2025 р., № 1

Право та державне управління

Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

Головний редактор:

О. В. Мащенко, доктор юридичних наук, доктор економічних наук, професор

Редакційна колегія:

М. М. Бліхар, доктор юридичних наук, доцент

О. П. Гетманець, доктор юридичних наук, професор

В. В. Заблоцький, доктор наук з державного управління, професор

І. Я. Зима, кандидат медичних наук, доктор наук з державного управління, доцент

О. В. Кіктенко, доктор наук з державного управління, доцент

П. С. Покатаєв, доктор юридичних наук, доктор наук з державного управління, професор

О. М. Руденко, доктор наук з державного управління, доцент

П. В. Хряпінський, доктор юридичних наук, професор

В. В. Шаблистий, доктор юридичних наук, доцент

М. Л. Шелухін, доктор юридичних наук, професор

Влад Вернигора, L.L.M., BA (Hons), MA, DSocSc (Естонія)

Збірник наукових праць включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») з публічного управління та юридичних наук (спеціальності: D8. Право, D4. Публічне управління та адміністрування, D9. Міжнародне право) відповідно до Наказу МОН України від 17.03.2020 № 409

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

Засновники:

Класичний приватний університет
Запорізька торгово-промислова палата

Реєстрація суб'єкта у сфері друкованих медіа:
Рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення № 1543 від 09.05.2024 року.
Ідентифікатор медіа: R30-04415.

Суб'єкт у сфері друкованих медіа – Класичний приватний університет (вул. Університетська, буд. 70-б, м. Запоріжжя, 69002, kpuinform@gmail.com, тел. +38 (061) 228-07-78).

Видавництво та друк – Видавничий дім «Гельветика»
65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 7623 від 22.06.2022 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою Класичного приватного університету **26 лютого 2025 р., протокол № 6**

Усі права захищені. Повний або частковий передрук і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання: Право та державне управління : збірник наукових праць / [за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2025. – № 1. – 210 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

Мови видання: українська, англійська, польська, німецька, французька, болгарська, румунська.

Редагування: А. О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка: С. Ю. Калабухова
Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.
Телефони/факс: (0612) 220–58–42, 63–99–73.

Здано до набору 10.02.2025.
Підписано до друку 28.02.2025.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0625/437.

© Класичний приватний університет, 2025

ЗМІСТ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

А. В. Градецький, Н. М. Градецька, В. В. Ярема
ПРИВАТНІ ВІЙСЬКОВІ ТА ОХОРОННІ КОМПАНІЇ
ЯК МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА ПРОБЛЕМА СУЧАСНОСТІ **8**

М. М. Ігошин, А. В. Харченко
ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ТА ЕВОЛЮЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ООН
ЯК ГАРАНТА МІЖНАРОДНОЇ БЕЗПЕКИ **16**

А. М. Кучук, Ю. С. Завгородня
МІЖНАРОДНЕ ГУМАНІТАРНЕ ПРАВО ТА НАЦІОНАЛЬНЕ ВІЙСЬКОВЕ ПРАВО:
АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ **24**

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

О. С. Літошенко, А. А. Гусенко
ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ:
ВІД ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ ДО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО КРЕДИТУВАННЯ **30**

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

О. І. Кадикало
ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ **37**

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

І. Г. Бурла
АДМІНІСТРАТИВНІ ОРГАНИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ **43**

R. Yu. Ivanova
UNITED NATIONS POPULATION FUND (UNFPA) TARGETING UKRAINE:
A COMPREHENSIVE ANALYSIS **50**

М. П. Ігнатенко
ОКРЕМІ ПИТАННЯ ОБЧИСЛЕННЯ СТРОКІВ ПРИ ЗАСТОСУВАННІ
АДМІНІСТРАТИВНОГО АРЕШТУ МАЙНА ПЛАТНИКА ПОДАТКІВ **55**

Ф. Ф. Маймур
ВИКОРИСТАННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПРАВОСУДДЯ:
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ **61**

V. V. Olashyn
FUTURE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN UKRAINE:
STRATEGY FOR INTEGRATING ARTIFICIAL INTELLIGENCE **68**

А. І. Омельченко
ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ
ПІДВОДНОЇ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ **75**

В. М. Омельчук
УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
КОРПОРАТИВНИХ ПРАВ, ЩО НАЛЕЖАТЬ ДЕРЖАВІ **86**

Т. О. Рекуненко
ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИПИНЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ У ГАЛУЗІ ФІНАНСІВ **92**

І. В. Рошиян
ПИТАННЯ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ (НА ПРИКЛАДІ ЗАКУПІВЛІ ЕЛЕКТРИЧНОЇ ЕНЕРГІЇ) **99**

С. С. Соха
ТЕОРЕТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ТА ПЕРСПЕКТИВИ **109**

М. Г. Цховребова
УРАХУВАННЯ ЗАРУБІЖНОЇ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ЯК ОДИН ІЗ КРИТЕРІЇВ УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ДО ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ПОЗИЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРАХ В УКРАЇНІ **117**

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Ю. В. Суржик
ЩОДО ПРОБЛЕМИ ПОСИЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА МАРОДЕРСТВО В КОНТЕКСТІ ПРАВОМІРНОСТІ ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ **124**

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

В. О. Романов
АНАЛІЗ ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ОГЛЯДУ МОБІЛЬНИХ ПРИСТРОЇВ ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМ **133**

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

І. В. Бовсунівська, Г. П. Нестеренко
ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: МОЖЛИВОСТІ ТА ВИКЛИКИ ПРИ ПРИЙНЯТТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ **139**

В. А. Боклаг, А. В. Мерзляк, Д. С. Скрябіна
КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ **146**

Ю. М. Дзюрах, А. А. Амізян
ОЦІНЮВАННЯ ТА АНАЛІЗУВАННЯ РИЗИКІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МЕДИЧНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ **153**

К. В. Палагнюк
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В КАДРОВІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я **162**

М. М. Разумей, Г. Ю. Разумей, С. А. Казанцев
КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ПРОФІЛЮВАННЯ МИТНИХ РИЗИКІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ **170**

Т. С. Яровой
ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОЇ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД **176**

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

О. А. Кавилін
ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ..... **183**

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

М. О. Лазор
ПЕРІОДИЗАЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК САМОСТІЙНОГО ВИДУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ..... **192**

С. М. Швидюк
АДАПТАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ ДО СТАНДАРТІВ ЄС У КОНТЕКСТІ НАБЛИЖЕННЯ ДО ВІДКРИТТЯ ПЕРЕГОВОРНИХ КЛАСТЕРІВ..... **199**

CONTENTS

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW; INTERNATIONAL LAW

Gradetskyi A., Gradetska N., Yarema V.
PRIVATE MILITARY AND SECURITY COMPANIES AS AN INTERNATIONAL LOW ISSUE IN MODERN REALITIES **8**

Igoshin M., Kharchenko A.
HISTORICAL BACKGROUND AND EVOLUTION OF THE UN'S ACTIVITIES AS A GUARANTOR OF INTERNATIONAL SECURITY **16**

Kuchuk A., Zavhorodnia Yu.
INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW AND NATIONAL MILITARY LAW: ASPECTS OF INTERACTION **24**

ENVIRONMENTAL LAW

Litoshenko O., Husenko A.
LEGAL ASPECTS OF REFORMING UKRAINE'S AGRICULTURAL POLICY: FROM LAND REFORM TO REGULATION OF AGRICULTURAL LENDING **30**

LABOR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

Kadykalo O.
PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF LABOR RELATIONS UNDER MARTIAL LAW **37**

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

Burla I.
ADMINISTRATIVE BODIES IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION OF HOUSING CONSTRUCTION IN UKRAINE **43**

Ivanova R. Yu.
UNITED NATIONS POPULATION FUND (UNFPA) TARGETING UKRAINE: A COMPREHENSIVE ANALYSIS **50**

Ihnatenko M.
SOME ISSUES OF CALCULATING TERMS ON APPLYING ADMINISTRATIVE SEIZURE OF TAXPAYER'S PROPERTY **55**

Maimur F.
THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE ADMINISTRATION OF JUSTICE: PROBLEMS AND PROSPECTS **61**

Olashyn V.
FUTURE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN UKRAINE: STRATEGY FOR INTEGRATING ARTIFICIAL INTELLIGENCE **68**

Omelchenko A.
SOME ISSUES OF LEGAL REGIME OF UNDERWATER CULTURAL HERITAGE **75**

Omelchuk V.
IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SECURITY OF CORPORATE RIGHTS BELONGING TO THE STATE **86**

Rekunenko T.
ADMINISTRATIVE MEASURES FOR THE TERMINATION OF OFFENCES IN THE FINANCIAL INDUSTRY **92**

Roshiyan I.
ISSUE OF COMPLIANCE WITH THE PRINCIPLES OF PUBLIC PROCUREMENT IN WARTIME CONDITIONS (USING THE EXAMPLE OF ELECTRICITY PURCHASE) **99**

Sokha S.
THEORETICAL AND ORGANIZATIONAL PRINCIPLES OF THE INFLUENCE OF CIVIL SOCIETY ON LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE: ANALYSIS AND PROSPECTS **109**

Tskhovrebova M.
CONSIDERATION OF FOREIGN JUDICIAL PRACTICE AS ONE OF THE CRITERIA FOR IMPROVING APPROACHES TO FORMING A LEGAL POSITION IN ADMINISTRATIVE CASES IN UKRAINE **117**

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW

Surzhyk Yu.
THE PROBLEM OF STRENGTHENING CRIMINAL LIABILITY FOR LOOTING IN THE CONTEXT OF THE LEGALITY OF DEROGATION OF HUMAN RIGHTS IN CONDITIONS OF MARTIAL STATE **124**

CRIMINAL PROCESS AND CRIMINALISTICS; FORENSIC EXAMINATION; OPERATIONAL-SEARCH ACTIVITY

Romanov V.
ANALYSIS OF THE LEGAL FRAMEWORK FOR THE EXAMINATION OF MOBILE DEVICES AND INFORMATION SYSTEMS **133**

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bovsunivska I., Nesterenko H.
ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES IN ADMINISTRATIVE DECISION-MAKING **139**

Boklah V., Merzliak A., Skriabina D.
CORRUPTION RISKS IN THE PUBLIC MANAGEMENT SYSTEM OF LAND RESOURCES IN UKRAINE **146**

Dziurakh Yu., Amizian A.
ASSESSMENT AND ANALYSIS OF RISKS OF MEDICAL TOURISM STATE REGULATION IN UKRAINE **153**

Palahniuk K.
PREVENTION OF CORRUPTION IN THE PERSONNEL POLICY OF STATE BODIES IN THE FIELD OF HEALTHCARE **162**

Razumei M., Razumei H., Kazantsev S.
CONCEPTUALIZATION OF CUSTOMS RISK PROFILING IN PUBLIC ADMINISTRATION **170**

Yarovoi T.
FEATURES OF MODERN ENERGY POLICY IN THE SYSTEM OF ENSURING NATIONAL SECURITY: FOREIGN EXPERIENCE **176**

REGIONAL GOVERNANCE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Kavylin O.
PROBLEM ISSUES OF IMPLEMENTING PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF STATE AUTHORITY BODIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT..... **183**

PUBLIC SERVICE

Lazor M.
PERIODIZATION OF THE FORMATION OF SERVICE IN LOCAL GOVERNMENT BODIES AS AN INDEPENDENT TYPE OF PUBLIC SERVICE..... **192**
Shvydiuk S.
ADAPTING UKRAINE'S PUBLIC ADMINISTRATION TO EU STANDARDS IN THE CONTEXT OF APPROACHING THE OPENING OF NEGOTIATING CLUSTERS..... **199**

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.018
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.1

А. В. Градецький
кандидат юридичних наук, доцент,
заступник начальника факультету з навчальної та наукової роботи – начальник навчальної частини факультету забезпечення державної безпеки
Київського інституту Національної гвардії України

Н. М. Градецька
кандидат юридичних наук, доцент,
головний науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії з підготовки військ
Київського інституту Національної гвардії України

В. В. Ярема
викладач кафедри соціально-гуманітарних та правових дисциплін
Київського інституту Національної гвардії України

ПРИВАТНІ ВІЙСЬКОВІ ТА ОХОРОННІ КОМПАНІЇ ЯК МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА ПРОБЛЕМА СУЧАСНОСТІ

В статті розглянуто міжнародно-правові ініціативи, підходи та перспективи щодо врегулювання діяльності приватних військових та охоронних компаній. Зазначено, що зі зміною політичної обстановки в світі та модифікацією характеру сучасних воєн, зростає популярності ПВОК. Чотири країни, очолюють тенденцію до створення ПВОК: Сполучені Штати, Велика Британія, Китай і Південно-Африканська республіка (ПАР). Разом на ці чотири країни припадає близько 70% усієї галузі. Провідними замовниками послуг ПВОК виступають уряди (62% контрактів), 29% – комерційні структури, решта – з неурядовими організаціями та фізичними особами.

Проаналізовано переваги застосування приватних військових та охоронних компаній перед військовими формуваннями держав.

Констатовано, що послуги ПВОК сьогодні доступні багатьом суб'єктам: від держав та міжнародних організацій до незаконних структур, терористичних організацій та наркобізнесу. Сфера надання приватних військових послуг продовжує активно зростати, не зважаючи на існуючи ризики та відомі негативні факти, пов'язані із діяльністю приватних компаній. Наголошено, що правова невизначеність статусу ПВОК, відсутність механізму моніторингу за їх діяльністю спричиняє низку негативних наслідків: зловживання співробітниками ПВОК своїми повноваженнями, зокрема правом на застосування зброї, що може призвести до жертв серед цивільного населення та порушень прав людини, до скоєння воєнних злочинів та порушень звичаїв війни. Визначено типологію послуг, які можуть надаватися ПВОК. Звернено увагу на правові проблеми при визначенні правового статусу ПВОК; розглянуті такі міжнародні акти як Документ Монтрьо, Міжнародний кодекс поведінки приватних охоронних компаній та Проект Конвенції ООН про регулювання, нагляд і моніторинг приватних військових та охоронних компаній; підкреслено, що зазначені документи мають рекомендаційний характер. Наголошено на необхідності

© Градецький А. В., Градецька Н. М., Ярема В. В., 2025

якомога скорішого прийняття обов'язкової міжнародної нормативної бази, що визначить правовий статус ПВОК та сприятиме запобіганню порушенням гуманітарного права та прав людини, а також зловживанням за участю приватних військових і охоронних компаній.

Ключові слова: *приватні військові та охоронні компанії, правове регулювання, суб'єкт права, міжнародне право, міжнародне гуманітарне право.*

Постановка проблеми. Після закінчення Холодної війни держави більш не потребували великих армій, почалося скорочення кількості осіб у збройних силах держав та скорочення обсягів їх фінансового державного забезпечення, а загальний військовий обов'язок втратив сенс з воєнної точки зору, оскільки зникла зовнішня загроза та необхідність у численному підготовленому резерві.

В умовах сьогодення значно ускладнюється міжнародно-політична обстановка, перетворюються всі сфери життєдіяльності суспільства, не винятком стають і збройні конфлікти. Так, перебіг російсько-української війни продемонстрував, що технологічний прогрес сприяє розвитку системи озброєнь, а командування, у відповідь на розвиток зброї, розробляє нові тактики ведення бою, реформує армійські тактичні одиниці, також значно підвищуються вимоги до військовослужбовців. Тому через нестачу кваліфікованих кадрів та зміну характеру сучасних воєн, особливу актуальність набуває діяльність приватних військових та охоронних компаній (далі – ПВОК), які складаються переважно із досвідчених, професійних військовослужбовців – колишніх співробітників спецслужб, підрозділів спеціального призначення, інших профільних спеціалістів (психологів, IT-спеціалістів тощо). В наш час ПВОК стали потужними організаціями, здатними конкурувати, а іноді в окремих аспектах і перевершувати у професіоналізмі державні військові формування. Сьогодні ПВОК визнаються рівноправним правовим суб'єктом поряд із збройними силами в багатьох державах.

Послуги ПВОК сьогодні доступні багатьом суб'єктам: від держав та міжнародних організацій до незаконних структур, терористичних організацій та наркобізнесу. Тому неконтрольоване їх використання може становити загрозу міжнародній безпеці, оскільки функціонування таких компаній у ряді випадків виходить з під державного контролю, що призводить до труднощів при здійсненні класифікації їх діяльності, політичної та правової оцінки. Відсутність механізму моніторингу за діяльністю ПВОК, правова невизначеність їх статусу спричиняє низку негативних наслідків: зловживання співробітниками ПВОК своїми повноваженнями, зокрема правом на застосування зброї, що призводить до жертв серед цивільного населення та порушень прав людини; скоєння воєнних злочинів та порушень звичаїв війни. Таким чином, у сучасній науці та нормотворчій практиці міжнародного права актуалізуються питання міжнародно-правової регламентації функціонування таких компаній, визначення їх правового статусу та правової відповідальності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню міжнародно-правового регулювання діяльності приватних військових та охоронних компаній присвятили свої праці: В.К. Горовенко, К.В. Громовенко, С.О. Кириченко, Г.Л. Кохан, І.Л. Невзоров, П.І. Репешко, В.П. Тютюнник, П.В. Хотенець та ін. Серед зарубіжних дослідників значний науковий доробок в зазначену проблематику внесли: Д. Авант, Д. Айзенберг, Э. Бирпарк, Д. Брукс, П. Веркюль, П. Войцех, П. Зингер, М. Капаріні, Ф. Патель, Б. Прем, П. Сінгер, С. Краснер, Т. Тарді, Ф. Франчіоні, Н. Ронцитті, Д. Ширер, Ф. Шраєр, Т. Хікман та ряд інших.

Метою статті є дослідження міжнародних ініціатив та підходів щодо правового врегулювання діяльності приватних військових та охоронних компаній.

Виклад основного матеріалу. Упродовж 80-х – 90-х років XX століття тенденція розвитку приватного військово-силового бізнесу посилювалася у всьому світі. Якщо раніше основними клієнтами ПВОК були держави, які не могли захистити свої інтереси власними силами, то в наш час до послуг ПВОК, поряд з державами, звертаються також недержавні структури

та фізичні особи, а сфера надання приватних військових послуг продовжує активно зростати.

ПВОК нарощують свою бойову міць і вплив, а також отримують доступ до новітніх технологій, новітнього тактичного озброєння і беруть на себе частину функцій армії та поліції. Це пов'язано з тим, що саме ПВОК здатні вирішувати ті завдання, які є складними для виконання іншими військовими структурами. Наразі приватний військовий бізнес є цілою індустрією, яка розвивається дуже швидкими темпами [1, с. 120–132]. Активній діяльності приватних військових компаній також значно сприяє втрата монополії держави у застосуванні військової сили та тенденція до делегування ПВОК державних функцій, у тому числі у сфері забезпечення національної безпеки.

ПВОК належать до юридичних осіб приватного права, які виконують функції військових, поліції, служб безпеки або надають супутні послуги, і працюють за контрактами з урядами, державними управліннями, міжнародними урядами та неурядовими організаціями, а також з транзитними та логістичними компаніями [2, с. 112–214]. У Документі Монтрьо, який на сьогоднішній день є формальною спробою визначити статус подібних комерційних структур, приватні військові та охоронні компанії визначаються як «приватні підприємницькі суб'єкти, які надають військові та охоронні послуги, незалежно від того, як вони себе характеризують» [3, с. 110–118]. Експертна група в рамках ООН надала визначення ПВОК і військового консалтингу наступним чином: «ПВОК – це юридична особа, яка надає на платній основі військові та/або охоронні послуги фізичним та/або юридичним особам». Далі визначено військові послуги як «спеціалізовані послуги, пов'язані з військовими діями, зокрема стратегічне планування, розвідка, розслідування, наземна, морська або повітряна розвідка, польоти будь-якого типу: пілотовані чи безпілотні, супутникове спостереження, будь-який вид передавання знань із військовими застосуваннями, матеріально-технічне забезпечення збройних сил та іншу пов'язану з ними діяльність», а також послуги безпеки – це «озброєна охорона або захист будівель, споруд, майна та людей, надання інформації із забезпеченням безпеки та охорони, розробленням і впровадженням заходів інформаційної безпеки та іншою пов'язаною діяльністю» [4].

ПВОК діють в різних регіонах світу. Найбільше ПВОК зареєстровано в країнах Заходу: у США (55%), 27% – у країнах ЄС (здебільшого у Великій Британії), 9% у країнах Близького Сходу та Африці. Чотири країни, очолюють тенденцію до створення ПВОК: Сполучені Штати, Велика Британія, Китай і Південно-Африканська республіка (ПАР). Разом на ці чотири країни припадає близько 70% усієї галузі. Провідними замовниками послуг ПВОК виступають уряди (62% контрактів), 29% – комерційні структури, решта – з неурядовими організаціями та фізичними особами [5]. Одними з найвідоміших ПВОК є: «Academi» (колишня «Blackwater» (США)), «MPRI» (США), «DynCorp» (США), «Erinys» (США), «Kellog, Brown and Root» (США), «Triple Canapy» США, «Groupe-EHC» (Франція), «KMC Ltd.» (Велика Британія), «G4S» (Велика Британія), «Sandline International» (Велика Британія), «Вагнер» (Росія), та ін.

Якщо найманство, як попередня форма приватної силової діяльності, являла собою практично єдиний вид активності: участь у бойових діях на боці тих чи інших груп, то приватна силова безпека сьогодні є диверсифікованим, досить гнучким, здатним швидко реагувати, універсальним і доступним для зацікавлених суб'єктів видом діяльності. Така діяльність виходить за межі військових дій чи конфліктів і має, як вже зазначалося, розгалужену клієнтську мережу. Здійснивши аналіз послуг, що надаються приватними військовими компаніями (далі – ПВК), В. Горовенко та В. Тютюнник наводять типологію таких компаній. Компанії бойового забезпечення (combat provider companies), які надають своїм клієнтам послуги з підтримання бойових дій їхніх сил безпеки й оборони (за термінологією НАТО – тактичну підтримку), включно з безпосередньою участю в бойових операціях. Проте остання зі згаданих послуг сучасними ПВК

не надається, принаймні офіційно. Воєнні консалтингові компанії (military consulting companies). Спеціалізуються на наданні послуг із планування, створення, реформування й розвитку сил безпеки й оборони, зокрема органів розвідки та контррозвідки, їхньої бойової та спеціальної підготовки тощо. Воєнні логістичні компанії (military logistic companies). Сфера їхньої діяльності охоплює: обслуговування й експлуатацію складних систем озброєння, військової техніки та комп'ютерних систем; матеріально-технічне забезпечення військ; будівництво військових об'єктів. До ПВК відносять і приватні охоронні компанії (private security companies), які працюють в умовах воєнного конфлікту або в зоні підвищеного ризику, зокрема на території країн із нестабільною обстановкою. Хоча зазвичай вони здійснюють захист об'єктів і фізичних осіб, а не бойові дії, однак у районах воєнного конфлікту чіткого розмежування між цими видами діяльності немає. Наприклад, під час захисту аеродромів, нафтопроводів та інших об'єктів інфраструктури охоронні компанії можуть проводити бойові операції проти незаконних військових формувань, терористів тощо. Окрему групу становлять ПВК, які спеціалізуються на розвідувальній та контррозвідувальній діяльності. Їх мережа є практично закритою. За різними інтернет-джерелами, із державними розвідувальними органами співпрацюють, зокрема, американські компанії «Strategic Forecasting Inc», «Booz Allen Hamilton», британські – «Aegis» і «Haklyut& Company» [6, с. 33–39].

Дослідженнями приватних військових та охоронних компаній займаються експертні групи в рамках Організації Об'єднаних Націй (Робоча група з питання про використання найманців як засобу порушення прав людини та протидії здійсненню права народів на самовизначення, а також Міжурядова робоча група відкритого складу з розробки змісту міжнародної нормативної бази регулювання, моніторингу та контролю діяльності приватних військових та охоронних компаній), Міжнародного комітету Червоного Хреста, різні наукові інститути, зокрема Стокгольмський інститут дослідження проблем миру (SIPRI), Женевський центр демократичного контролю над збройними силами (DCAF), Дослідницька служба Конгресу США (CRS), Белградський інститут міжнародної безпеки (ISI), Інститут стратегічних досліджень ПАР (ISS), Празький інститут вивчення проблем безпеки (SSI) Центр стратегічних досліджень та аналізу ОАЕ, Глобальний центр безпеки на основі співробітництва, а також Експертна група з вивчення приватних військових та охоронних компаній Королівського коледжу Лондона (PMSRG King's College, London), Інститут міжнародного права та правосуддя Нью-Йоркського університету тощо.

На національному рівні правові засади діяльності ПВОК прийняті в окремих державах і в більшості випадків розглядають цивільно-правовий аспект функціонування ПВОК та окремі проблеми, що стосуються внутрішньої безпеки.

Обмеженість та відмінність чинних національних правових норм держав ускладнюють процес формування загальних принципів щодо статусу та діяльності ПВОК. Зміст принципів, які створюватимуть підґрунтя для правових стандартів, залежить від цілої низки чинників, серед яких: підходи до аутсорсингу державних функцій; роль приватного сектору у здійсненні публічної влади та історично сформоване ставлення до суміжного з ПВОК явища найманства; законодавство про обіг і поводження зі зброєю, в тому числі що стосується її провезення через державний кордон і використання приватними особами, а також екстериторіальна дія нормативних правових актів; міжнародні зобов'язання окремих держав у рамках багатосторонніх або двосторонніх договорів щодо визначення правового статусу ПВОК та їхніх співробітників, які діють в іноземній державі тощо.

Міжнародно-правова неврегульованість ПВОК обумовлена правовими колізіями, що пов'язані з транснаціональним характером діяльності ПВОК (деякі аспекти діяльності цих організацій (надання послуг у галузі безпеки та військових інструкторів) не суперечать нормам міжнародного права, тоді як інші (набір бійців для активного втручання у збройні конфлікти)) порушують його, а також браком наукового

підґрунтя: наприклад, відсутність чіткого розмежування таких понять, як: «найманець», «приватний військовий», «доброволець», «бойовик» тощо [7, с. 190-201].

Спроба врегулювати правовий статус приватних військових компаній була висунута спільно Швейцарією та Міжнародним комітетом Червоного Хреста (МКЧХ) у 2006 р., а у 2008р. було прийнято «Документ Монтрьо про відповідні міжнародно-правові зобов'язання і передові практичні методи держав, що стосуються функціонування приватних військових та охоронних компаній у період збройного конфлікту» (Документ Монтрьо) [8]. Метою Документа Монтрьо є забезпечення дотримання державами та ПВОК міжнародного гуманітарного права та права прав людини. У цьому документі ПВОК визнаються самостійними суб'єктами міжнародного гуманітарного права, закріплюється їх визначення, сформульовані правила та практичні методики при роботі з ПВОК, що діють у районах збройних конфліктів. Крім діяльності ПВОК, документ Монтрьо регулює обов'язки материнських та приймаючих держав; підкреслюється, що держави зобов'язані вживати заходів для запобігання порушень міжнародного гуманітарного права та права прав людини, вживати необхідних заходів для усунення порушень, скоєних ПВОК. В документі акцентується увага на необхідності впровадження відповідних режимів регламентації та ліцензування діяльності ПВОК і підвищення рівня їх підзвітності, наголошується на необхідності навчання персоналу міжнародному гуманітарному праву та праву прав людини, а також впровадження внутрішніх процедур, які передбачають санкції до порушників закону. Таким чином, Документ Монтрьо є першим міжнародним документом, що встановлює міжнародні стандарти діяльності ПВОК у період збройних конфліктів, сприяє більш строгому дотриманню міжнародного гуманітарного права та поваги до прав людини і є основою для майбутньої кодифікаційної роботи у цьому напрямі [9, с. 118–125]. Головний недолік Документа Монтрьо – його декларативний характер, оскільки він являє собою лише начерк для можливої міжнародно-правової бази, в існуючому вигляді його положення не є обов'язковими і мають рекомендаційний характер [7, с. 190–201].

Документ Монтрьо став базисом для Міжнародного кодексу поведінки приватних охоронних компаній (далі – Кодекс), ухвалення якого у 2010 році ініціювали США. Кодекс, як і документ Монтрьо, визначає обов'язки компаній у сфері міжнародного гуманітарного права та прав людини. Також Кодекс визначає загальні зобов'язання приватних охоронних компаній (далі – ПОК), принципи поведінки персоналу, включаючи правила застосування зброї, зобов'язання щодо управління діяльністю компанії та персоналом, його відбору, перевірки, підготовки, контролю над зброєю та військовим майном тощо. У разі підписання Кодексу ПОК приймає на себе зобов'язання створити протягом 18 місяців механізми зовнішнього контролю, які повинні здійснювати сертифікацію компанії, аудит і моніторинг діяльності в районах військових конфліктів, а також вживати відповідних заходів у разі порушення Кодексу. Крім того, компанії, що підписали Кодекс, зобов'язані розробити внутрішні процедури виконання вимог згідно із принципами Кодексу, і стандартів, що випливають із нього, та/ або представити їх; після створення механізму управління і нагляду отримати сертифікат і на постійній основі проводити незалежні аудиторські перевірки за допомогою цього механізму; забезпечити дотримання Кодексу як складової частини контрактних угод з клієнтами, персоналом, субпідрядниками чи іншими сторонами, які надають охоронні послуги за договорами з ними; дотримуватися цього Кодексу навіть у тих випадках, коли він не включений у контрактну угоду із клієнтом. Виконання норм Міжнародного кодексу поведінки приватних охоронних компаній – обов'язкова умова для укладення будь-яких контрактів із надання приватних військових послуг на міжнародному рівні [7, с. 193–194].

Ключовою особливістю документа є пропозиція про створення міжнародної бази даних, що містить інформацію про всі існуючи на даний момент ПВОК та їх співробітників (як чинних, так і колишніх). Водно-

час необхідно зазначити, що згода з цими правилами приватним військовим компаніям не є обов'язковою, тому було висунуто пропозицію не укладати міжнародні контракти із організаціями, які не затвердили Кодекс поведінки, але більшість країн такої ініціативи не підтримали, і зараз це правило працює лише щодо підрядників агентств ООН. Однак, як і у випадку з Документом Монтрьо, Міжнародний кодекс поведінки приватних охоронних компаній не має обов'язкової юридичної сили.

Зважаючи на прийняття двох вище зазначених документів, Робоча група ООН з питань використання найманців підготувала Проект Конвенції ООН про регулювання, нагляд і моніторинг приватних військових та охоронних компаній. Статті 19-23 проекту Конвенції формулюють чотири основні ознаки приватних військових та охоронних компаній: 1) переважно комерційний характер діяльності, 2) військовий, охоронний чи консультативний характер послуг, 3) відповідальність за діяльність ПВОК має покладатися як на самі компанії, так і на їх замовників, 4) забезпечення контролю за допомогою міжнародно-правових механізмів дотримання компаніями корпоративного законодавства та принципів і норм у галузі прав людини.

Згідно з Проектом, метою конвенції є підтвердження і укріплення принципу відповідальності держав за застосування сили, визначення функцій, які відповідно до норм міжнародного права належать до виключної компетенції держави і не можуть бути передані приватним підприємствам, сприяння співробітництву між державами-учасницями щодо ліцензування та регулювання діяльності приватних військових та охоронних компаній з тим, щоб вони могли більш ефективно вирішувати будь-які проблеми, що стосуються повноцінної реалізації зобов'язань у сфері прав людини, забезпечення механізму моніторингу за діяльністю приватних військових та охоронних компаній, вироблення механізмів розслідування випадків зловживання або порушення норм міжнародного гуманітарного права та прав людини [10, с. 61–68]. Видається прогресивною та обґрунтованою встановлення ст. 21 Проекту Конвенції універсальної юрисдикції держав щодо осіб, які вчинили злочини в рамках діяльності ПВОК.

Положення Проекту Конвенції визначають державні функції, які не підлягають аутсорсингу. До таких функцій належать, наприклад, безпосередня участь у бойових діях, ведення війни та/або військових дій, взяття в полон, розвідка, передача відомостей військового, охоронного та поліцейського характеру. Згідно з Проектом Конвенції Приватні військові та охоронні компанії не є правомочними займатися військовою підготовкою та розвідкою. Рішення щодо функцій у сфері безпеки, які принципово не можуть бути передані ПВОК державою, мають бути законодавчо закріплені в країні, оскільки це питання пов'язане із збереженням монополії держави на легітимне насильство.

Отже, вирішення проблеми регулювання діяльності ПВОК потребує прийняття такого ефективного міжнародного документу, який зробив би їх діяльність більш прозорою та підзвітною, регламентував би наявні прогалини в Документі Мотрьо та в Кодексі поведінки приватних охоронних компаній. Міжнародні стандарти мають детально регламентувати відповідальність ПВОК, а також розробити дієвий механізм притягнення їх до відповідальності.

Висновки і пропозиції. Приватні військові та охоронні компанії стали важливим елементом у сфері міжнародної безпеки і здатні впливати на її стан, що зумовлено збільшенням попиту держав до використання їхніх послуг.

Проблема прийняття міжнародно-правового документу, який визначав би правовий статус та регулював би всі питання, пов'язані з приватними військовими та охоронними компаніями все ще залишається не вирішеною. Документ Монтрьо та Міжнародний кодекс поведінки приватних охоронних компаній – це виключно норми «м'якого права», що не мають обов'язкової юридичної сили, але мають високий потенціал використання їх у майбутньому як своєрідної бази щодо розробки юридично обов'язкових нормативно-правових актів, які є необхідними для запобігання порушенням гуманітарного права та прав людини.

Серед основних сучасних тенденцій розвитку міжнародно-правового регулювання ПВОК можна виділити наступні: заборона на діяльність, що порушує виняткову монополію держави на застосування сили; визначення функцій держави, делегування яких неприпустиме; необхідність прийняття правових норм в національних законодавствах держав, що встановлюють кримінальну відповідальність за злочини, вчинені співробітниками ПВОК за межами територіальної юрисдикції материнської держави або держави-контрагента.

Необхідною є інтенсивна міжнародна дискусія з широким залученням наукової спільноти щодо створення збалансованої системи регулювання діяльності ПВОК як на національному, так і на міжнародному рівнях. Така система має включати компоненти професійного моніторингу та розробки критеріїв і стандартів, мають бути створені механізми державного обліку, ліцензування діяльності ПВОК, що підкріплені міждержавними механізмами і на рівні ООН, що допоможе надати легітимний статус ПВОК, не похитнувши основи державного суверенітету.

Список використаної літератури:

1. Автушенко І.Б., Автушенко О.С. Приватні військові компанії як один із інструментів ведення сучасних війн. *Військово-науковий вісник.* 2024. № 41. С. 120–132.
2. Невзоров І., Хотенець П. Приватні військові компанії та право: гострі питання, деякі світові тенденції нормативного регулювання. Підготовка охоронців правопорядку в Харкові (1917–2017 рр.). Харків, 2017. С. 212–214.
3. Дахно О.Ю. Перспективи створення та розвитку приватних військових компаній в Україні. *Епістемологічні дослідження в філософії, соціальних і політичних науках.* 2020. № 3 (2). С. 110–118.
4. The Use of Mercenaries as the Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination. URL : https://right-docs.uwazi.io/en/entity/99di2lf60mf/text-search?page=1.
5. Swed O., Burland D. The global expansion of PMSCs: Trends, opportunities and risks. *The Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the rights of peoples to self-determination*, 2020. 20 s.
6. Горовенко В., Тютюнник В. Приватні воєнні компанії: міжнародний досвід і можливі шляхи його реалізації в Україні. *Економічні проблеми будівництва оборони. Наука і оборона*. 2013. № 3. С. 33–39.
7. Кохан Г. Правові питання діяльності приватних військових компаній: міжнародний аспект. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*, 2020. Том. 31 (70). Ч. 3. № 2. С. 190–201.
8. Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict. URL : http://www.icrc.org/.
9. Громовенко К.В. Кодифікація норм про приватні військові та охоронні компанії у міжнародному праві. *Актуальні проблеми політики.* 2012. № 46. С. 118–125.
10. Дахно О. Світовий досвід створення та розвитку приватних військових компаній як інструмента реалізації національних інтересів. *Філософія та політологія в контексті сучасної культури*, 2020. Т. 12. № 2. С. 61–68.

Gradetskyi A., Gradetska N., Yarema V. Private military and security companies as an international low issue in modern realities

The article examines international legal initiatives, practices and trends in regulating the activities of private military and security companies. It is noted that with the change in the political situation in the world and the modification of the characteristics of modern wars, the popularity of PMSCs is growing. The leading customers of PMSC services are governments (62% of contracts), 29% – commercial structures, the rest – with non-governmental organizations and individuals. The advantages of using private military and security companies over military formations of states are analyzed. PMSC services are available now to states and international organizations, illegal structures, terrorist organizations and drug trafficking. The sphere of providing private military services continues to grow actively, despite the existence of risks and known negative facts related to the activities of private companies. The author emphasizes that the legal uncertainty of the PMSCs' status and the lack of a mechanism for monitoring their activities cause a number of negative consequences: abuse of powers by PMSCs' employees, in particular, the right to use weapons, which can

lead to civilian casualties and human rights violations, as well as to war crimes and violations of the customs of war. The author defines the typology of services that can be provided by PMSCs. Attention is paid to the legal problems in determining the legal status of PMSCs; international acts such as the Montreux Document, the International Code of Conduct for Private Security Companies and the Draft UN Convention on the Regulation, Supervision and Monitoring of Private Military and Security Companies are considered; it is underlined that these documents have a recommendatory character. The need for the earliest possible adoption of a mandatory international regulatory framework that will determine the legal status of the PMSC and will help prevent violations of humanitarian law and human rights, as well as abuses involving private military and security companies.

Key words: *private military and security companies, legal regulation, subject of law, international law, international humanitarian law.*

УДК 341:3
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.2

М. М. Ігошин
кандидат економічних наук,
доцент кафедри міжнародного права та галузевих правових дисциплін
Київського університету права Національної академії наук України

А. В. Харченко
магістрантка спеціальності «Міжнародне право»
Київського університету права Національної академії наук України

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ТА ЕВОЛЮЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ООН ЯК ГАРАНТА МІЖНАРОДНОЇ БЕЗПЕКИ

В статті досліджено історичні передумови створення Організації Об'єднаних Націй (ООН), її еволюції, а також порівнянню з Лігою Націй як попередницею ООН. Проведено аналіз недоліків та переваг Ліги Націй, що призвели до її розпаду і формування нової міжнародної організації, яка мала на меті уникнути помилок попередниці.

Докладно розглядаються історичні умови, які передували створенню Ліги Націй, а також її роль у післявоєнній стабілізації міжнародної ситуації. Особливу увагу приділено аналізу слабких місць Ліги Націй, зокрема її неспроможності забезпечити ефективне виконання рішень та уникнути нових глобальних конфліктів, що й стало основною причиною її розпаду. Важливим аспектом є порівняння принципів Ліги та ООН, акцентуючи на зміні підходів до міжнародної безпеки та співпраці між державами.

Розглянуто структура Організації Об'єднаних Націй, принципи адаптації до нових викликів та змінила свою структуру і функціонування після Другої світової війни. ООН з часом стала більш масштабною та інклюзивною організацією, залучаючи нові країни до свого складу, а також розвиваючи нові механізми для забезпечення миру, безпеки та прав людини. Підкреслюється, що, незважаючи на успіхи, ООН не змогла уникнути деяких проблем, властивих її попередниці, що вимагає постійного аналізу та реформування для підвищення ефективності.

Проведено аналіз історичних передумов і порівнянню Ліги Націй та ООН, стає можливим поглиблене розуміння важливості історичного контексту для розробки ефективних стратегій реформування ООН в умовах сучасних глобальних викликів. Стаття має на меті сприяти кращому розумінню еволюції міжнародних організацій, їхніх сильних та слабких сторін, а також надає рекомендації щодо можливих шляхів удосконалення ООН для забезпечення стабільного розвитку міжнародних відносин у майбутньому.

Ключові слова: *Організація Об'єднаних Націй, Ліга Націй, міжнародна безпека, еволюція ООН, реформи ООН, міжнародні відносини, світовий порядок.*

Постановка спільної проблеми в контексті історичних передумов та еволюції діяльності ООН, як гаранта міжнародної безпеки. Створення ООН є важливою гілкою в розвитку міжнародної співпраці та глобальної безпеки. Проте передумови її заснування беруть своє коріння в історії Ліги Націй, попередниці ООН, яка, незважаючи на свої амбіційні цілі, не змогла забезпечити стабільний міжнародний порядок. Порівняння двох організацій допомагає зрозуміти не тільки причини розпаду Ліги Націй, а й розглянути подібні риси в їх структурі та функціонуванні. ООН стала реакцією на численні недоліки Ліги Націй, але, незважаючи на реформування і масштабне розширення своєї діяльності, багато проблем, властивих попередниці, залишаються актуальними й для ООН.

Аналіз історичних передумов створення ООН дозволяє зрозуміти важливі аспекти

© Ігошин М. М., Харченко А. В., 2025

її еволюції, від її перших років існування до сучасних трансформацій у відповідь на виклики сучасності. Створення ООН, як інституції, що намагається усунути недоліки попередньої системи міжнародних відносин, має важливе значення для сучасної міжнародної політики, права та міжнародної безпеки. Розгляд цього процесу дозволяє розкрити специфіку функціонування організації, механізми її адаптації до змінюваних політичних і соціальних умов, а також надати можливість критично оцінити, які з основних проблем, що виникли на ранніх етапах існування ООН, все ще залишаються актуальними в наш час.

Актуальність дослідження визначається необхідністю більш глибокого аналізу еволюції ООН з урахуванням історичних передумов її створення та ролі Ліги Націй. Зрозуміння цих аспектів є важливим для вдосконалення роботи ООН та її можливостей у сучасному світі, де міжнародна співпраця та стабільність знову стикаються з новими викликами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій в контексте історичних передумов та еволюції діяльності ООН, як гаранта міжнародної безпеки. Проблематиці дослідження правових аспектів в сфері історичних передумов та еволюції діяльності ООН, як гаранта міжнародної безпеки, присвячено велика кількість досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких: К. Лісогорова, Д. Свистун, Д. Пацян, О. Овчаренко, О. Скрипник, Е. Бенеш, К. Фенвік, Л. Гудріч, Т. Вайс та ін.

Зокрема, у публікації Едуарда Бенеша «The League of Nations: Successes and Failures» аналізуються основні недоліки Ліги Націй, зокрема її неспроможність забезпечити мир через відсутність механізмів примусу, що стало передумовою для створення ООН. Водночас, Артур Суїтсер у роботі «From the League to the United Nations» порівнює дві організації, підкреслюючи еволюційні зміни в структурі і функціонуванні, які сприяли більшій ефективності ООН в підтримці міжнародного миру.

С. Мейслер у книзі «United Nations: A History» пропонує глибше розуміння процесу становлення ООН і її адаптацію до нових глобальних викликів після Другої світової війни. Публікація Т.Г. Вайса та С. Доуза «The Oxford Handbook on the United Nations» доповнює ці дослідження, зосереджуючись на ключових етапах діяльності ООН, зокрема в контексті її миротворчих місій.

Ці роботи дозволяють чітко прослідкувати, як історичні передумови Ліги Націй вплинули на формування ООН та її еволюцію в ефективний інструмент міжнародного співробітництва і підтримання миру.

Метою статті є дослідження історичних передумов створення та еволюції діяльності ООН, як гаранта міжнародної безпеки.

Для досягнення мети необхідне вирішення наступних **завдань**:

1. Дослідити історичні передумови створення ООН, як гаранта міжнародної безпеки;
2. Дослідити процес становлення ООН і основні зміни в її структурі та функціонуванні.
3. Визначити етапи розвитку ООН та оцінити ефективність ООН у сучасному міжнародному контексті.

Виклад основного матеріалу. Ідея створення міжнародних організацій має глибоке історичне коріння, яке пов’язане з потребою регулювання відносин між державами та запобіганням збройним конфліктам. Протягом більшої частини історії міжнародні відносини будувалися на основі двосторонніх або багатосторонніх договорів, однак такі механізми мали суттєві обмеження. Вони не гарантували довгострокової стабільності, оскільки ґрунтувалися на балансі сил і нерідко призводили до нових конфліктів.

Варто зазначити, що перші спроби створити системи колективної безпеки можна простежити ще в середньовічній Європі, коли формувалися військово-політичні союзи, такі як Священна Римська імперія або Ганзейський союз. Однак такі об’єднання мали вузьке спрямування і не претендували на регулювання міжнародних відносин у глобальному масштабі.

Кардинальні зміни відбулися в епоху після Наполеонівських війн, коли була створена Віденська система міжнародних відносин (1815 рік). Вона стала першим прикладом колективного підходу до забез-

печення європейської безпеки. Великим державам вдалося розробити механізм дипломатичних консультацій, відомий як Європейський концерт, що певною мірою обмежував можливість односторонніх агресивних дій. Проте ця система не була достатньо ефективною, адже спиралася на взаємні інтереси кількох держав і не враховувала інтереси менших країн. Подальший розвиток міжнародного права та дипломатії у XIX столітті сприяв формуванню перших універсальних міжнародних організацій. Вони мали переважно технічний характер, як-от Міжнародний телеграфний союз (1865) чи Всесвітній поштовий союз (1874), що свідчило про усвідомлення державами необхідності наддержавного регулювання певних сфер.

Однак справжній поштовх до створення міжнародних політичних організацій дало XX століття, коли світові війни продемонстрували неспроможність традиційної дипломатії запобігати катастрофічним конфліктам. Перша світова війна (1914–1918) особливо яскраво показала небезпеку відсутності дієвого механізму колективної безпеки. Це стало основною передумовою для створення першої глобальної організації – Ліги Націй, яка, попри свою недосконалість, заклала фундамент для подальшого розвитку ідеї міжнародного співробітництва та стала попередницею Організації Об'єднаних Націй. Потреба у міжнародних організаціях виникла через неспроможність традиційних методів врегулювання конфліктів забезпечити довготривалу стабільність. Еволюція міжнародних відносин поступово привела до усвідомлення необхідності постійно діючих багатосторонніх структур, які могли б координувати зусилля держав у питаннях миру, безпеки та міжнародного співробітництва.

Створення Ліги Націй стало першим у світовій історії масштабним експериментом у сфері колективної безпеки. Її заснування відображало прагнення людства до запобігання війнам та побудови більш стабільної міжнародної системи. Основною метою цієї організації було формування нового підходу до вирішення конфліктів, заснованого не на військовій силі, а на дипломатичних механізмах. Вступні слова до Статуту підкреслюють головну мету Ліги – сприяти міжнародному співробітництву та забезпечувати міжнародний мир і безпеку [1, с. 66–70].

«Ключовим фактором, що вплинув на створення Ліги, стало усвідомлення згубних наслідків Першої світової війни. Політики та громадськість дедалі більше схилялися до думки, що стара система міжнародних відносин, заснована на балансі сил, постійних військових союзах та гонці озброєнь, є нежиттєздатною. Війна показала, що без ефективного механізму глобального врегулювання конфліктів світ неминуче зіткнеться з новими катастрофами. Саме тому Ліга Націй прагнула не лише регулювати міжнародні суперечки, а й змінити сам підхід до взаємодії між державами. Одним із принципів, утверджених війною, стало те, що демократія, а також расова та соціальна справедливість повинні замінити застарілі політичні утворення, які раніше існували в багатьох частинах Європи» [1, с. 67].

Функціонування Ліги ґрунтувалося на положеннях її Статуту, який визначав обов'язки країн-членів щодо збереження миру. Двадцять шість статей Статуту свідчать про те, що держави, які підтримали нову політику, правильно передбачили необхідні заходи для її реалізації. Серед цих заходів були зобов'язання щодо роззброєння, мирного врегулювання міжнародних спорів через арбітраж, а також колективного реагування на агресію.

Загалом Ліга Націй була спробою закласти нові принципи міжнародного порядку, які б виключали війну як засіб вирішення суперечностей. Світ зробив сміливу спробу забезпечити мир і створити основу для розвитку міжнародного співробітництва, намагаючись перенести в сферу міжнародних відносин принципи демократичної правової системи, відомі в національному правопорядку [1, с. 68]. Вона мала стати інструментом для підтримання стабільності у світі, однак реальність показала, що без сильної виконавчої влади та обов'язкових для всіх механізмів впливу подібна організація не могла ефективно протидіяти загрозам миру. Це стало однією з головних причин її кризи та подальшої еволюції міжнародної системи безпеки, яка згодом привела до створення ООН.

Аналізуючи Лігу Націй як історичний прецедент створення ООН, важливо зрозуміти, які структурні, функціональні та концептуальні особливості відрізняли ці організації та що, навпаки, залишилося незмінним. Ліга Націй стала першою спробою створення універсальної міжнародної організації для підтримки миру, проте її функціональні обмеження та відсутність ефективних механізмів реалізації рішень зрештою призвели до її занепаду. Водночас цей досвід вплинув на заснування ООН, яка значною мірою зберегла ключові принципи Ліги, але була позбавлена її критичних недоліків.

З одного боку, Ліга Націй і ООН базувалися на спільному ідеалі багатостороннього співробітництва між суверенними державами. Якщо порівняти Статут ООН і Статут Ліги, можна дійти висновку, що вони дуже схожі. Обидва базуються на принципі суверенних держав, які зберігають свою незалежність [2, с. 3]. Це свідчить про те, що концепція міжнародної взаємодії через спільні зобов'язання залишилася сталою.

Однак саме способи реалізації цих зобов'язань значно відрізнялися. Ліга Націй мала слабкий механізм забезпечення своїх рішень – відсутність універсальної військової сили та необхідність одностайності в ухваленні ключових рішень паралізували її діяльність. Для порівняння, ООН отримала можливість застосовувати примусові заходи, включно з військовими операціями під егідою Ради Безпеки. Цього разу було вирішено почати поетапно: спочатку створити певні організації, які викличуть найменший опір, а потім поступово просуватися далі [2, с. 4]. Це означало, що ООН зосередилася на створенні більш дієвих механізмів, які поступово розширювали її можливості.

Слід сказати, що однією принциповою відмінністю стало членство в організаціях. Ліга Націй із самого початку стикнулася з проблемою неповного представництва: США, одна з провідних держав-переможців Першої світової війни, ніколи не стала її членом, а СРСР долучився лише у 1934 році, незадовго до початку Другої світової війни. ООН, навпаки, з самого початку об'єднала найважливіших глобальних гравців і сформувала механізм постійного представництва в Раді Безпеки для найбільш впливових держав.

Незважаючи на вдосконалення організаційних структур, проблеми, які переслідували Лігу Націй, частково залишилися і в ООН. Як і Ліга, сучасна ООН часто стикається з паралічем ухвалення рішень через право вето постійних членів Ради Безпеки. Так само, як і у випадку з Лігою, ефективність міжнародних санкцій та інших механізмів примусу залишається предметом дискусій.

На нашу думку, порівняльний аналіз Ліги Націй та ООН демонструє не лише спадковість міжнародних інституцій, а й еволюцію їхніх механізмів. Ліга була першою спробою глобального врегулювання конфліктів через колективні рішення, і хоча її модель виявилася неефективною, її досвід дозволив створити більш життєздатну систему в особі ООН. Проте, як показує практика, навіть у 21 столітті організація стикається з викликами, які свого часу стали фатальними для її попередниці.

Створення Організації Об'єднаних Націй стало логічним продовженням діяльності Ліги Націй, заснованої після Першої світової війни для забезпечення мирного співіснування між державами та попередження війни в майбутньому. Ліга Націй, незважаючи на своє благородне завдання, не змогла ефективно запобігти глобальним конфліктам, таких як Друга світова війна, що поставило під сумнів її здатність забезпечити стабільність в міжнародних відносинах. Зокрема, її слабкості стали очевидними після того, як держави, які повинні були дотримуватись її рішень, не завжди виконували свої зобов'язання, а відсутність механізмів покарання за порушення засадничих принципів сприяла посиленню міжнародних конфліктів.

«Однією з головних причин краху Ліги Націй стала її нездатність змусити великі держави дотримуватись своїх зобов'язань. Відсутність реальних механізмів санкцій для покарання агресорів і відмови від колективної безпеки призвела до втрати довіри до Ліги з боку більшості країн» [3, с. 506]. Проблеми з ефективністю та слабка підтримка з боку великих держав, таких як США, яка не стала членом Ліги,

сприяли її поступовому занепаду. Рішення не втручатися у агресивні дії держав, як це сталося під час італо-ефіопської війни або японської агресії в Китаї, було лише підтвердженням її безсилля.

«Після завершення Другої світової війни стало очевидним, що для створення стабільного і мирного міжнародного порядку необхідна нова міжнародна організація, здатна забезпечити реальний контроль над агресією та сприяти співпраці між державами на основі загальних принципів і прав людини. Це було обумовлено необхідністю забезпечення більш ефективної міжнародної безпеки та адаптації до нових політичних реалій після війни» [3, с. 507].

«На відміну від Ліги Націй, ООН була створена з більш чіткою метою: не лише запобігати війнам, але й працювати над питаннями економічного розвитку, прав людини, гуманітарної допомоги та іншими глобальними проблемами. Вона також мала більшу легітимність і підтримку серед великих держав, що стало ключовим фактором її успіху. Створення ООН відбулося внаслідок підписання Статуту ООН 26 червня 1945 року в Сан-Франциско, що поклало початок новому етапу в міжнародних відносинах після Другої світової війни» [3, с. 508].

Слід зазначити, незважаючи на те, що ООН та Ліга Націй були засновані з подібною метою – забезпечення мирного співіснування між націями – їх структура та механізми діяльності суттєво різнилися. Ліга Націй складалася переважно з рад, що забезпечували обговорення питань безпеки та міжнародних конфліктів, однак її рішення часто були обмеженими через відсутність реальних санкцій або механізмів примусу.

«ООН отримала значно більш ефективну систему органів управління. Основним органом для підтримки миру і безпеки є Рада Безпеки, що складається з 15 членів, серед яких п’ять постійних (Китай, Франція, Росія, Великобританія, США), на яких покладена особлива відповідальність через право вето. Це рішення зробило ООН значно потужнішою та здатною приймати важливі рішення у випадках загрози міжнародному миру» [3, с. 509].

У той же час, хоча ООН мала значно ефективніші механізми, її робота також стикалася з проблемами, зокрема, через політичні розбіжності серед великих держав, які можуть блокувати рішення, що стосуються міжнародних криз. Однак ООН змогла здійснити реальні кроки у напрямку гуманітарної допомоги, боротьби з бідністю, вирішення екологічних проблем і підтримки прав людини, чого Ліга Націй не змогла досягти.

Варто зазначити, що ті, хто досі намагався порівняти Лігу Націй і ООН, насправді в загальному були стурбовані лише їх відмінними рисами. Але основний момент, на який має звернути увагу серйозний дослідник міжнародних відносин, полягає в тому, що Організація Об’єднаних Націй не є розривом із минулим, а радше продовженням застосування старих ідей і методів із певними змінами, які вважалися необхідними у світлі набутого досвіду. Якби люди усвідомили цю просту істину, вони могли б більш розумно оцінювати минулі зусилля та їхню ефективність [4, с. 263; 5, с. 5].

Аналізуючи це твердження, ми можемо дійти висновку, що ООН справді не стала абсолютно новим утворенням, а радше логічним продовженням ідей, закладених у Лізі Націй. Це підтверджується не лише текстуальними запозиченнями, а й загальним принципом функціонування міжнародної організації, спрямованої на підтримку миру та безпеки. Водночас слід враховувати, що, хоча ООН врахувала помилки свого попередника, вона не змогла повністю уникнути деяких структурних проблем, що залишилися від Ліги. Зокрема, ми бачимо, що відсутність реальних механізмів примусу, яка була однією з ключових причин слабкості Ліги Націй, частково збереглася й у структурі ООН. Попри розширення повноважень Ради Безпеки та наявність миротворчих місій, організація все ще залежить від волі держав-членів у питанні виконання рішень. Це особливо помітно в ситуаціях, коли великі держави, які мають право вето, блокують резолюції, що суперечать їхнім національним інтересам.

Водночас ми погоджуємося, що спадщина Ліги Націй не обмежується лише її формальними невдачами. Вона стала важливим етапом у розвитку міжнародного права та багатосторонньої дипломатії. Її досвід продемонстрував необхідність чіткішого механізму колективної безпеки

та ширшого залучення держав до ухвалення рішень, що й було враховано при створенні ООН. Тому, попри те, що Ліга Націй зазнала краху, її існування та діяльність суттєво вплинули на формування сучасної системи міжнародних відносин.

Еволюція міжнародних організацій до 1945 року пройшла шлях від неформальних угод між державами до створення інституцій, що мали на меті регулювати міжнародні відносини. Ключовими рушійними чинниками цього процесу стали війни та міжнародні кризи, що демонстрували неспроможність існуючих механізмів безпеки. Віденський конгрес, Ліга Націй та зрештою ООН є етапами розвитку міжнародної співпраці, що поступово формували сучасну систему міжнародного права та безпеки.

З огляду на історичний контекст, першочергові функції ООН були орієнтовані переважно на запобігання міжнародним конфліктам та створення механізмів мирного розв'язання суперечностей. Основний акцент у цей період робився на діяльності Ради Безпеки, якій було надано повноваження вживати колективних заходів для припинення агресії та застосовувати санкції або військову силу для підтримання міжнародного миру [6, с. 42]. Поступово ставало зрозуміло, що самими лише політичними та безпековими заходами неможливо гарантувати стабільність у світі. Саме тому вже на ранніх етапах діяльності ООН почала приділяти увагу соціально-економічним питанням, що згодом стало фундаментом для подальшої еволюції її діяльності.

«З другої половини XX століття ключовим фактором трансформації діяльності ООН стала «деколонізація», яка кардинально змінила міжнародний порядок. У період з 1950-х до 1970-х років відбулося стрімке зростання кількості незалежних держав, що зумовило збільшення членства ООН з 51 країни у 1945 році до понад 120 у 1970-х. Це, своєю чергою, призвело до необхідності адаптації організації до нових реалій та переорієнтації її діяльності на проблеми країн, що розвиваються» [7, с. 104].

Зокрема, в цей період було створено кілька ключових програм, спрямованих на соціально-економічний розвиток нових незалежних держав:

– «програма розвитку ООН (UNDP) (1965) – для підтримки економічного зростання та подолання бідності;

– конференція ООН з торгівлі та розвитку (ЮНКТАД) (1964) – для сприяння інтеграції країн, що розвиваються, у світову економіку;

– світова продовольча програма (WFP) (1961) – для забезпечення продовольчої безпеки у світі» [8, с. 56].

Отже, якщо на початкових етапах діяльність ООН була зосереджена переважно на політичних аспектах міжнародної безпеки, то в цей період вона набула багатогранності, включивши питання глобального розвитку. Це свідчить про її адаптивний характер та прагнення реагувати на актуальні виклики часу.

«Миротворчі операції стали ще одним напрямом, у якому ООН зазнала суттєвої трансформації. Якщо у 1948 році перша місія UNTSO обмежувалася лише наглядовими функціями, то з 1956 року миротворчість ООН набула якісно нового характеру. Створення миротворчих сил ООН під час Суецької кризи (UNEF) стало першим випадком, коли були розгорнуті військові контингенти під егідою ООН для розмежування конфліктуючих сторін» [9, с. 5].

Наступні десятиліття продемонстрували розширення мандату миротворчих операцій:

– «у 1960 році місія ONUC у Конго стала першою, що включала не лише військову присутність, а й допомогу у державному будівництві;

– у 1970-х миротворчі місії було доповнено функціями моніторингу дотримання прав людини;

– у 1980-х стало очевидним, що миротворчі зусилля потребують довготривалих стратегій, а не лише тимчасових рішень» [10, с. 14].

Тобто, ми можемо помітити, що миротворча діяльність ООН не лише розширювалася, а й зазнавала якісних змін: від пасивного спостереження до активного управління кризами. Це ще раз підтверджує гнучкість організації у реагуванні на зміни у міжнародному середовищі.

Висновки. Підсумовуючи наше дослідження, вважаємо визначити наступні висновки щодо проблем історичних пере-

думов та еволюції діяльності ООН, як гаранта міжнародної безпеки.

Ліга Націй була важливою спробою створити міжнародний механізм для забезпечення миру, її нездатність діяти ефективно в кризових ситуаціях та обмежена підтримка з боку великих держав сприяли її відходу на задній план після Другої світової війни. ООН, з іншого боку, стала більш ефективною організацією завдяки вдосконаленим механізмам колективної безпеки, більш реалістичному підходу до міжнародних відносин і розширеному спектру завдань. Вона не лише продовжила місію Ліги Націй, але й значно розширила її функції, що дозволило ООН стати ключовим інструментом глобальної політики в післявоєнний період.

Аналіз еволюції діяльності ООН свідчить, що організація поступово відходила від вузької концепції безпекового гаранта та перетворювалася на комплексний механізм глобального врядування. Якщо у перші роки її існування основний фокус був зосереджений на підтриманні миру між державами, то згодом спектр діяльності значно розширився: від розвитку міжнародного права та захисту прав людини до глобального економічного розвитку та миротворчих ініціатив.

Здатність ООН змінюватися відповідно до історичних викликів була і залишається її головною перевагою. Проте, якою б адаптивною не була ця організація, вона все одно не завжди здатна забезпечити ефективне реагування на всі виклики міжнародної безпеки та розвитку. Політичні суперечності, бюрократичні обмеження та інституційна інерція часто стають перепонами на шляху до дієвих рішень. Саме тому так багато науковців досліджують питання того, наскільки ефективною є структура ООН, яким чином вона реформувалася та чи здатна вона відповідати на сучасні виклики глобального порядку – саме ці питання наразі знаходяться на піку своєї актуальності і саме історичні аспекти діяльності цієї організації можуть допомогти зрозуміти, що можна покращити.

Список використаної літератури:

1. Beneš E. The League of Nations: Successes and Failures. *Foreign Affairs.* 1932. Vol. 11, No. 1. P. 66–80. DOI: 10.2307/20030484 (дата звернення: 23.03.2025).
2. Sweetser A. From the League to the United Nations. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1946. Vol. 246. P. 1–8. URL: http://www.jstor.org/stable/1025123 (дата звернення: 24.03.2025).
3. Fenwick C. G. The ‘Failure’ of the League of Nations. The American Journal of International Law. 1936. Vol. 30, No. 3. P. 506–509. DOI: 10.2307/2191024 (дата звернення: 24.03.2025).
4. Eagleton C. Covenant of the League of Nations and Charter of the United Nations: Points of Difference. Department of State Bulletin. Vol. XIII.
5. Goodrich L. M. From League of Nations to United Nations. International Organization. 1947. Vol. 1, No. 1. P. 3–21. URL: http://www.jstor.org/stable/2703515(дата звернення: 24.03.2025).
6. Meisler S. United Nations: A History. New York: Grove Press, 1997. 384 с.
7. Weiss T. G., Daws S. The Oxford Handbook on the United Nations. Oxford: Oxford University Press, 2007. 816 с.
8. Jolly R., Emmerij L., Weiss T. G. UN Ideas That Changed the World. Bloomington: Indiana University Press, 2009. 336 с.
9. International Peace Institute. The Evolution of United Nations Peacekeeping. 2014. 5 с.
10. Malone D. M. The UN Security Council in the Post-Cold War World. *Security Studies.* 2010. Т. 15, № 2. С. 14.

Igoshin M., Kharchenko A. Historical background and evolution of the UN's activities as a guarantor of international security

The article examines the historical background to the creation of the United Nations (UN), its evolution, and a comparison with the League of Nations as the predecessor of the UN. An analysis of the shortcomings and advantages of the League of Nations is carried out, which led to its collapse and the formation of a new international organization that aimed to avoid the mistakes of its predecessor.

The historical conditions preceding the creation of the League of Nations are examined in detail, as well as its role in the post-war stabilization of the international situation. Particular attention is paid to the analysis of the weaknesses of the League of Nations, in particular its

inability to ensure the effective implementation of decisions and avoid new global conflicts, which was the main reason for its collapse. An important aspect is the comparison of the principles of the League and the UN, emphasizing the change in approaches to international security and cooperation between states.

The structure of the United Nations, the principles of adaptation to new challenges and the change in its structure and functioning after World War II are considered. The UN has become a larger and more inclusive organization over time, attracting new countries to its membership, as well as developing new mechanisms to ensure peace, security and human rights. It is emphasized that, despite its successes, the UN has not been able to avoid some of the problems inherent in its predecessor, which requires constant analysis and reform to increase efficiency.

An analysis of the historical background and a comparison of the League of Nations and the UN are carried out, which makes it possible to gain a deeper understanding of the importance of the historical context for developing effective strategies for reforming the UN in the face of modern global challenges. The article aims to contribute to a better understanding of the evolution of international organizations, their strengths and weaknesses, and also provides recommendations on possible ways to improve the UN to ensure the stable development of international relations in the future.

Key words: *United Nations, League of Nations, international security, evolution of the UN, UN reforms, international relations, world order.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.3

А. М. Кучук
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри права та публічного управління
Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка

Ю. С. Завгородня
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави та права, конституційного права та прав людини
Дніпровського державного університету внутрішніх справ

МІЖНАРОДНЕ ГУМАНІТАРНЕ ПРАВО ТА НАЦІОНАЛЬНЕ ВІЙСЬКОВЕ ПРАВО: АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ

У статті досліджено взаємодію міжнародного гуманітарного права та національного військового права, зосереджено увагу на механізмах імплементації міжнародних норм у внутрішнє законодавство. Актуальність дослідження визначається необхідністю забезпечення належного правового регулювання збройних конфліктів та виконання державою міжнародно-правових зобов'язань

Досліджено взаємодію міжнародного гуманітарного права та військового права, з акцентом на імплементацію міжнародних норм у національне законодавство. Визначено, що міжнародне гуманітарне право виконує нормативну функцію у врегулюванні збройних конфліктів, встановлюючи стандарти захисту осіб і об'єктів. Військове право, як комплексна галузь національного права, регулює діяльність збройних сил та забезпечує правове підґрунтя оборонної політики держави.

Розглянуто трирівневу класифікацію механізмів імплементації міжнародного гуманітарного права: нормативно-правовий, інституційний та практичний рівні. Акцентовано увагу на ролі законотворчої діяльності, функціонуванні державних органів та застосуванні гуманітарних норм у військовій практиці. Наголошено на необхідності прийняття законодавчих актів, створення спеціалізованих органів правосуддя та впровадження програм військово-правової освіти.

Окрему увагу приділено питанням криміналізації воєнних злочинів та забезпеченню прав потерпілих. Вказано на важливість ратифікації Римського статуту та вдосконалення національного кримінального законодавства. Зроблено висновок про значення гармонізації міжнародного гуманітарного права та військового права для зміцнення правовладдя і забезпечення захисту жертв збройних конфліктів.

Наголошено, що взаємодія між міжнародним гуманітарним правом та військовим правом має комплексний характер, охоплюючи процеси імплементації міжнародних норм у національне законодавство, адаптацію правових положень до специфіки збройних сил та розробку механізмів контролю за їх дотриманням. Результати дослідження підкреслюють важливість гармонізації міжнародного гуманітарного права та національного військового права для забезпечення ефективного захисту осіб під час збройних конфліктів і належного виконання державою її міжнародних зобов'язань.

Ключові слова: *воєнний злочин, захист жертв, збройний конфлікт, імплементація норм міжнародного права, національне законодавство, система права.*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження обумовлена зростанням кількості збройних конфліктів у сучасному світі, що підкреслює важливість ефективного застосування норм міжнародного гуманітарного права на національному рівні. Ця галузь міжнародного права спрямована на захист осіб, які не беруть або припи-

© Кучук А. М., Завгородня Ю. С., 2025

нили брати участь у воєнних діях, а також на обмеження методів і засобів ведення війни. Водночас національне військове право виконує функцію правового регулювання діяльності збройних сил держави, визначаючи порядок застосування сили відповідно до міжнародних зобов'язань.

Проблематика взаємодії міжнародного гуманітарного права та національного військового права набуває особливої значущості для держав, які беруть участь у міжнародних операціях, ведуть оборонні чи миротворчі місії. Належна імплементація норм цієї галузі міжнародного права у внутрішнє законодавство є необхідною умовою для забезпечення правового захисту цивільного населення та комбатантів, запобігання воєнним злочинам і притягнення винних до відповідальності.

Крім того, правовладдя як фундаментальний принцип сучасної правової системи передбачає чітке дотримання норм міжнародного права. У цьому контексті дослідження аспектів взаємодії між міжнародним гуманітарним правом і національним військовим правом сприяє виявленню правових колізій, прогалин у законодавстві та розробці пропозицій щодо їх усунення.

Особливу актуальність дослідження має для України в умовах збройної агресії та необхідності забезпечення відповідності національного законодавства міжнародним стандартам. Вивчення досвіду інших держав у питаннях імплементації норм міжнародного гуманітарного права може стати важливим орієнтиром для вдосконалення вітчизняного військового права.

Таким чином, дослідження взаємодії міжнародного гуманітарного права та національного військового права є важливим не лише для правничої науки, а й для забезпечення захисту прав осіб у збройних конфліктах та утвердження принципів правовладдя в національній правовій системі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правову природу міжнародного гуманітарного права досліджували В. Чудновська та А. Мернік, наголошуючи, що фундаментом сучасного гуманітарного права є інтеграція принципів гаазького та женевського права. Гаазькі норми визначають межі допустимого у військових діях, зокрема щодо певних озброєнь та способів ведення бою. Женевські норми, у свою чергу, мають на меті забезпечити захист тих, хто не є комбатантами або припинив участь у конфлікті [1, с. 74-75]. Концепції міжнародного гуманітарного права були предметом дослідження В. Бак та М. Межвєдєвої [2, с. 277-283].

А. Кориневич [3], І. Кудлай, Т. Моісеєва, В. Гайтан [4, с. 194-198], А. Мерник [5, с. 382-385] досліджували дію норм міжнародного гуманітарного права, а також окремі аспекти взаємодії цієї галузі міжнародного права з національним правом. А. Замрига висвітлив застосування міжнародного гуманітарного права за обставин російської збройної агресії проти України [6].

Водночас, вкажемо, що менш дослідженим є військове право як елемент системи національного права. В. Ященко розглядає ключові аспекти військового права як окремої галузі, що регулює військові відносини. Основний фокус зроблено автором на аналізі та систематизації теоретичних напрацювань науковців і практиків у цій сфері. Висувається та аргументується ідея про першочергове значення військово-оборонної функції військового права як його основного змістовного елемента, що має визначати правову модель військової сфери [7, с. 141-148].

І. Шопіна та О. Гущин аналізували проблеми розвитку воєнного права (ототожнюючи воєнне право та військове право) [8].

Однак, попри значну кількість досліджень, залишається недостатньо вивченими питання гармонізації норм міжнародного гуманітарного права із національним військовим правом, особливо в аспекті їх практичного застосування під час збройних конфліктів. Подальші дослідження потребують розробки рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання відповідно до міжнародних зобов'язань держави.

Мета статті. Метою цієї роботи є висвітлення аспектів взаємодії міжнародного гуманітарного права та національного військового права.

Виклад матеріалу. Для досягнення мети дослідження необхідно розуміти природу міжнародного гуманітарного права та військового права. На нашу думку, міжнародне гуманітарне право, будучи скла-

довою міжнародного публічного права, виконує нормативну функцію у врегулюванні збройних конфліктів, встановлюючи загальні стандарти захисту осіб і об'єктів, які не беруть участі в бойових діях.

Військове право доцільно розглядати як комплексну галузь національного законодавства, що регулює суспільні відносини, які виникають у зв'язку з організацією, функціонуванням та застосуванням збройних сил держави. Ця галузь серед іншого визначає правовий статус військовослужбовців, встановлює порядок військового управління, проходження військової служби, мобілізаційної підготовки, правові засади воєнного стану [9, с. 192-193]. Військове право є структурним елементом системи національного права, що поєднує норми конституційного, адміністративного, кримінального, міжнародного та інших галузей права, забезпечуючи правове регулювання оборонної політики та військової діяльності держави.

Вкажемо, що ми не вступаємо у дискусії щодо того, чи є військове право окремою галуззю національного права. Вкажемо, що ми не вступаємо у дискусії щодо того, чи є військове право окремою галуззю національного права, оскільки питання галузевої приналежності має значною мірою доктринальний характер і залишається предметом наукових дебатів. Натомість для цілей цього дослідження військове право розглядається як комплекс правових норм, що регулюють відносини у сфері оборони, діяльності збройних сил, а також реалізації державної політики у воєнній сфері. Такий підхід дозволяє зосередитися на аналізі конкретних аспектів взаємодії між міжнародним гуманітарним правом і національним військовим правом, не заглиблюючись у теоретичні суперечки щодо його статусу в системі права.

Результати нашого дослідження вказують на те, що взаємодія між міжнародним гуманітарним правом та військовим правом має комплексний характер. Вона охоплює процеси імплементації міжнародних норм у внутрішнє законодавство, адаптацію правових положень до специфіки збройних сил держави, а також розробку механізмів контролю за дотриманням норм гуманітарного права на національному рівні.

Водночас, слід наголосити, що ефективна імплементація норм міжнародного гуманітарного права у національне право, зокрема у законодавство, що регулює відносини у сфері функціонування збройних сил держави, вимагає прийняття відповідних законодавчих актів, внесення змін до військових статутів, наказів та інструкцій. Зокрема, важливу роль відіграє розроблення національних керівництв з ведення бойових дій, які деталізують міжнародні гуманітарні стандарти з урахуванням військових реалій.

При цьому класифікацію механізмів імплементації, на нашу думку, доцільно провести за рівнями, виокремивши нормативно-правовий, інституційний та практичний рівні. Такий підхід дозволяє комплексно оцінити ефективність застосування норм міжнародного гуманітарного права у військовому праві, враховуючи як формальні аспекти закріплення норм, так і реальні механізми їх реалізації та контролю.

Нормативно-правовий рівень охоплює законотворчу діяльність держави, спрямовану на імплементацію положень гуманітарного права у національне законодавство, що передбачає ухвалення спеціальних законів, внесення змін до військових статутів та інших нормативно-правових актів, що регламентують ведення бойових дій, захист цивільного населення та військовополонених, а також визначення відповідальності за воєнні злочини.

Інституційний рівень передбачає створення та функціонування державних органів, уповноважених (відповідальних) на впровадження норм гуманітарного права. Йдеться про роль парламенту, уряду, військових інституцій, органів правосуддя та прокуратури у забезпеченні контролю за дотриманням міжнародних стандартів. Особливе значення має діяльність спеціалізованих підрозділів, відповідальних за правову оцінку воєнних операцій та навчання військовослужбовців нормам міжнародного гуманітарного права.

Практичний рівень стосується безпосереднього застосування норм гуманітарного права у процесі ведення бойових дій, підготовки військових операцій та забезпечення захисту жертв збройних конфлік-

тів. Він включає процедури розслідування воєнних злочинів, механізми правозастосування та притягнення до відповідальності винних осіб. Важливою складовою цього рівня є військова освіта та тренінги, що формують належне розуміння та дотримання норм гуманітарного права серед військовослужбовців.

Додамо, що одним із ключових елементів взаємодії є система військово-правової освіти та підготовки військовослужбовців. Рекомендовано включити в програми військової підготовки поглиблений курс з міжнародного гуманітарного права, що сприятиме підвищенню правової обізнаності та зниженню кількості порушень гуманітарних норм.

У цьому контексті варто згадати підготовлений комплексний пакет навчальних матеріалів для викладання заняття на тему «Міжнародне гуманітарне право та його норми про захист жертв війни» у межах базової загальновійськової підготовки, підготовлений Департаментом юридичного забезпечення Міністерства оборони України у співпраці з громадською спілкою «Українська Гельсінська спілка з прав людини» [10].

Наголосимо, що запропонована трирівнева класифікація дозволяє виявити прогалини у процесі імплементації, визначити напрями вдосконалення військового права та забезпечити ефективне виконання державою своїх міжнародних зобов'язань.

Відзначимо, що ефективне національне військове право має містити чіткі положення щодо криміналізації воєнних злочинів, передбачати механізми розслідування та притягнення до відповідальності осіб, винних у їх вчиненні, що серед іншого передбачає імплементацію положень міжнародного гуманітарного права і Римського статуту Міжнародного кримінального суду у внутрішнє законодавство. Зокрема, національне право має визначати конкретний перелік воєнних злочинів, відповідальність за які повинна бути чітко врегульована в кримінальному законодавстві. У цьому аспекті вкажемо, що лише у серпні 2024 року Україна ратифікувала Римський статут [11]. Нині продовжується робота над проєктом Кримінального кодексу [12].

Для забезпечення ефективності правозастосування важливим є створення спеціалізованих органів або підрозділів, які мають необхідну компетенцію для здійснення правосуддя у сфері воєнних злочинів. При цьому процедура розслідування повинна відповідати міжнародним стандартам незалежності, об'єктивності та неупередженості. Додамо, що в Україні триває дискусія щодо створення військових судів: «Якщо ж говоримо про створення військових судів, то ми, знову ж таки, маємо свій досвід; спілкуємося з людьми, які були безпосередньо до цього дотичні. І це ще чинні судді, які дуже підтримують цю ідею. І, судячи з інформації у відкритих джерелах, Верховний Суд наразі теж активно підтримує створення військових судів» [13].

Окрему увагу слід приділити питанням захисту прав потерпілих від воєнних злочинів. Національні механізми мають забезпечувати доступ до правосуддя, гарантувати відшкодування шкоди та реабілітацію жертв. Для цього доцільно передбачити участь потерпілих у кримінальному процесі, надання їм правової допомоги та забезпечення захисту свідків.

Таким чином, чітке закріплення у національному військовому праві положень щодо криміналізації воєнних злочинів, розслідування та притягнення винних до відповідальності сприятиме виконанню державою своїх міжнародно-правових зобов'язань, зміцненню правовладдя та забезпеченню справедливості для жертв збройних конфліктів.

Таким чином, результати дослідження підкреслюють важливість гармонізації міжнародного гуманітарного права та національного військового права з метою забезпечення ефективного захисту осіб під час збройних конфліктів та належного виконання державою її міжнародних зобов'язань.

Висновки і пропозиції. Таким чином, взаємодія між міжнародним гуманітарним правом та військовим правом має комплексний характер, охоплюючи процеси імплементації міжнародних норм у національне законодавство, адаптацію правових положень до специфіки збройних сил та розробку механізмів контролю за їх дотриманням. Класифікація механізмів

імплементації міжнародного гуманітарного права може здійснюватися за трьома рівнями: нормативно-правовим, інституційним та практичним. Ефективна імплементація норм міжнародного гуманітарного права у військове право потребує прийняття (зміни) відповідних законодавчих актів. Чітке закріплення у національному військовому праві положень щодо криміналізації воєнних злочинів, їх розслідування та притягнення винних до відповідальності сприятиме виконанню державою своїх міжнародно-правових зобов'язань.

Результати дослідження підкреслюють важливість гармонізації міжнародного гуманітарного права та національного військового права для забезпечення ефективного захисту осіб під час збройних конфліктів і належного виконання державою її міжнародних зобов'язань.

Список використаної літератури:

1. Чудновська В., Мернік А. Міжнародне гуманітарне право в сучасному світі. Collection of Scientific Papers «ΛΌГОΣ», (July 8, 2022; Paris, France). 2022. P. 74-75.

2. Бак В.І., Мєдвєдєва М.С. Співвідношення міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини. *Ірпінський юридичний часопис*. 2024. №(2(15). С. 277-283.

3. Кориневич А.О. Застосування міжнародного гуманітарного права до збройного конфлікту на території України. Одеса: Фенікс, 2015. 78 с.

4. Кудлай І.В., Моісеєва Т.М., Гайтан В.В. Правова оцінка збройних протистоянь у міжнародному гуманітарному праві. International scientific and practical conference (Wloclawek, Republic of Poland July 9-10, 2021). URL http://www.baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/157/4688/9848-1?inline=1

5. Мерник А.М. Міжнародний досвід правового врегулювання внутрішніх збройних конфліктів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 382-385.

6. Замрига А.В. Застосування міжнародного гуманітарного права в умовах збройної агресії російської федерації проти України. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2022. №6. https://doi.org/10.54929/2786-5746-2022-6-01-04

7. Ященко В.А. Військове право: теоретико-методологічні засади. *Інформація і право.* 2020. №2(33). С. 141-148.

8. Шопіна І.М., Гущин О.О. Актуальні проблеми сучасного стану розвитку воєнного (військового) права як науки і навчальної дисципліни. *Форум права.* 2017. № 2. С. 144-148.

9. Добробог Л. Галузеутворення та комплексні галузі права в аспекті розвитку українського правознавства. *Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні та світі* : матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 31 травня 2024 р. – 01 червня 2024 року). У 2-х томах. Суми : СумДПУ імені А.С. Макаренка, 2024. Т. 1. С. 192-195.

10. Комплексний пакет навчальних матеріалів для викладання заняття на тему «Міжнародне гуманітарне право та його норми про захист жертв війни» у межах базової загальновійськової підготовки. URL: https://www.mil.gov.ua/diyalnist/mizhnarodne-gumanitarne-pravo/kompleksnij-paket-z-mgp-v-ramkah-bzvp.html

11. Про ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду та поправок до нього. Закон України від 21 серпня 2024 року. *Відомості Верховної Ради*. 2025. №№ 1-2. Ст.1.

12. Текст проєкту нового Кримінального кодексу України/Draft of the new Criminal Code of Ukraine. URL: https://newcriminalcode.org.ua/criminal-code

13. Начальник Головного управління військової юстиції Міністерства оборони України Олексій Муравйов повідомив, що Національна школа суддів України працює в напрямку підготовки суддів щодо роботи з військовими злочинами. URL: https://armyinform.com.ua/2025/03/21/u-minoborony-poyasnyly-shho-potribno-dlya-stvorennya-vijskovyh-sudiv/

Kuchuk A., Zavhorodnia Yu. International Humanitarian Law and National Military Law: Aspects of Interaction

The article examines the interaction of international humanitarian law and national military law, focusing on the mechanisms for implementing international norms into domestic legislation. The relevance of the study is determined by the urgency to ensure proper legal regulation of armed conflicts and the fulfillment of international legal obligations by a state.

The interaction of international humanitarian law and military law with an emphasis on the implementation of international norms into national legislation is examined. It is designated that international humanitarian law performs a normative function in the settlement of armed conflicts, establishing standards for protection of individuals and objects. Military law, as a complex branch of national law, regulates the activities of the armed forces and provides the legal basis for the defense policy of the state.

A three-level classification of mechanisms for implementing international humanitarian law is considered: regulatory, institutional and practical levels. The focus is on the role of lawmaking, the functioning of state agencies and the application of humanitarian norms in military practice. The necessity of adopting legislative acts, forming specialized justice institutions and implementing military legal education programs is emphasized.

Special attention is paid to the issues of criminalizing war crimes and ensuring the victims' rights. The importance of ratifying the Rome Statute and improving national criminal legislation is indicated. The conclusion is made about the importance of harmonizing international humanitarian law and military law for strengthening the rule of law and ensuring the protection of victims of armed conflicts.

It is emphasized that the interaction between international humanitarian law and military law is complex, covering the processes of implementing international norms into national legislation, adapting legal provisions to the specifics of the armed forces and developing mechanisms for monitoring their compliance. The results of the study emphasize the importance of harmonizing international humanitarian law and national military law to ensure the effective protection of individuals during armed conflicts and the proper implementation by the state of its international obligations.

Key words: *war crime, protection of victims, armed conflict, implementation of international law, national legislation, legal system.*

УДК 349.4:347.23:346.343
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.4

О. С. Літошенко
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії права, міжнародного права та приватного права
Київського Міжнародного Університету

А. А. Гусенко
старший викладач кафедри публічного управління
та адміністрування і міжнародної економіки
Миколаївського національного аграрного університету

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ВІД ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ ДО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО КРЕДИТУВАННЯ

У статті розкрито правові аспекти реформування аграрної політики України, зокрема земельної реформи та механізмів аграрного кредитування. Встановлено, що правове регулювання аграрної політики є важливою складовою сталого розвитку сільського господарства, сприяючи ефективному використанню земельних ресурсів та забезпеченню їх рівномірного розподілу. Досліджено, як фінансові інструменти, такі як аграрне кредитування, сприяють модернізації сільськогосподарських виробництв. Встановлено, що для ефективного використання цих ресурсів важливо запровадити механізми контролю, що дозволяють спрямувати фінансові кошти на розвиток аграрного виробництва, а не на поточні потреби. Визначено роль Конституції України в регулюванні земельних відносин. Окрему увагу приділено зміні законодавства у сфері земельних відносин, що включає ухвалення важливих законів, таких як Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення», який дозволяє відкриття ринку землі та визначає чіткі норми і правила для його функціонування. Проаналізовано впровадження сучасних технологій, зокрема геопросторових даних, що сприяють прозорості земельних відносин та розвитку механізмів аграрного кредитування. Особливу увагу в статті приділено питанням фінансової підтримки аграрного сектору, зокрема через законодавчі ініціативи, які включають компенсацію кредитних ставок та субсидії для фермерів. Вказано на важливість створення сприятливих умов для розвитку малого та середнього аграрного бізнесу, що є критичним для забезпечення стабільності продовольчої безпеки країни. Запропоновано оптимізувати правове регулювання ринку землі, забезпечивши прозорість операцій та захист національних інтересів; розширити державну підтримку аграрного сектору, удосконаливши кредитні механізми та компенсаційні програми; запровадити дієвий моніторинг ефективності використання кредитних коштів; підвищити ефективність використання сільськогосподарських земель через удосконалення управлінських механізмів.

Ключові слова: *аграрна політика, земельна реформа, аграрне кредитування, ринок землі, аграрний сектор, сільське господарство.*

Постановка проблеми. Реформування аграрної політики України є ключовим чинником забезпечення сталого розвитку сільського господарства та сільських територій, оскільки воно спрямоване на підвищення ефективності викори-

© Літошенко О. С., Гусенко А. А., 2025

стання земельних ресурсів, модернізацію аграрного виробництва та покращення умов життя сільського населення. Для досягнення цих цілей необхідною умовою є адаптація національного законодавства до європейських стандартів, що не лише забезпечить стабільність правових механізмів у сфері земельних відносин, а й сприятиме інтеграції України у світові аграрні ринки. Така гармонізація законодавства, зі свого боку, створить сприятливі умови для залучення інвестицій у сільське господарство, стимулюючи розвиток інноваційних технологій та підвищуючи конкурентоспроможність української агропродукції. Тому комплексний підхід до реформ дозволить не лише посилити економічний потенціал аграрного сектору, а й сприятиме збалансованому розвитку регіонів, зменшенню соціально-економічних диспропорцій між містом і селом та формуванню ефективної моделі управління сільським господарством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблематика реформування аграрної політики є одним із ключових напрямів наукового пошуку. Зокрема, С. Дем'яненко наголошує, що основним завданням аграрної політики є прискорене впровадження інноваційних технологій у виробництво, що сприятиме зростанню його обсягів. Це, зі свого боку, зумовлює необхідність не лише технічного оновлення, а й створення сприятливого ринкового середовища, яке забезпечить доступ сільськогосподарських виробників до новітніх технологій [1, с. 76]. У цьому контексті важливу роль відіграє й земельна реформа, оскільки доступ до землі та ефективне її використання є визначальними чинниками розвитку аграрного сектору. З огляду на це, О. Літошенко підкреслює, що концептуальні засади земельної реформи 2021 року стали логічним продовженням багаторічного процесу трансформації земельних відносин в Україні. Її головною метою було підвищення ефективності використання земельних ресурсів, стимулювання ринкових механізмів у сфері землекористування та залучення інвестицій [2, с. 159]. Земельна реформа безпосередньо пов'язана з розвитком ринку оренди землі, що, зі свого боку, впливає на ефективність аграрного сектору. Так, Я. Гадзало, П. Саблук, Ю. Лупенко, В. Месель-Веселяк та М. Федоров, аналізуючи основні аспекти аграрної реформи в Україні, зазначають, що створення ринку оренди земельних ділянок і земельних часток (паїв) є важливим чинником підвищення ефективності землекористування. Водночас вчені наголошують на необхідності вдосконалення кредитної політики, адже отримання фінансових ресурсів для нових приватних господарств, що орендують землю, ускладнене через відсутність права орендаря використовувати земельну ділянку як заставу [3, с. 11]. Однак реформування аграрного сектору не може обмежуватися лише земельними відносинами, адже стале зростання галузі вимагає комплексного підходу. У цьому зв'язку важливо враховувати стратегічні виклики, що постали перед агропромисловим комплексом України внаслідок реалізації Цілей сталого розвитку та подолання наслідків бойових дій на значних територіях. Тому Н. Орлова та Ю. Сіденко визначають серед основних напрямів розвитку аграрного сектору економічну трансформацію агропромислового комплексу, подальше зміцнення аграрної інфраструктури та адаптацію до європейських стандартів. Упровадження цих заходів сприятиме інтеграції України в єдиний європейський аграрний простір, забезпеченню сталого розвитку галузі та формуванню ефективних механізмів державного регулювання [4, с. 96].

Дослідження вчених підтверджують важливість комплексного підходу до реформування аграрного сектору, який поєднує технологічні інновації, удосконалення земельних відносин, ефективну кредитну політику та інтеграцію в європейський економічний простір. Однак актуальним залишається поглиблене дослідження правових аспектів реформування аграрної політики України, зокрема в контексті земельної реформи та механізмів регулювання аграрного кредитування.

Метою статті є дослідження правових аспектів реформування аграрної політики України, зокрема в контексті земельної реформи та механізмів регулювання аграрного кредитування.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання аграрної політики України є важливим елементом для забезпечення сталого розвитку сільського господарства та аграрної економіки країни. Актуалізація правових норм у цій сфері є важливим напрямком до раціонального використання земельних ресурсів і створення ефективних механізмів їх розподілу. Оскільки інтеграція України в міжнародні ринки вимагає адаптації національного законодавства до європейських і світових стандартів, стабільність аграрної політики має бути забезпечена через відповідні правові зміни.

Важливим аспектом правової реформи є також створення чіткої системи підтримки фермерів та аграрних підприємств через фінансові інструменти, такі як аграрне кредитування, що надає можливість залучати необхідні ресурси для модернізації виробничих процесів. Однак для того, щоб ці ресурси дійсно сприяли розвитку, необхідно впровадити механізми контролю за їх ефективним використанням. Це дозволить гарантувати, що фінансові засоби будуть цілеспрямовано спрямовані на розвиток аграрного виробництва, а не на інші поточні потреби.

Потрібно відзначити, що реформування аграрної політики України ґрунтується на конституційних засадах, визначених у статтях 13 і 14 Конституції України [5], що регулюють питання власності на землю та її правовий статус. Згідно зі статтею 13, земля, природні ресурси та надра належать українському народу, а державні органи виконують функції власника в межах, встановлених законом. Враховуючи це, всі громадяни мають рівні права на користування природними ресурсами відповідно до законодавства, що сприяє розвитку справедливих та прозорих відносин у сфері землеволодіння. Натомість стаття 14 визначає землю як національне багатство, яке перебуває під особливою охороною держави, що підкреслює її важливість для національної економіки. Це, зі свого боку, створює основу для реформування земельних відносин, забезпечуючи формування ефективного ринку землі та гарантування прав власників.

У контексті правого реформування важливе значення мають зміни, внесені до Земельного кодексу України [6], зокрема ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» [7], який став важливим кроком у розвитку аграрної політики країни. Прийняття цього закону заклало початок відкриттю ринку землі, що суттєво змінило правове регулювання земельних відносин, зокрема в частині купівлі-продажу земель сільськогосподарського призначення. Так, відкриття ринку землі вимагало запровадження чітких норм і правил, які визначають умови для різних категорій власників землі. Зокрема, ці нововведення зосереджуються на забезпеченні захисту національних інтересів у сфері землеволодіння, що є критично важливим для стабільності аграрного сектору країни.

Один з найбільш суттєвих аспектів змін полягає в обмеженнях щодо володіння земельними ділянками іноземцями та юридичними особами. Згідно з новими правилами, придбати землю сільськогосподарського призначення можуть лише громадяни України. У зв’язку з цим, питання можливості володіння землею іноземцями має бути вирішене через референдум, що дає змогу врахувати волю громадян у цьому питанні. Це нововведення спрямоване на збереження національного суверенітету та забезпечення захисту інтересів громадян України, що є особливо важливим в умовах глобалізації та фінансової інтеграції.

У цьому контексті також варто зазначити, що реформа аграрної політики передбачає використання сучасних технологій для забезпечення прозорості земельних відносин. Одним із важливих кроків у цьому напрямку стало запровадження відкритих геопросторових даних, що надає державним органам і громадянам можливість отримувати доступ до актуальної інформації про земельні ділянки. Така доступність, зі свого боку, сприяє ефективному контролю за використанням земельних ресурсів та мінімізує можливості для зловживань. Саме тому ухвалений

Закон України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» [8] став важливим етапом у реформуванні аграрної політики. Цей документ визначає принципи організації, використання та доступу до геопросторових даних, що включають інформацію про земельні ділянки, їх використання, стан, права власності та інші важливі характеристики.

Розширення доступу до інформації про земельні ділянки також сприяє удосконаленню механізмів земельного управління та кредитування. Завдяки прозорості ринку землі фінансові установи можуть точніше оцінювати ризики та визначати реальну вартість земельних активів, що підвищує надійність земельної застави. Це створює сприятливі умови для розвитку аграрного кредитування, оскільки банки та інші кредитори отримують більше гарантій щодо повернення наданих коштів. Крім того, можливість швидкого доступу до правової та технічної інформації про земельні ресурси сприяє прискоренню укладання договорів та зниженню бюрократичних процедур.

Враховуючи специфіку сільськогосподарського сектору, який потребує значних інвестицій для розвитку, Закон України «Про іпотеку» [9] створює умови для використання земельних ділянок як забезпечення при отриманні кредитів, що, зі свого боку, підвищує фінансову доступність для малого та середнього бізнесу в аграрній сфері. Важливим аспектом цього закону є врегулювання порядку використання земельних ділянок як об’єктів іпотеки, що гарантує юридичну прозорість і зменшує ризики для кредиторів та позичальників. Завдяки цьому аграрні підприємства можуть ефективніше залучати кредитні ресурси для покриття своїх фінансових потреб, зокрема для придбання сучасної техніки, оновлення виробничих потужностей та розвитку інфраструктури. Крім того, розширення доступу до фінансування дозволяє сільськогосподарським виробникам активніше впроваджувати інноваційні технології та підвищувати конкурентоспроможність своїх господарств.

Розширення механізмів кредитування аграрного сектору через використання земельних ділянок як забезпечення сприяє підвищенню інвестиційної активності та модернізації сільськогосподарського виробництва. Використання іпотечних інструментів дозволяє суб’єктам аграрного підприємництва залучати додаткові фінансові ресурси для впровадження інноваційних технологій, розвитку виробничої інфраструктури та диверсифікації діяльності. Це, зі свого боку, створює передумови для підвищення економічної ефективності аграрного сектору, покращення його конкурентоспроможності та забезпечення сталого розвитку сільських територій. Водночас необхідність державного регулювання у сфері фінансової підтримки агровиробників зумовлює актуальність законодавчих ініціатив, спрямованих на стимулювання інвестиційної діяльності в аграрному секторі. Тому в цьому контексті важливу роль відіграє Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» [10], який визначає ключові механізми фінансового сприяння розвитку галузі. Так, цей документ визначає основні фінансові механізми, спрямовані на забезпечення сталого розвитку сільського господарства та підвищення його конкурентоспроможності. Зокрема, важливим аспектом є підтримка малого та середнього аграрного бізнесу, який нерідко зіштовхується з труднощами у доступі до фінансування, коливаннями цін на продукцію та іншими економічними викликами. Одним із найбільш ефективних інструментів такої підтримки є компенсація кредитних ставок, що сприяє зниженню вартості залучених фінансових ресурсів для сільськогосподарських підприємств. Завдяки відповідним державним програмам аграрії отримують можливість скористатися кредитами на вигідних умовах, що значно зменшує їхні фінансові витрати та підвищує економічну стійкість господарств. Іншим важливим інструментом державної підтримки є субсидії для фермерів, які спрямовані на зниження витрат, пов’язаних із виробництвом сільськогосподарської продукції. Завдяки цим субсидіям аграрії можуть зменшувати виробничі витрати, що, зі свого боку, сприяє збереженню стабільності на ринку сільськогосподарської продукції та посиленню продовольчої безпеки країни.

Закон України «Про фермерське господарство» [11] є також важливим документом, який регулює діяльність фермерів, визначаючи правовий статус фермерських господарств, їх організаційно-правові форми та основні напрямки діяльності в аграрному секторі. Одним із ключових аспектів цього закону є підтримка та розвиток фермерських господарств, зокрема через механізми кредитування, які забезпечують фінансування розвитку малих та середніх аграрних підприємств. Особливості кредитування фермерських господарств в Україні передбачають надання фінансових ресурсів на вигідних умовах для підтримки розвитку сільського господарства, що є важливим інструментом для залучення інвестицій в аграрний сектор.

Натомість Закон України «Про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві» [12] був прийнятий з метою стимулювання розвитку аграрного сектору через забезпечення доступу малих та середніх аграрних підприємств до фінансування. Цей закон є важливою складовою аграрної політики України, адже він сприяє зниженню фінансових ризиків для кредиторів та дозволяє аграріям отримувати кредити на більш вигідних умовах. Так, Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві виступає як інструмент для часткового забезпечення кредитів, наданих аграрним підприємствам, що дає можливість знизити фінансове навантаження на фермерів і зменшити ризики для банківських установ. За умовами цього документа, Фонд покриває частину ризиків непогашення кредиту, що дозволяє банкам надавати кредити на пільгових умовах. Це особливо важливо для малих та середніх фермерських господарств, які часто не можуть надати достатньо високих гарантій для отримання традиційних кредитів через недостатню кількість активів або ризикованість їхньої діяльності.

Іншим важливим документом є Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання діяльності фермерських господарств» [13], який спрямований на підтримку розвитку фермерських господарств та полегшення умов для їхнього функціонування в умовах ринкової економіки. Однією з основних цілей цього закону є створення сприятливих умов для розвитку фермерських господарств через вдосконалення фінансових, правових та організаційних механізмів їх підтримки. Зміни, внесені до низки законодавчих актів, стосуються підвищення ефективності аграрної політики на рівні малих і середніх підприємств, що займаються сільським господарством. Зокрема, закон передбачає спрощення процедур реєстрації та отримання державної підтримки для фермерських господарств, а також запровадження нових форм фінансових інструментів для залучення інвестицій в аграрний сектор. Це дає можливість більшій кількості фермерів отримувати доступ до програм фінансової підтримки, що раніше могли бути обмежені для малих господарств через недоступність фінансування. Важливим напрямом реалізації цього закону є також розширення можливостей співпраці фермерських господарств із фінансовими установами та інвесторами. Для цього передбачено вдосконалення механізмів страхування аграрних ризиків, що дозволяє зменшити фінансові втрати фермерів у разі несприятливих погодних умов або інших форс-мажорних обставин. У цьому аспекті впровадження ефективних фінансових інструментів, таких як аграрні розписки, сприяє подальшому розвитку сектору та залученню додаткових інвестицій.

Так, Закон України «Про аграрні розписки» [14] визначає механізм функціонування аграрних розписок, який передбачає, що аграрій (позичальник) зобов’язується повернути отриманий кредит у вигляді продукції або грошових коштів у визначений термін. У разі невиконання зобов’язань, кредитор має право реалізувати аграрні розписки, що дає йому право на відшкодування збитків або отримання певної частки продукції. Важливим аспектом впровадження аграрних розписок є їх інтеграція в загальну систему фінансової підтримки аграрного сектору, що дозволяє розширити можливості залучення інвестицій. Водночас необхідність подальшого вдосконалення правових механізмів регулювання цього

інструменту залишається актуальною, оскільки існують певні ризики, пов'язані з його застосуванням. Саме тому питання розвитку аграрного кредитування розглядається в контексті загальної стратегії реформування аграрної політики України.

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2024 року № 1163-р затверджує Стратегію розвитку сільського господарства та сільських територій на період до 2030 року [15], визначаючи ключові напрями реформування аграрної політики. Цей документ має важливе значення для правового забезпечення змін у сфері земельних відносин та аграрного кредитування. Стратегія передбачає подальше вдосконалення ринку землі, сприяючи захисту прав власності, ефективному обігу сільськогосподарських земель та створенню правових механізмів для їх раціонального використання. Особливу увагу приділено фінансовій підтримці аграрного сектору. Документ містить положення щодо розвитку доступних кредитних механізмів, запровадження державних гарантій для агровиробників та стимулювання інвестицій у сільське господарство.

Висновки і пропозиції. Таким чином, дослідження правових аспектів реформування аграрної політики України підтверджує, що ефективне правове регулювання є основою стабільного розвитку сільського господарства. Водночас земельна реформа та аграрне кредитування потребують вдосконалення законодавства, зокрема його гармонізації з європейськими стандартами. Зі свого боку, запровадження аграрного кредитування сприяє доступу фермерів до фінансових ресурсів, однак для забезпечення їх цільового використання необхідний ефективний контроль. Враховуючи ці аспекти, пропонується: оптимізувати правове регулювання ринку землі, забезпечивши прозорість операцій та захист національних інтересів; розширити державну підтримку аграрного сектору, удосконаливши кредитні механізми та компенсаційні програми; запровадити дієвий моніторинг ефективності використання кредитних коштів; підвищити ефективність використання сільськогосподарських земель через удосконалення управлінських механізмів.

Список використаної літератури:

1. Дем'яненко С. Аграрна реформа в Україні: історія і сучасність. *Економічний аналіз*. 2024. Том 34. № 1. С. 69-80.
2. Літошенко О. С. Земельне право України: історіографічні аспекти, реформування та сучасний стан розвитку. Transformation of the legal system and human rights protection under the influence of martial law: Scientific monograph. Under the general editorship of Stratonov V. M. Riga, Latvia: «Baltija Publishing», 2024. P. 119-164. DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-462-7-6
3. Гадзало Я. М., Саблук П. Т., Лупенко Ю. О., Месель-Веселяк В. Я., Федоров М. М. Аграрна реформа в Україні, її наукове забезпечення, результативність. *Економіка АПК*. 2021. № 7. С. 6-15.
4. Орлова Н., Сіденко Ю. Виклики сталого розвитку аграрного сектору україни: стратегічні пріоритети уряду. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2024. № 8. С. 91-97.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
6. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31.03.2020 № 552-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text
8. Про національну інфраструктуру геопросторових даних: Закон України від 13.04.2020 № 554-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text
9. Про іпотеку: Закон України від 05.06.2003 № 898-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/898-15#Text
10. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 № 1877-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text
11. Про фермерське господарство : Закон України від 19.06.2003 № 973-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/973-15#Text
12. Про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві : Закон України від 04.11.2021 № 1865-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1865-20#Text

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання діяльності фермерських господарств: Закон України від 24.09.2021 № 1788-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-20#Text
14. Про аграрні розписки: Закон України від 06.11.2012 № 5479-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5479-17#Text
15. Про схвалення Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія, План, Заходи від 15.11.2024 № 1163-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1163-2024-%D1%80#Text

Litoshenko O., Husenko A. Legal Aspects of Reforming Ukraine's Agricultural Policy: From Land Reform to Regulation of Agricultural Lending

The article describes the legal aspects of reforming Ukraine's agricultural policy, in particular, land reform and agricultural lending mechanisms. The author establishes that legal regulation of agricultural policy is an important component of sustainable agricultural development, contributing to the efficient use of land resources and ensuring their even distribution. The article examines how financial instruments such as agricultural lending contribute to the modernization of agricultural production. It is established that for the efficient use of these resources, it is important to introduce control mechanisms that allow to direct financial resources to the development of agricultural production, rather than to current needs. The author defines the role of the Constitution of Ukraine in regulating land relations. Particular attention is paid to changes in the legislation in the field of land relations, including the adoption of important laws, such as the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Terms of Turnover of Agricultural Land", which allows the opening of the land market and defines clear rules and regulations for its functioning. The article analyzes the introduction of modern technologies, in particular geospatial data, which contribute to the transparency of land relations and the development of agricultural lending mechanisms. The article pays special attention to the issues of financial support for the agricultural sector, in particular through legislative initiatives that include compensation of loan rates and subsidies for farmers. The author emphasizes the importance of creating favorable conditions for the development of small and medium-sized agricultural businesses, which is critical for ensuring the stability of the country's food security. The author proposes to optimize the legal regulation of the land market by ensuring transparency of operations and protection of national interests; to expand the State support for the agricultural sector by improving credit mechanisms and compensation programs; to introduce effective monitoring of the efficiency of use of credit funds; to increase the efficiency of agricultural land use by improving management mechanisms.

Key words: *agricultural policy, land reform, agricultural lending, land market, agricultural sector, agriculture.*

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.5

О. І. Кадикало
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри соціального забезпечення та управління персоналом
Львівського національного університету імені Івана Франка

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Розглянута проблематика, пов'язана з правовим регулюванням трудових відносин в умовах воєнного стану. Здійснено огляд нормативно-правових документів, що регулюють трудові відносини в Україні в умовах воєнного стану. Проведено аналіз основних змін в законодавстві про працю в умовах воєнного стану. Вказано на комплексність проблеми регулювання трудових відносин. Окремо виділені питання обмежень прав і свобод, зокрема в трудовій сфері, під час воєнного стану. Зроблені висновки щодо особливостей трудових відносин в Україні та впровадження досвіду провідних країн світу щодо правового регулювання трудових відносин в період збройної агресії рф. Введення воєнного стану в Україні призвело до запровадження особливого правового регулювання трудових відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами, у період дії воєнного стану. Дія норм законодавства про працю в умовах воєнного стану окремо регулює особливості проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. На період дії воєнного стану зберігається державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства про працю. Працівники та роботодавці можуть звертатися до Державної служби України з питань праці для вирішення питань трудових відносин. У період дії воєнного стану центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, та його територіальні органи можуть здійснювати за заявою працівника або профспілки позапланові заходи державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю юридичними особами незалежно від форми власності, виду діяльності, господарювання та фізичними особами, які використовують найману працю.

Ключові слова: *трудові відносини, воєнний стан, трудовий контракт, законодавство про працю, Міжнародна організація праці.*

Постановка проблеми. Трудові відносини — знайоме поняття у більшості країн, незалежно від відмінностей, що можуть існувати в національній правовій базі різних країн. Воно означає відносини між працівником (найманим працівником) і роботодавцем, для якого перший виконує за винагороду роботу на встановлених умовах. Трудові відносини тягнуть за собою взаємні права і обов'язки роботодавця та найманого працівника і забезпечують доступ до прав і пільг, обумовлених зайнятістю [1]. Основи правового регулювання трудових відносин закладені в Конституції України, яка визначає фундаментальні права на працю, її умови, страйк та відпочинок. Відповідно до ст. 43 Основного закону держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного

© Кадикало О. І., 2025

навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Використання примусової праці забороняється. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан. Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. Використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється. Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення. А право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом [2].

Ст. 291 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка є дорожньою карткою європейського руху нашої країни, зобов'язує визнавати повну та ефективну зайнятість та гідну працю для всіх як ключові елементи для торгівлі в контексті глобалізації. Сторони Угоди підтверджують свої зобов'язання щодо сприяння розвитку торгівлі у такий спосіб, що приводить до повної та ефективної зайнятості й гідної праці для всіх, зокрема чоловіків, жінок та молоді. Сторони забезпечують і реалізовують у своїх законах та практиках основні міжнародно визнані трудові стандарти, а саме:

a) свободу об'єднань та ефективне визнання права на колективні переговори;

b) усунення всіх форм примусової чи обов'язкової праці;

c) фактичне викоренення дитячої праці; та

d) усунення дискримінації стосовно зайнятості та професій [3].

Але введення воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року, а також розвиток ситуації у зв'язку з повномасштабним вторгненням рф, кардинально вплинули на всі сфери життя країни та суспільства, в тому числі й на їх соціальні аспекти. Інфляція, безробіття, зниження рівня доходів та економічна стагнація завжди будуть характерними ознаками війни. А це, у свою чергу, обумовлює особливості правового регулювання трудових відносин в умовах воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику, пов'язану з регулюванням трудових відносин, висвітлювали у своїх працях низка вітчизняних вчених, зокрема: І. Алєксєєнко, С. Бортник, О. Бражко, О. Горностай, О. Грішнова, Т. Колєснік, О. Костюченко, К. Машков, В. Михальчук, Д. Підкопай, Т. Товт та інші. Проте, комплексно питання правового регулювання трудових відносин в умовах особливого періоду, захисту прав роботодавців та найманих працівників майже не досліджено.

Мета статті. Визначити особливості правового регулювання трудових відносин в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. З моменту вторгнення 2022 року, за оцінками Міжнародної організації праці (далі – МОП), було втрачено 2,4 мільйона робочих місць. Паралельно з країни виїхало 1,6 млн українців працездатного віку. Переважну більшість становили жінки, які працювали до того в професійній та обслуговуючій сферах. З них 16 % працювали в освіті та ще 7 % – у сфері охорони здоров'я та соціальних послуг [4]. Згідно із дослідженнями Національного банку України дефіцит робочої сили залишатиметься значним на прогнозному горизонті та обмежуватиме відновлення економіки. Проблема браку працівників загострювалася впродовж 2024 року, а ринок праці залишався стисненим [5].

Особливої цінності людський ресурс, а також ефективна комунікація між державою, бізнесом і громадянами набувають саме в умовах воєнного стану, коли кожне людське життя перебуває під загрозою, а вихід держави із пост-воєнної нестабільності неможливий без продуктивної праці, максимальної віддачі громадян своїй професії і функціональним обов'язкам [6, с. 127]. Тому в умовах воєнного стану велике значення набуває вчасне реагування держави на складні умови, зокрема, шляхом внесення змін до галузевого законодавства.

Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» передбачає можливість у зв'язку із введенням воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можливість

обмеження конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України, а також введення тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [7].

У досліджуваному ракурсі також змін дістав фундаментальний документ, що регулює трудові відносини – Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП). Зокрема, главу XIX «Прикінцеві положення» КЗпП України доповнено п. 2 наступного змісту: «Під час дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», діють обмеження та особливості організації трудових відносин, встановлені Законом України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»» [8].

За висновками МОП війна російської федерації проти України викликає значні втрати для життя, доходів, зайнятості та засобів до існування, в тому числі через широке внутрішнє переміщення і великі потоки біженців. Надаючи основні показники по втратам України на ринку праці, МОП закликає негайно діяти на підтримку України, щоб «вивести Україну на шлях до гідної праці, інвестуючи в людей, створюючи якісне працевлаштування та вдосконалення праці та управління ринком труда» [9].

Правовий режим воєнного стану вніс низку суттєвих корегувань в організацію трудових відносин. З метою особливого регулювання трудових відносин в період дії воєнного стану, парламентом був прийнятий «спеціальний» Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» (далі – Закон про організацію трудових відносин). Він визначає особливості проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, особливості трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності в Україні, а також осіб, які працюють за трудовим договором, укладеним з фізичними особами (далі – працівники), у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [10].

Окремо Закон про організацію трудових відносин визначає, що у період дії воєнного стану не застосовуються норми законодавства про працю, законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законодавчих актів, що регулюють діяльність державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування у частині відносин, врегульованих ним.

Особливості правового регулювання трудових відносин стосуються певних аспектів (напрямів) та умов їх організації. Виділимо окремі з них. По-перше, Законом визначені особливості укладення трудового договору в умовах воєнного стану. У період дії воєнного стану сторони за згодою визначають форму трудового договору. При укладенні трудового договору в період дії воєнного стану умова про випробування працівника під час прийняття на роботу може встановлюватися для будь-якої категорії працівників. При цьому, з метою оперативного залучення до виконання роботи нових працівників, а також усунення кадрового дефіциту та браку робочої сили, у тому числі внаслідок фактичної відсутності працівників, які евакуювалися в іншу місцевість, перебувають у відпустці, простої, тимчасово втратили працездатність або місцезнаходження яких тимчасово невідоме, роботодавець можуть укладати з новими працівниками строкові трудові договори у період дії воєнного стану або на період заміщення тимчасово відсутнього працівника.

По-друге, врегульовані особливості переведення та зміни істотних умов праці в умовах воєнного часу. У період дії воєнного стану роботодавець має право перевести працівника на іншу роботу, не обумовлену трудовим договором, без його згоди (крім переведення на роботу в іншу місцевість, на території якої тривають активні бойові дії), якщо така робота не протипоказана працівникові за ста-

ном здоров'я, лише для відвернення або ліквідації наслідків бойових дій, а також інших обставин, що ставлять або можуть становити загрозу життю чи нормальним життєвим умовам людей, з оплатою праці за виконану роботу не нижче середньої заробітної плати за попередньою роботою.

По-третє, у період дії воєнного стану повідомлення працівника про зміну істотних умов праці та зміну умов оплати праці, передбачених ч. 3 ст. 32 та ст. 103 КЗпП України, здійснюється не пізніш як до запровадження таких умов.

Зміни також внесені в процедуру розірвання трудового договору з ініціативи працівника. У зв'язку з веденням бойових дій у районах, в яких розташоване підприємство, установа, організація, та існування загрози для життя і здоров'я працівника він може розірвати трудовий договір за власною ініціативою у строк, зазначений у його заяві (крім випадків примусового залучення до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану, залучення до виконання робіт на об'єктах критичної інфраструктури).

Також врегульовані особливості розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця. У період дії воєнного стану допускається звільнення працівника з ініціативи роботодавця у період його тимчасової непрацездатності, а також у період перебування працівника у відпустці (крім відпустки у зв'язку вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку) із зазначенням дати звільнення, яка є першим робочим днем, наступним за днем закінчення тимчасової непрацездатності, зазначеним у документі про тимчасову непрацездатність, або першим робочим днем після закінчення відпустки. У період дії воєнного стану норми статті 43 Кодексу законів про працю України не застосовуються, крім випадків звільнення працівників підприємств, установ або організацій, обраних до профспілкових органів.

Більше того, ст. 54 КЗпП України регламентує тривалість роботи в нічний час. При роботі в нічний час встановлена тривалість роботи (зміни) скорочується на одну годину. Тривалість нічної роботи зрівнюється з денною в тих випадках, коли це необхідно за умовами виробництва, зокрема у безперервних виробництвах, а також на змінних роботах при шестиденному робочому тижні з одним вихідним днем. Нічним вважається час з 10 години вечора до 6 години ранку. У період дії воєнного стану норми ч.ч. 1 та 2 ст. 54 КЗпП України не застосовуються.

На час дії воєнного стану у працівників залишається можливість звертатися за захистом своїх прав до Державної служби України з питань праці. Зокрема, у разі незгоди працівника (працівників) із наказом (розпорядженням) роботодавця про призупинення дії трудового договору працівником або профспілкою за дорученням працівника (працівників) відповідний наказ (розпорядження) може бути оскаржений до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, або його територіального органу, який, вивчивши зміст наказу (розпорядження) та підстави для його видання, за погодженням з військовою адміністрацією може внести роботодавцеві припис про скасування відповідного наказу (розпорядження) або про усунення порушення законодавства про працю іншим шляхом, що є обов'язковим до виконання роботодавцем протягом 14 календарних днів з дня отримання такого припису. Приписи у разі оскарження наказу (розпорядження) про призупинення дії трудового договору, укладеного з посадовими особами, зазначеними в абзаці другому частини другої цієї статті, можуть бути внесені роботодавцеві за погодженням з військовою адміністрацією.

Припис центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, або його територіального органу може бути оскаржений роботодавцем протягом 10 календарних днів у судовому порядку.

Відшкодування заробітної плати, гарантійних та компенсаційних виплат працівникам за час призупинення дії трудового договору у повному обсязі покладається на державу, що здійснює збройну агресію проти України.

Зміни в правовому регулюванні під час воєнного стану торкнулись також і діяльності профспілок. Зокрема, законодавство визначає, що професійні спілки повинні максимально сприяти забезпеченню обороноздатності держави та забезпечувати громадський контроль за мінімальними трудовими гарантіями, передбаченими Законом. На період дії воєнного стану призупиняється дія ст. 44 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» та відповідні норми колективних договорів. Саме ця норма врегульовує положення щодо відрахувань до профспілкових організацій на культурно-масову, фізкультурну і оздоровчу роботу: «Роботодавці зобов'язані відраховувати кошти первинним профспілковим організаціям на культурно-масову, фізкультурну і оздоровчу роботу в розмірах, передбачених колективним договором та угодами, але не менше ніж 0,3 % фонду оплати праці з віднесенням цих сум на валові витрати, а у бюджетній сфері – за рахунок виділення додаткових бюджетних асигнувань» [11].

Висновки. Трудові відносини — це загальновизнана правова концепція, яка явно чи неявно врахована у ряді норм Міжнародної організації праці (ILO), що створює основу для функціонування ринку праці в багатьох країнах, проте її визначення має значні відмінності у різних країнах.

Безпрецедентні у світі події ведення широкомасштабних військових дій, які відбуваються в Україні, знайшли відображення в тому числі і в правовому регулюванні трудових відносин та, на нашу думку, потребують корегувань в нормативних документах ЄС та МОП.

Введення воєнного стану в Україні призвело до запровадження особливого правового регулювання трудових відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами, у період дії воєнного стану. Дія норм законодавства про працю в умовах воєнного стану окремо регулює особливості проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

На період дії воєнного стану зберігається державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства про працю. Працівники та роботодавці можуть звертатися до Державної служби України з питань праці для вирішення питань трудових відносин. У період дії воєнного стану центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, та його територіальні органи можуть здійснювати за заявою працівника або профспілки позапланові заходи державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю юридичними особами незалежно від форми власності, виду діяльності, господарювання та фізичними особами, які використовують найману працю, а також з питань виявлення неоформлених трудових відносин та законності припинення трудових договорів.

Список використаної літератури:

1. На шляху до безпечної, здорової та задекларованої праці в Україні : Проєкт ЄС-МОП. URL: www.ilo.org/shd4Ukraine.
2. Конституція України : Закон України від 28 чер. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/find?text=%F1%F2%E0%F2%F2%FF+43#Text.
3. Угода 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 чер. 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
4. International Labour Organization. Офіційний сайт. URL : https://www.ilo.org/ukraine.
5. Інфляційний звіт. Січень 2025. Офіційний сайт Національного банку України. URL : https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/IR_2025-Q1.pdf?v=12.
6. Машков К.Є., Горностай О.Б., Товт Т.О. Особливості трудових відносин в умовах воєнного стану: нормативно-правове регулювання. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2022. № 1. С. 125-131.
7. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 64/2022. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text.

8. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 груд. 1971 р. № 322-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text.
9. Перехідне співробітництво МОП. Стратегія для України. URL : https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40europe/%40ro-geneva/%40sro-budapest/documents/publication/wcms_920922.pdf.
10. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15 бер. 2022 р. № 2136-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text.
11. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вер. 1999 р. № 1045-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text.

Kadykalo O. Peculiarities of legal regulation of labor relations under martial law

The issues related to the legal regulation of labor relations in martial law are considered. A review of regulatory documents regulating labor relations in Ukraine under martial law is carried out. An analysis of the main changes in labor legislation under martial law is carried out. The complexity of the problem of regulating labor relations is indicated. The issues of restrictions on rights and freedoms, in particular in the labor sphere, during martial law are separately highlighted. Conclusions are drawn regarding the peculiarities of labor relations in Ukraine and the implementation of the experience of leading countries in the world regarding the legal regulation of labor relations during the period of armed aggression by the Russian Federation. The introduction of martial law in Ukraine led to the introduction of special legal regulation of labor relations for employees of all enterprises, institutions, organizations in Ukraine, regardless of the form of ownership, type of activity and industry affiliation, as well as persons working under an employment contract with individuals, during the period of martial law. The operation of labor legislation during martial law separately regulates the features of civil service and service in local government bodies. For the period of martial law, state supervision (control) over compliance with labor legislation is maintained. Employees and employers may contact the State Labor Service of Ukraine to resolve labor relations issues. During martial law, the central executive body implementing the state policy on supervision and control over compliance with labor legislation and its territorial bodies may, at the request of an employee or trade union, carry out unscheduled measures of state supervision (control) over compliance with labor legislation by legal entities regardless of the form of ownership, type of activity, business, and individuals using hired labor.

Key words: *labor relations, martial law, labor contract, labor legislation, International Labor Organization.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9:349.4:351.778.5(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.6

І. Г. Бурла
аспірант
Київського університету інтелектуальної власності та права
https://orcid.org/0009-0006-5905-2843

АДМІНІСТРАТИВНІ ОРГАНИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

В статті розкрито правову природу адміністративних органів, що здійснюють публічне адміністрування у сфері житлового будівництва в Україні. З'ясовано, що ці органи функціонують як суб'єкти публічного права, реалізуючи владні повноваження на основі норм адміністративного права. Визначено коло таких органів, до яких належать Кабінет Міністрів України, міністерства, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, зокрема інспекції, а також органи місцевого самоврядування. У роботі проаналізовано компетенційний склад адміністративних органів з урахуванням цільового призначення, предмета відання, а також повноважень, що реалізуються в межах забезпечення публічного інтересу. Зосереджено увагу на тому, що сучасне розуміння повноважень має включати не лише права й обов'язки, а й юридично встановлені зобов'язання діяти в інтересах особи, що є ознакою людиноцентричного підходу в публічному адмініструванні. Окрему увагу приділено компетенції Кабінету Міністрів України, яка реалізується через формування державної політики, розробку програм розвитку інфраструктури та ухвалення актів, що впливають на сферу будівництва. Також досліджено роль Міністерства розвитку громад та територій України у нормативно-правовому регулюванні галузі, координації діяльності інших органів, затвердженні будівельних норм і стандартах. Проаналізовано функції Державної інспекції архітектури та містобудування України як органу, що здійснює контроль та нагляд у сфері житлового будівництва. У підсумку охарактеризовано компетенцію органів місцевого самоврядування, які забезпечують практичне публічне адміністрування через затвердження містобудівної документації, надання дозволів на забудову, контроль архітектурних і санітарних норм. Стаття формує цілісне уявлення про функціональну взаємодію адміністративних органів у забезпеченні розвитку та регулювання житлової інфраструктури в Україні.

Ключові слова: *агенція, архітектура, безпека, дозвіл, виконавча влада, галузь, контроль, міністерство, публічна адміністрація, суб'єкти публічної адміністрації, санітарні норми, органи місцевого самоврядування*

Вступ. Актуальність теми наукового аналізу правової природи адміністративних органів у сфері публічного адміністрування житлового будівництва в Україні зумовлюється багатьма чинниками соціального, правового та інфраструктурного характеру. Житло є не лише приватним благом, але й елементом публічного добробуту, що безпосередньо впливає на якість життя, інтеграцію особи в суспільство, її соціальний статус, доступ до медичних і освітніх послуг. Після початку повномасштабної російсько-української війни постало питання створення нових безпечних житлових осередків, відбудови зруйнованого фонду, а також спо-

© Бурла І. Г., 2025

рудження оборонних об'єктів, що унеможливлює залишення питань житлового будівництва поза межами фокусу публічного адміністрування. Відтак актуальним стає наукове осмислення ролі адміністративних органів, які на основі законодавчих норм реалізують публічний інтерес у сфері житлового будівництва.

Сучасний стан нормативно-правового забезпечення вимагає системного аналізу компетенції різних типів адміністративних органів, які беруть участь у публічному адмініструванні житлового будівництва. Кабінет Міністрів України реалізує політику у сфері інфраструктури, житлової забудови, реконструкції об'єктів соціального призначення та розвитку територій. Центральні органи виконавчої влади (міністерства) формують державну політику, встановлюють будівельні норми, координують просторове планування й визначають регуляторні інструменти. Інспекційні органи здійснюють архітектурно-будівельний контроль, нагляд і реагування на порушення. Органи місцевого самоврядування вирішують питання розміщення об'єктів, затверджують містобудівну документацію, видають дозволи й реалізують процедури прийняття житлових об'єктів в експлуатацію.

Попри формальне закріплення функцій, на практиці спостерігається фрагментарність, дублювання повноважень і брак чіткості у змістовному наповненні компетенції окремих адміністративних органів. Це ускладнює реалізацію публічного інтересу та викликає потребу в теоретичному уточненні меж і змісту компетенції як базової категорії науки адміністративного права. В умовах воєнної агресії особливої ваги набуває нормативне, інституційне й процедурне оновлення інструментарію публічного адміністрування житлового будівництва як складової державної політики відбудови, соціального захисту, безпеки та обороноздатності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До певних аналізовані нами проблематики зверталися вчені В. Авер'янов, К. Бруссо, Г. Гриценко, А. Запотоцький, О. Зима, І. Комарницька, В. Колпаков, І. Ковбас, О. Німко, К. Пономаренко, Л. Радченко, Т. Рим, Н. Савенко, Б. Семенко, С. Сеник, О. Соколовська, В.Б. Сударенко, В. Фелика, В. Халунько, П. Шерстюк. Проте безпосередньо аналізований нами предмет наукового аналізу з погляду сучасної теорії адміністративного права вони не здійснювали..

Отже, науковий аналіз правової природи адміністративних органів у сфері публічного адміністрування житлового будівництва має важливе значення для формування цілісної доктрини функціонування суб'єктів публічного права в умовах трансформаційних викликів. Актуальність теми посилюється також потребою подальшої адаптації української моделі публічного адміністрування до європейських стандартів, що передбачають інтеграцію екологічної безпеки, інклюзивності, доступності та діджиталізації у сфері житлового будівництва

Мета статті полягає в тому щоб на основі аналізу теорії адміністративного права, наукових доктрин та діючого законодавча сформовано поняття та розкрити правову природу адміністративних органів у сфері публічного адміністрування житлового будівництва.

Виклад основних положень. В інших наших публікаціях ми довели, що публічне адміністрування житлового будівництва в Україні є адміністративною діяльністю Уряду, Державної інспекції архітектури та містобудування України, органів місцевого самоврядування, інших адміністративних органів, що здійснюється на основі норм адміністративного права у відповідності до визнаних законодавством інструментів з метою забезпечення безпечного, якісного та ефективного спорудження та ремонту житлових комплексів і належного їх художнього оформлення [1].

Відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX, під адміністративним органом розуміють орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадову особу чи інший суб'єкт, що на підставі закону наділений повноваженнями здійснювати функції публічної адміністрації [2].

У теорії адміністративного права розкрито, що компетенція адміністративного органу як суб'єкта публічного адміністрування визначається через систему нор-

мативно встановлених засад, що окреслюють його соціальне призначення, цілі діяльності та поставлені завдання. Мета компетенції полягає у реалізації публічного інтересу в межах суспільно значущої сфери, якою опікується адміністративний орган. Завдання, у свою чергу, конкретизують цю мету та формалізуються у вигляді запланованих дій чи рішень, виконання яких покладається на адміністративний орган. У більшості випадків завдання фіксуються у спеціальних компетенційних актах – положеннях, законах, підзаконних актах, які визначають функціональні межі діяльності органу. Другим важливим елементом компетенції є предмет відання, що фіксує тематичні, територіальні, об'єктні та суб'єктні межі адміністративної діяльності. Територіальний маркер визначає географічну зону дії органу; об'єктний – стосується процесів або матеріальних благ, щодо яких реалізуються владні повноваження; суб'єктний – окреслює категорії осіб, яких стосується адміністративне рішення. Завершальним компонентом компетенції є повноваження – юридично встановлений комплекс прав і обов'язків, за допомогою яких адміністративний орган реалізує свої завдання [3].

Звертаючись до останньої категорії змісту компетенції – а саме повноважень, необхідно зазначити, що комплекс прав та обов'язків не в повній мірі відображає сучасну природу людиноцентриського адміністративного права [4]. У цьому контексті слушними є наукові роздуми професора В. Колпакова, який доводить, що зобов'язання розуміється як юридично встановлений обов'язок публічної адміністрації (держави, адміністративних органів або посадових осіб) діяти в інтересах громадян, забезпечуючи реалізацію, охорону та захист їхніх прав. Акцентується увага на тому, що зобов'язання публічної адміністрації є невід'ємною складовою правової взаємодії між державою та особою. Ці зобов'язання виявляються у відповідальності держави забезпечити не лише юридичне закріплення прав, а й їх фактичне впровадження через адміністративні процедури, надання послуг, реагування на звернення та інші владні дії [5].

І хоча вчені В. Колпаков та І. Ковбас не відносять прямо «зобов'язання» до складової повноважень адміністративних органів, на наш погляд, зазначену категорію слід використовувати саме в цьому контексті.

Отже, правовий статус адміністративних органів у сфері публічного адміністрування житлового будівництва слід розглядати через категорію компетенції, до змісту якої мають входити мета та завдання, предмет відання та повноваження – останні у системі зобов'язань суб'єктів публічної адміністрації та наданих з метою їх реалізації в контексті публічного інтересу – «прав».

Кабінет Міністрів України відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Він відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді у межах, передбачених Конституцією України. До кола його основних завдань належать забезпечення прав і свобод людини і громадянина, формування та реалізація державної політики у різних сферах – зокрема, економічній, інвестиційній, соціальній, культурній, екологічній, а також у сфері обороноздатності, безпеки, охорони здоров'я, науки і освіти. У тексті Закону України «Про Кабінет Міністрів України» будівництво прямо згадується лише один раз – у контексті зовнішньої політики. Зокрема, Кабінет Міністрів уповноважений ухвалювати рішення щодо придбання за кордоном у власність України нерухомого майна, включаючи будівництво і реконструкцію об'єктів, для потреб закордонних дипломатичних установ України. Разом з тим, хоча безпосереднє згадування галузі будівництва у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» (окрім зазначеного) відсутнє, компетенція Кабінету Міністрів України прямо чи опосередковано охоплює окремі аспекти публічного адміністрування у сфері будівництва. Зокрема,

йдеться про формування та реалізацію інвестиційної, структурно-галузевої політики, яка передбачає участь держави у проєктуванні й реалізації інфраструктурних проєктів, житлового будівництва та розвитку територій; розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного і соціального розвитку, де значне місце займає фінансування або стимулювання житлового, інженерного та транспортного будівництва; а також управління об'єктами державної власності, до яких належать численні об'єкти будівельної інфраструктури, зокрема урядові споруди, лікарні, школи та інші установи соціального призначення [6].

Наприклад, саме Постановою Кабінету Міністрів України № 926 від 13 серпня 2024 року започатковано експериментальний проєкт, який регулює створення в закладах освіти захищених просторів (укриттів) шляхом будівництва або реконструкції відповідних об'єктів. Документ визначає порядок реалізації таких проєктів, окреслює перелік учасників – від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування – та встановлює критерії для проведення будівельних робіт залежно від рівня безпекового ризику. У сфері публічного адміністрування будівництва дана постанова визначає механізми міжвідомчої координації, джерела фінансування, а також функціональну відповідальність за організацію й реалізацію інфраструктурних заходів у межах цивільного захисту та освітнього процесу [7].

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що формує державну політику у відповідній сфері та забезпечує її реалізацію. Міністерства здійснюють нормативно-правове регулювання, розробляють проєкти законів, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, координують діяльність інших органів виконавчої влади у межах своєї компетенції, а також реалізують державні програми, здійснюють міжнародне співробітництво та виконують функції з управління об'єктами державної власності у визначених сферах [8].

У галузі житлового будівництва Міністерство розвитку громад та територій України (Мінрозвитку) наділене повноваженнями з формування та реалізації державної політики у сфері будівництва, житлової політики, містобудування, архітектури, просторового планування територій, технічного регулювання та нормування у будівництві. Зокрема, міністерство здійснює нормування з метою формування безпечного середовища для життя і здоров'я людини, затверджує державні будівельні норми, координує їх розроблення та перевірку, визначає критерії для експертизи проєктів будівництва. Також Мінрозвитку бере участь у реалізації програм відбудови, розвитку та модернізації інфраструктури житлового фонду, погоджує схеми теплопостачання, здійснює моніторинг розрахунків за житлово-комунальні послуги та веде галузеву звітність у цій сфері [9].

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, інспекція є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який реалізує державну політику у визначеній сфері та здійснює контрольно-наглядові функції. Інспекція має право проводити перевірки, складати акти, протоколи, застосовувати заходи впливу (зокрема приписи, штрафи), розглядати справи про правопорушення та готувати пропозиції щодо удосконалення законодавства. Вона діє на підставі положення, затвердженого Кабінетом Міністрів України, та координується через відповідного міністра. Інспекції, на відміну від міністерств, не формують політику, але забезпечують її виконання шляхом контролю, нагляду та практичної реалізації державного регулювання. У сфері житлового будівництва Державна інспекція архітектури та містобудування України (ДІАМ) є спеціалізованим центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. До її повноважень належить контроль за дотриманням будівельного законодавства, стандартів і нормативів під час зведення об'єктів, зокрема житлових будинків; ліцензування діяльності у сфері будівництва об'єктів класів наслідків СС2

і ССЗ; здійснення дозвільних і реєстраційних процедур, включаючи видачу дозволів на будівництво, прийняття об'єктів в експлуатацію та реєстрацію повідомлень про початок робіт. ДІАМ має також повноваження з контролю за дотриманням ліцензійних умов, проведення перевірок і застосування адміністративних санкцій щодо правопорушень у галузі містобудування, включаючи житлове будівництво [10].

Юридична природа місцевого самоврядування визначається як гарантоване Конституцією України право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це не лише право, а й інституційна здатність громади реалізовувати повноваження безпосередньо або через обрані ради й виконавчі органи. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визнає територіальну громаду первинним суб'єктом самоврядних повноважень, які реалізуються на принципах народовладдя, законності, поєднання місцевих і державних інтересів, організаційної та фінансової автономії. Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері житлового будівництва охоплює низку важливих повноважень. Зокрема, відповідно до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить вирішення питань розміщення житлових об'єктів, затвердження містобудівної документації, передача земельних ділянок під забудову, встановлення правил забудови територій, прийняття в експлуатацію об'єктів житлового призначення та здійснення контролю за дотриманням санітарних, екологічних та архітектурних норм. Виконавчі органи рад (ст. 11 Закону) забезпечують реалізацію цих повноважень через департаменти (відділи) містобудування та архітектури, органи публічного адміністрування у сфері житлово-комунального господарства та інші спеціалізовані структури [11]. Наприклад, орган публічного адміністрування – Управління містобудування та архітектури Броварської міської ради – надає адміністративні послуги, пов'язані з житловим будівництвом. Серед них – присвоєння адрес об'єктам будівництва, видача будівельних паспортів, надання містобудівних умов та обмежень, а також переведення дачних будинків у жилі. Ці послуги сприяють ефективному публічному адмініструванню процесів забудови території громади [12].

Висновки: Все викладене у цій статті дає змогу сформулювати такі особливості щодо адміністративних органів у сфері публічного адміністрування житлового будівництва в Україні:

Компетенція Кабінету Міністрів України у сфері житлового будівництва реалізується через розробку державної політики в економічній та інвестиційній сферах, ухвалення програм розвитку інфраструктури, а також ухвалення актів, що мають вплив на будівельну діяльність. Зокрема, уряд координує діяльність підпорядкованих органів, ухвалює рішення щодо фінансування будівництва об'єктів соціального призначення, затверджує програми розвитку територій та бере участь у реалізації інфраструктурних ініціатив. Компетенція Міністерства розвитку громад та територій України включає формування та реалізацію державної політики у сфері житлової політики, будівництва, містобудування та архітектури. Міністерство встановлює державні будівельні норми, координує їх розроблення та перевірку, погоджує проєктні рішення, здійснює нормативне регулювання у будівництві та організовує моніторинг і звітність у сфері житлової інфраструктури.

Державна інспекція архітектури та містобудування України виконує функції нагляду і контролю за дотриманням будівельного законодавства, видає дозволи на будівництво, приймає об'єкти в експлуатацію, веде відповідні реєстри та застосовує санкції у випадку порушень. Її діяльність має практичний наглядовий характер і спрямована на забезпечення дотримання стандартів якості та безпеки в житловому будівництві. Органи місцевого самоврядування у сфері житлового будівництва мають виключні повноваження щодо затвердження містобудівної документації, надання земельних ділянок, встановлення правил забудови, введення в експлуатацію об'єктів та забезпечення контролю за дотриманням архітектурних

і санітарних норм. Виконавчі органи рад здійснюють практичне адміністрування цих процесів через управління містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства.

Отже, правова природа адміністративних органів, що здійснюють публічне адміністрування у сфері житлового будівництва, полягає в їх правовому статусі як суб'єктів публічного права (адміністративних органів), які на основі норм адміністративного права реалізують функції держави або територіальної громади у формі владних рішень, дій чи надання адміністративних послуг. До таких органів належать Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади (міністерства, що здійснюють публічне адміністрування щодо формування та реалізації державної політики у галузі будівництва), інспекції, що реалізують державну політику у сфері будівництва, а також органи місцевого самоврядування. Вони діють у межах законодавчо встановлених компетенцій з метою забезпечення публічного інтересу в сфері забудови, реконструкції та функціонування житлової інфраструктури.

Список використаної літератури:

1. Бурла І.Г. Поняття та зміст публічного адміністрування житлового будівництва в Україні. *Правові новели.* 2024. № 22. С. 82–89. DOI: https://doi.org/10.32782/ln.2024.22.11
2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2023. № 15. Ст. 50. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20
3. Зима О. Компетенція адміністративного органу (суб'єкта публічного адміністрування). Галунько В., Діхтієвський П., Берлач А. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс: підручник : видання п'яте / за заг. ред. В. Фелика, В. Галунька. Київ, 2025. С. 165–169.
4. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України.* 2006. № 5. С. 11–17. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/SENMK/Averianov11.pdf
5. Колпаков В.К., Ковбас І.В. Реалізація прав людини і громадянина в адміністративно-правових відносинах. Збірник наукових статей. Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2024. С. 1.1–1.13. URL: https://journals.pnu.edu.ua/index.php/apiclu/article/download/8947/8957/28075
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18
7. Про реалізацію експериментального проєкту щодо створення в будівлях і спорудах закладів освіти захищених просторів (приміщень для фізичного захисту): Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2024 року № 926. Урядовий портал. 2024. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-realizatsiiu-eksperymentalnoho-proektu-shchodo-stvorennia-v-budivliakh-i-s926130824
8. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17
9. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 року № 460 (у редакції від 1 січня 2025 року). Законодавство України. 2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-п
10. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 року № 1340 (у редакції з урахуванням змін станом на 2023 рік). Законодавство України. 2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-п
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр
12. Будівництво та архітектура: адміністративні послуги. Броварська міська рада. 2024. URL: https://brovary-rada.gov.ua/meshkantsiu/tsnap/administratyvni-posluhy/budivnytstvo-ta-arkhitektura

Burla I. Administrative bodies in the field of public administration of housing construction in Ukraine

The article reveals the legal nature of administrative bodies that exercise public administration in the field of residential construction in Ukraine. It is established that these bodies operate as subjects of public law, exercising authoritative powers based on administrative law norms. The range of such bodies is defined, including the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries, central executive authorities with special status (particularly inspections), as well as local self-government bodies. The study analyzes the composition of the competence of administrative bodies, taking into account their purpose, scope of authority, and functions carried out within the framework of serving the public interest. Particular attention is paid to the idea that the modern understanding of powers includes not only rights and obligations but also legally defined duties to act in the interest of individuals, reflecting a human-centered approach to public administration. Special focus is placed on the competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which is realized through the formation of public policy, development of infrastructure programs, and adoption of acts affecting the construction sector. The role of the Ministry for Communities and Territories Development of Ukraine in the legal regulation of the sector, coordination of other authorities, and approval of construction norms and standards is also explored. The functions of the State Inspection of Architecture and Urban Planning of Ukraine are analyzed as a body responsible for supervision and control in the field of residential construction. In conclusion, the article characterizes the competence of local self-government bodies that ensure practical public administration through approval of urban planning documentation, issuing of construction permits, and control over architectural and sanitary norms. The article provides a comprehensive overview of the functional interaction between administrative bodies in ensuring the development and regulation of housing infrastructure in Ukraine.

Key words: *agency, architecture, construction permit, executive power, local self-government bodies, ministry, public administration, public administration entities, safety, sanitary norms, sector, supervision.*

UDC 347.73
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.7

R. Yu. Ivanova
Ph.D. in Law, Associate Professor,
Professor of the Department of International and European Law,
Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law
https://orcid.org/0000-0001-8257-4486

UNITED NATIONS POPULATION FUND (UNFPA) TARGETING UKRAINE: A COMPREHENSIVE ANALYSIS

The UNFPA has been actively engaged supporting Ukraine with demographic stability, reproductive healthcare services and GBV prevention. This paper tries to address the issue of financial and technical assistance that UNFPA provides which enables the conduct of population studies, builds healthcare access sufficiency, and improves the responsiveness of the system to crises. Considering the depopulation, aging, and war related demographic shifts in Ukraine, UNFPA provides key resources and guidance towards the collection of basic demographic data that would itemize national policies for Ukraine. UNFPA has funded and supported numerous clients' projects such as the State Statistics Service in the implementation of the all-Ukrainian demographic surveys, which comprise the 2020 Demographic and Health Survey that is later used for the development of healthcare, migration, and social protection programs.

In contraception and family planning, as with other areas of health care, UNFPA has helped to reduce the impact of wars by providing medical equipment and supplies to able and targeted internally displaced persons and other vulnerable populations. Healthcare workers are trained in implementing emergency obstetric care and providing necessary maternal and reproductive health services in a crisis. UNFPA also leads efforts to GBV prevention by building shelters, mobilizing psychosocial support teams, and raising public awareness to counteract negative gender stereotypes. The agency has worked towards Ukraine's ratification of the Istanbul Convention to provide legal protections for survivors of GBV and to integrate international standards of human rights into national policies.

Moreover, UNFPA's initiatives, like the TatoHubs program, promote father's participation in childbearing and parenting, thus addressing domestic gender equality issues. As Ukraine moves into its post-war reconstruction phase, long-term engagement from UNFPA will be vital for demographic resilience, social stability, and sustainable development.

Key words: *gender relations, population policy, public health, aid to Ukraine, Ukraine humanitarian assistance, pregnancy health services, violence against women prevention, health region, legal changes, international organization, social reconstruction, financial law.*

Problem Statement. Ukraine contends with serious and problematic issues regarding sustaining its demographics, delivering reproductive health services, and preventing Gender Based Violence, worsened due to conflict and socio-economic instability. The country has faced a declining brith rate coupled with an aging population, and high war-induced displacemnt which raises serious issues for the country's demographic sustainability in the long term. The formulation of effective policies to solve these problems is highly impeded by weak demographic data infrastructure. All tries for designing solution which are based on evidence towards problem shift due to fertility rate, migration, and even medicine services accessibility become gray owing to credible population statistics absence.

Moreover, the ongoing conflict has disrupted reproductive healthcare services, resulting in greater maternal mortality, unsafe childbirth, and an increased incidence of diseases associated with sexual and reproductive health. Women in conflict impacted regions, particularly internally

© Ivanova R. Yu., 2025

displaced persons (IDPs), have very poor access to medical care, family planning, and psychosocial services. In both urban and rural settings, bridging these gaps is crucial for achieving comprehensive reproductive health outcomes. Gender based violence still remains a major issue in Ukraine, with war circumstances worsening the situation for women and girls in particular. Displaced people face heightened risks of domestic violence, sexual abuse, and human trafficking. Ukraine has taken legal measures, such as ratifying the Istanbul Convention, but gaps remain in law enforcement of the training, survivor support services, and public awareness campaigns. Social GBV normalization in some communities hinders effective response intervention.

Due to these situations, concerted international collaboration and focused actions must be put in place. The United Nations Population Fund (UNFPA) has been trying to deal with these issues by sponsoring demographic studies, constructing healthcare facilities and assisting in GBV prevention projects. Nonetheless, evaluating how effective and impactful UNFPA's aid was is still important to enhance policy execution and achieve strategies lasting beyond Ukraine's post-war reconstruction efforts.

Review of Recent Studies and Articles. America and many other countries across Europe have published several documents and conducted analyses pertaining to Ukraine’s demographic issues, reproductive health, and gender-based violence (GVB) in the context of war-related migration and socioeconomic challenges. The UNFPA, World Health Organization, and UNDP have highlighted the consequences of demographic shrinkage combined with healthcare system dislocation and increase of GBV associated healthcare service needs. Among the most illustrative is the 2020 Demographic and Health Survey report prepared by the State Statistics Service of Ukraine with the support of UNFPA. This research offered the best estimates of fertility, child mortality, family planning, and migration, which are essential for formulating evidence-based policies and enabling other impactful decisions. Findigns from these studies show that Ukraine is in a very dire condition in the course of population decrease due to the birth disengagement, intensifying emigration and displacement caused by armed conflict which calls for corrective policies without which the demographic equilibrium will be disrupted [1].

Multiple studies have analyzed the effects of war on the provision of reproductive health services. As stated by the UNFPA Response to Ukrainian Crisis (2025), destruction to healthcare infrastuctures have resulted to increased maternal mortality, decreased access to pre-natal and post-natal care, and the spread of sexually transmitted infections due to scarce reproductive health services in the areas of conflict. In the Romanian 2023 Reproductive Health Report on Ukraine [2], it asserts the improvement of medical supply chains, training of healthcare personnel and provision of contraceptives and safe delivery services as basic yet essential health services remains to be needed critically.

The Main Aim of this article is to evaluate the outcomes of the interdisciplinary and sectoral legal study on the taxation base of corporate income tax. The objectives of the research is to determine gaps that exist which range from definitional or conceptual gaps and recommend possible solutions. Finding these gaps will enable better and more effective tax reformation, and contribute towards improving the legal regulation and simplification of the administration of corporate income tax.

Main Content Presentation. With the aim to improve reproductive health, gender-based policies, and population policies globally, the United Nations Population Fund (UNFPA) aims to provide aid where it is most needed. Established in 1969, UNFPA has been actively involved in assisting governments build workable healthcare systems, population policies, and programs that deal with gender-based violence (GBV). As a partner country, Ukraine has received assistance from UNFPA, more specifically in the areas of demographic studies, reproductive health, and interventions to address gender-based violence. The aim of this paper is to assess the level of technical and financial assistance given by UNFPA to Ukraine in terms of demographic studies, reproductive health and dealing with gender-based violence.

The demographic changes, the policies and practices related to the population maintenance and development are important development areas for Ukraine. The United Nations assists the country through providing funds in order to improve the local ability to collect and analyze demographic and statistical information. This is like sowing seeds for creating policies based on factual data and as the repository of information is weak in Ukraine's case, where there is a shrinking population, aging demographic and war driven displacement [3].

UNFPA has invested in population research by sponsoring national census and demographic surveys aimed at migration and fertility changes, as well as shifts in the population structure. With the State Statistics Service of Ukraine, UNFPA has implemented the projects such as the 2020 Demographic and Health Survey, which collected valuable information on the status of reproductive health, child mortality, and family planning practices. These results play an important role in developing national healthcare and social protection strategies.

In addition, some regional research activities aimed at the demographic growth of Ukraine during the post-war reconstruction period have been initiated under the Regional UNFPA project. The organization is actively involved with the research institutions in preparing demographic policies in correlation with the economic development of the country as well as its integration to the European Union.

In Ukraine, UNFPA has dedicated efforts towards working against gender-based violence, especially in contexts where war has resulted in women and girls being displaced and made more vulnerable. The agency has been active in the mobilization and financing of services aiming to mitigate the effects of crises such as as:

– The deployment of mobile psychosocial support groups for the counseling and legal assistance of GBV survivors in frontline and other conflict zones.

– In partnership with community institutions, the funding of safe houses and women shelters for the protection and rehabilitation of survivors [4].

– Participatory campaigns targeting the changing of social norms and battling the acceptance of domestic violence and sexual violence in conflict terms.

– Train and prepare the police and other law enforcement agencies, as well as the judiciary, on how to handle GBV cases with the appropriate legislative and legal tools [5].

Ukraine's legal institutionalization of GBV prevention efforts received a critical boost with the ratification of the Istanbul Convention in 2022. UNFPA has also actively engaged local stakeholders to bring the laws in Ukraine in line with international practices and to promote adherence to them.

Delivery of reproductive health services is one of the primary ways that UNFPA supports the people of Ukraine. Access to important maternal and reproductive health care services has been substantially disrupted because of the war, increasing maternal mortality, rates of unsafe deliveries, and the prevalence of sexual health related diseases. To address these issues, UNFPA has provided:

– Medical supplies and equipment to maternity hospitals and women health centers, enabling them to provide services to mothers and children even in the besieged parts of Ukraine [6].

– Workshops for public health experts to enhance their skills in emergency obstetric care, delivery, sexual health services, and psychosocial support to victims of war.

– Contraceptive methods and family planning products, together with HIV prevention strategies, especially for internally displaced persons (IDPs) and people in low reach areas [7].

One of the principal projects of UNFPA in Ukraine is the TatoHubs, which encourages fathers to stake responsibility in parenting as well as in reproductive health issues. This program seeks to advance gender transformation by encouraging greater community involvement in caregiving and family planning.

Conclusion. UNFPA's involvement in Ukraine is multidimensional where demographic studies, gender violence mitigation, and reproductive health improvement come together. With their financial and technical support, the organization has fueled policy creation, built national capacities, and deli-

vered essential services to populations at risk. The continuation of the war in Ukraine and the subsequent reconstruction make UNFPA's role in social population development, healthcare and human rights equally critical and sustainable. The continuation of this partnership will be critical for Ukraine's international health and gender equality standing as well as its demographic resilience.

The United Nations Population Fund (UNFPA) has had a multi-dimensional involvement in Ukraine's demographic issues including violence against women (VAW) and reproductive health services. The ongoing war in Ukraine has resulted in an overaged population coupled with out-migration, and the UNFPA has been helpful in gathering and analyzing demographics data, which has made it possible for policy-makers to make informed decisions. UNFPA has assisted the State Statistics Service of Ukraine in collecting reliable demographic data vital for strategic planning and social and healthcare reform. The organization's funding of population studies, such as the 2020 Demographic and Health Survey, has provided information on fertility, migration, and child mortality, which can help deal with the country's policy goals.

UNFPA has put into action a stron preventive response with legal aid, psychological counsel, emergency accommodation, and advocacy campaigns in the sphere of violence against women and girls. Domestic violence, sexual violence, and human trafficking, in particular, have been worsened by the war for most displaced women and girls. UNFPA has provided aid in the form of mobile psychosocial support teams for survivors and has also supported protective and rehabilitative safe houses. Furthermore, UNFPA has taken a more active role in policy advocacy and assisted Ukraine in adopting her GBV prevention policies to international standards, especially after the Ukraine ratified the Istanbul Convention in 2022. Quite a number of barriers still exist in the everyday training of policemen and women, survivor assistance programs, and changing social perceptions of GBV. Therefore, greater attention and more profound change is needed.

Yet another critical area of intervention from the UNFPA is improving reproductive health services. Health services have been severely impacted by the war, resulting in a higher rate of maternal mortality, deaths during childbirth, and contraception and HIV services being offered to few. In answer, UNFPA has supplied medical aids, contraceptive devices, and family planning services especially to IDP's and afflicted regions. The agency has also offered workshops aimed at enabling healthcare practitioners to deliver emergency obstetric surgery, sexual health care, and psychosocial care to war casualties. Also, the TatoHubs initiative has stimulated the acceptance of paternal responsibility in caregiving and reproductive health thereby aiding in community gender relations in the long term.

In perspective, UNFPA sustaining involvement in Ukraine is invaluable for the urgent humanitarian requirements as well as the enduring developmental ones. Strengthened demographic strategies, more comprehensive gender policies, and bettered healthcare facilities will be necessary during the time of post-war renewal. Controls of the UNFPA will need to be focused on ensuring that reconstruction of physical infrastructure is matched by rebuilding social infrastructure, human capital, and legal systems.

To strengthen demographic resilience, gender equality, and sustainable healthcare access in Ukraine, the country should: Put more emphasis on demographic studies relative to the accuracy of data gathering and policy formulation within the context of post-war recovery planning.

Scale up GBV preventative measures by reinforcing legal protection aspects as well as training the law enforcement and rehabilitation of survivors. Rural and conflict areas must be provided with enhanced access to reproductive healthcare and maternal child health services to ensure sustainability and resiliency.

Bolster international relations for the granting of expert and financial aid from UNFPA, WHO, UNDP, European Union, and other organizations to build a strong and resilient healthcare and social protection system in Ukraine.

In conclusion, UNFPA's contribution toward the demographic research of Ukraine, the prevention of gender-based violence, and the development of reproductive healthcare remains unparalleled and irreplaceable. Their capacity to provide lifesaving interventions as well as long term constitutive aid places the organization at the very core of Ukraine's recovery and progression. The continuation of aid received from UNFPA will guarantee the achievement of social equilibrium, gender balance, and improved health services which define a resilient society as Ukraine moves forward.

References:

1. Zaring, D. Legal Obligation in International Law and International Finance. *Cornell International Law Journal.* 2015. Vol. 48, Issue 1. URL: https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1859&context=cilj.
2. United Nations Population Fund. Ukraine Gender Profile 2023. URL: https://euneighbourseast.eu/wp-content/uploads/2023/09/eu4genderhelpdesk_ukrainegenderprofile_2023-cgp_v3.pdf.
3. United Nations Population Fund. UNFPA Response to Ukraine Crisis 2025. URL: https://ukraine.unfpa.org/en.
4. World Health Organization. Reproductive Health in Ukraine: Key Challenges and Response Strategies. 2023. URL: https://www.who.int/health-topics/reproductive-health.
5. State Statistics Service of Ukraine. Demographic and Health Survey of Ukraine. 2020. URL: http://www.ukrstat.gov.ua.
6. United Nations Development Programme. The Impact of War on Gender Equality in Ukraine. 2023. URL: https://www.undp.org/ukraine/publications.
7. Council of Europe. Istanbul Convention and Its Implementation in Ukraine. 2022. URL: https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention.

Іванова Р. Ю. Фонд ООН у галузі народонаселення (ЮНФПА) для України: комплексний аналіз

UNFPA активно підтримує Україну у забезпеченні демографічної стабільності, послуг з охорони репродуктивного здоров'я та запобігання гендерному насильству. У цьому документі намагається розглянути питання фінансової та технічної допомоги, яку надає ЮНФПА, яка дозволяє проводити дослідження населення, забезпечує достатній доступ до медичної допомоги та покращує реагування системи на кризи. Враховуючи депопуляцію, старіння та пов'язані з війною демографічні зрушення в Україні, UNFPA надає ключові ресурси та вказівки щодо збору основних демографічних даних, які б детально описували національну політику України. UNFPA профінансував та підтримав численні проекти клієнтів, зокрема Державну службу статистики, у проведенні всеукраїнських демографічних досліджень, які складають Демографічне та медичне дослідження 2020, яке згодом використовується для розробки програм охорони здоров'я, міграції та соціального захисту.

У сфері контрацепції та планування сім'ї, як і в інших сферах охорони здоров'я, UNFPA допоміг зменшити наслідки воєн, надаючи медичне обладнання та матеріали відповідним особам, переміщеним всередині країни, та іншим уразливим групам населення. Медичні працівники навчаються надавати невідкладну акушерську допомогу та надавати необхідні послуги з охорони материнського та репродуктивного здоров'я під час кризи. UNFPA також очолює зусилля щодо запобігання ҐЗН шляхом будівництва притулків, мобілізації команд психосоціальної підтримки та підвищення обізнаності громадськості для протидії негативним гендерним стереотипам. Агентство працювало над ратифікацією Україною Стамбульської конвенції, щоб забезпечити правовий захист жертв ҐЗН та інтегрувати міжнародні стандарти прав людини в національну політику.

Крім того, ініціативи UNFPA, як і програма TatoHubs, сприяють участі батька у дітонародженні та вихованні дітей, таким чином вирішуючи внутрішні проблеми гендерної рівності. Оскільки Україна переходить до фази післявоєнної відбудови, довгострокова участь ФНПО буде життєво важливою для демографічної стійкості, соціальної стабільності та сталого розвитку.

Ключові слова: *гендерні відносини, демографічна політика, охорона здоров'я, допомога Україні, гуманітарна допомога Україні, медичні послуги під час вагітності, запобігання насильству над жінками, охорона здоров'я, правові зміни, міжнародна організація, соціальна реконструкція, фінансове право.*

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.8

М. П. Ігнатенко
аспірант кафедри конституційного, міжнародного права
та публічно-правових дисциплін
Київського університету інтелектуальної власності та права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ОБЧИСЛЕННЯ СТРОКІВ ПРИ ЗАСТОСУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНОГО АРЕШТУ МАЙНА ПЛАТНИКА ПОДАТКІВ

У статті досліджено окремі питання строків застосування адміністративного арешту майна платника податків.

Здійснено аналіз чинного законодавства України та відповідної судової практики в частині обчислення строків звернення та розгляду заяв про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків згідно ст. 283 КАС України.

Встановлено, що незважаючи на усталену правову позицію Верховного Суду щодо визначення моменту початку відліку 24-годинного строку для подання до суду заяви про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту та відповідно 96-годинного строку її розгляду судом, суди першої та апеляційної інстанцій іноді помилково пов`язують початок перебігу зазначених строків з відмовою платника податків від допуску посадових осіб контролюючого органу до проведення фактичної перевірки, в той час як обставиною, з якою стаття 283 КАС України пов`язує початок відліку 24-годинного строку для подання до суду заяви про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту, є дата прийняття рішення про застосування адміністративного арешту майна платника податків.

Відтак, було висловлено думку щодо необхідності внесення змін до ПК України (ст. 94) та КАС України (ст. 283) із зазначенням, що строк звернення до суду із заявою про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту та строк її розгляду судом обчислюється з дати та часу прийняття рішення про застосування адміністративного арешту майна платника податків, що сприятиме дотриманню балансу між приватними та державними інтересами у податкових правовідносинах. Крім того, було запропоновано внести зміни до ст. 118 КАС України та передбачити можливість визначення процесуального строку також годинами.

Ключові слова: *платник податків, обов'язки платника податків, адміністративний арешт майна, обчислення строків.*

Постановка проблеми. Одним із основних обов'язків, передбачених Конституцією України, є обов'язок сплачувати податки і збори в порядку та розмірах, встановлених законом [1].

Оскільки взаємовідносини між платником податків та контролюючим органом іноді супроводжуються порушенням приписів чинного законодавства України, законодавець передбачив відповідні способи забезпечення виконання платником податків його обов'язків. Одним із таких способів є адміністративний арешт майна платника податків.

Ефективність адміністративного арешту залежить від чіткого дотримання умов і порядку його застосування, зокрема дотримання строків звернення контролюючого органу до суду із заявою (позовною заявою) про його обґрунтованість та строку розгляду такої заяви судом. Неправильне визначення та обчислення зазначених строків нівелює цілі застосування інституту адміністративного арешту майна платника податків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням окремих способів забезпечення виконання платником

© Ігнатенко М. П., 2025

податків його обов'язків, в тому числі адміністративного арешту майна платника податків, зокрема і строків його застосування, займалися такі вчені, як О. Я. Берназюк, А. І. Бітов, Р. Г. Браславський, Р. О. Гаврилюк, С. Т. Гончарук, І. В. Завальнюк, Д. В. Кузнєцова, О. О. Мамалуй, Р. М. Миронюк, К. В. Мінаєва, І. Я. Олендра, В. В. Решота, Є. М. Смичок, В. В. Тильчик, М. І. Труш, А. О. Черникова, О. О. Ємельянова та ін.

Аналіз наукових досліджень та судової практики свідчить про відсутність однакового підходу щодо визначення моменту початку відліку строку звернення із заявою про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків у порядку ст. 283 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) та відповідно строків її розгляду. Відтак дана проблематика потребує подальшого наукового осмислення.

Мета статті полягає у дослідженні чинного законодавства України та відповідної судової практики в частині обчислення строків звернення та розгляду заяв про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків згідно ст. 283 КАС України, та запропонування свого бачення щодо врегулювання спірних питань, які при цьому виникають.

Виклад основного матеріалу. Безперечно, що для забезпечення виконання обов'язку зі сплати податків і зборів в порядку та розмірах, встановлених законом, держава в особі контролюючих органів повинна мати ефективний інструментарій реагування на неправомірні дії платників податків, зокрема шляхом застосування адміністративного арешту майна платника податків.

Одним із критеріїв ефективності інституту адміністративного арешту майна платника податків є належна практика його застосування, що безпосередньо пов'язано із дотриманням строків звернення до суду із заявою (позовною заявою) про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків та строків її розгляду у суді.

Пунктом 94.2 статті 94 ПК України визначені обставин, при виникненні яких можливе застосування адміністративного арешту майна платника податків.

Відповідно до п. 94.2 ст. 94 ПК України арешт майна може бути застосовано, якщо з'ясовується одна з таких обставин: платник податків порушує правила відчуження майна, що перебуває у податковій заставі; фізична особа, яка має податковий борг, виїжджає за кордон; платник податків відмовляється від проведення документальної або фактичної перевірки за наявності законних підстав для її проведення або від допуску посадових осіб контролюючого органу; відсутні дозволи (ліцензії) на здійснення господарської діяльності, а також у разі відсутності реєстраторів розрахункових операцій, зареєстрованих у встановленому законодавством порядку, крім випадків, визначених законодавством; відсутня реєстрація особи як платника податків у контролюючому органі, якщо така реєстрація є обов'язковою відповідно до цього Кодексу, або коли платник податків, що отримав податкове повідомлення або має податковий борг, вчиняє дії з переведення майна за межі України, його приховування або передачі іншим особам; платник податків відмовляється від проведення перевірки стану збереження майна, яке перебуває у податковій заставі; платник податків не допускає податкового керуючого до складення акта опису майна, яке передається в податкову заставу; платник податків (його посадові особи або особи, які здійснюють готівкові розрахунки та/або провадять діяльність, що підлягає ліцензуванню) відмовляється від проведення відповідно до вимог цього Кодексу інвентаризації основних засобів, товарно-матеріальних цінностей, коштів (зняття залишків товарно-матеріальних цінностей, готівки) [2].

Аналіз вище наведених обставин свідчить, що адміністративний арешт майна платника податків, як винятковий спосіб забезпечення виконання його обов'язків, застосовується лише за суттєві порушення податкового законодавства.

Згідно пункту 94.4 статті 94 ПК України арешт може бути накладено контролюючим органом на будь-яке майно платника податків, крім майна, на яке не може бути звернено стягнення відповідно до закону, та коштів на рахунку платника податків.

Арешт коштів на рахунку платника податків відповідно до абзацу другого підпункту 94.6.2 пункту 94.6 статті 94

ПК України здійснюється виключно на підставі рішення суду шляхом звернення контролюючого органу до суду.

Обидва види арешту застосовуються з однакових підстав і розрізняються лише процедурою застосування - або за рішенням керівника податкового органу (щодо майна, відмінного від коштів), або за рішенням суду (арешт коштів) [3, с. 193].

Як правильно зазначає Верховний Суд, метою впровадженого статтею 283 КАС України інституту термінових справ є необхідність оперативного реагування на правовідносини, що виникли, зокрема, у питанні реалізації контролюючим органом своєї компетенції у сфері податків, зборів та інших платежів [4].

Порядок, строки розгляду та підстави для повернення або відмови у відкритті провадження за заявою про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків визначені статтею 283 КАС України (далі – КАС України) [5]. Строки перевірки судом обґрунтованості накладеного адміністративного арешту визначені також і податковим законодавством, зокрема пунктом п. 94.10 ст. 94 ПК України.

О. М. Гінда, визначаючи обставини, які підлягають перевірці судом при розгляді заяви податкового органу про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту, зазначила, що перевірці зокрема підлягає: 1) наявність однієї чи декількох обставин, визначених у ч. 94.2 ст. 94 ПК України; 2) дотримання податковим органом вимог до заяви у письмовій формі, передбачених у пунктах 1-6 ч. 2 ст. 283 КАС України; 3) додержання податковим органом строку подання заяви – 24 години від моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду (ч. 2 ст. 283 КАС України); 4) дотримання 96-ти годинного строку підтвердження рішення контролюючого органу про накладення арешту (ч. 7 ст. 283 КАС України) [6, с. 98]. В цьому контексті важливим є правильне визначення моменту початку відліку строків звернення із заявою про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків та перевірки обґрунтованості накладеного адміністративного арешту, що буде розглянуто нами в рамках даного дослідження.

Як правильно зазначає М. О. Сорока, при аналізі обчислення процесуального строку необхідно враховувати чотири юридично важливих обставин: 1) встановлений законом розмір строку; 2) з якого юридичного факту він починає обчислюватись; 3) який юридичний факт припиняє його обчислення або перериває його; 4) який час закон не включає (включає) в обчислюваний строк [7, с. 11]. Отже, правильне визначення початку та закінчення 24-годинного та 96-годинного строків, передбачених ст. 283 КАС України та ПК України, має принципове значення, оскільки від цього залежить можливість забезпечення виконання платником податків його обов’язків.

Згідно підпункту 94.19.1 пункту 94.19 ст. 94 КАС України припинення адміністративного арешту майна платника податків здійснюється у зв’язку з відсутністю протягом строку, зазначеного у пункті 94.10, рішення суду про визнання арешту обґрунтованим. При цьому арешт припиняється автоматично, незалежно від причин, з яких рішення суду не було прийнято. Відтак пропуск 96-годинного строку прийняття рішення про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна нівелює призначення зазначеного інституту, адже з формальних підстав, навіть за наявності встановлених законодавством обставин (п. 94.2 ст. 94 ПК України), арешт буде припинений, а платник податків і надалі буде ухилятися від виконання своїх обов’язків.

Законодавець під процесуальними строками розуміє встановленні законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії (ч. 1 ст. 118 КАС України). Частина друга зазначеної статті передбачає, що процесуальні строки визначаються днями, місяцями і роками, а також можуть визначатися вказівкою на подію, яка повинна неминуче настати.

В той же час ч. 2, 7 ст. 283 КАС України встановлюють строки звернення до адміністративного суду із заявою про підтвердження адміністративного арешту майна та перевірки обґрунтованості накладеного адміністративного арешту, які обчислю-

ються годинами. На перший погляд такі положення ч. 2, 7 ст. 283 КАС України узгоджуються із другим абзацом частини другої статті 122 КАС України, яка окрім загального строку звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень (тримісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення визначених законом вимог) передбачає можливість встановлення КАС України та іншими законами інших строків. Однак варто звернути увагу, що ч. 2 ст. 118 КАС України, яка є загальною нормою і стосується також ст. 283 КАС України, взагалі не передбачає можливість визначення строків годинами.

Так, частина перша статті 270 КАС України визначає, що на обчислення строків, встановлених зокрема ст. 283 КАС України, не поширюються правила частин другої – десятої статті 120 КАС України. Отже, фактично для зазначеної категорії справ (звернення із заявою про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків) при обчисленні строків застосовуються ст. ст. 270, 283 КАС України та інші положення КАС України, окрім частин другої – десятої статті 120 КАС України. Відтак, у ст. 118 КАС України, в якій дається визначення процесуального строку, має бути передбачено, що «у випадках, передбачених цим Кодексом, строки можуть визначатися годинами». Це було б правильно не тільки з точки зору дотримання правил законодавчої техніки, а й для усунення можливих непорозумінь при обчисленні 24-годинного строку звернення до адміністративного суду із заявою про підтвердження адміністративного арешту майна (ч. 2 ст. 283 КАС України) та 96-годинного строку прийняття рішення по суті заявлених вимог (ч.7 ст. 283 КАС України).

Аналіз судової практики розгляду заяв про підтвердження адміністративного арешту майна платника податків, прийнятого зокрема з підстави відмови платника податків від проведення документальної або фактичної перевірки за наявності законних підстав для її проведення або від допуску посадових осіб контролюючого органу, свідчить, що переважно суди першої та апеляційної інстанцій (постанова від 13.06.2023 у справі № 320/11733/22 [8], постанова від 26.07.2023 у справі № 420/3654/23 [9], постанова від 22.02.2024 у справі № 280/9761/21 [10]) невірно визначають момент початку відліку 24-годинного строку для подання до суду заяви про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту.

Як правильно зазначає Верховний Суду (постанова від 13.07.2023 у справі № 420/7588/23 [11]), пов`язування початку перебігу 24-годинного строку з відмовою платника податків від допуску посадових осіб контролюючого органу до проведення фактичної перевірки, є помилковим, оскільки обставиною, з якою стаття 283 КАС України пов`язує початок відліку 24-годинного строку для подання до суду заяви про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту, є дата прийняття рішення про застосування адміністративного арешту майна платника податків.

Така правова позиція викладена і в постановах Верховного Суду від 13 червня 2023 року у справі 320/11733/22 [8], від 26.07.2023 у справі № 420/3654/23 [9], від 22.02.2024 у справі № 280/9761/21 [10], з урахуванням постанови Судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов`язкових платежів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, від 26 червня 2020 року у справі №280/2993/19 [12], від якої суд касаційної інстанції у встановленому процесуальним законом порядку не відступав.

Із вказаною правовою позицією в цілому погоджуємось, однак варто зазначити, що оскільки строки звернення до адміністративного суду із заявою про підтвердження адміністративного арешту майна (ч. 2 ст. 283 КАС України) та прийняття рішення по суті заявлених вимог (ч. 7 ст. 283 КАС України) обчислюються годинами, то значення має не тільки дата, але і час прийняття рішення про застосування адміністративного арешту. Із встановленням такого часу ніяких труднощів виникати не повинно, так як типова форма рішення

про накладення адміністративного арешту на майно платника податків, затверджена наказом Міністерства фінансів України № 632 від 14 липня 2017 року, одним із реквізитів такого рішення передбачає час його прийняття у форматі годин та хвилин [13]. Отже, якщо рішення про накладення адміністративного арешту на майно платника податків прийнято о 11 год 00 хв 01 січня 2025 року, 24-годинний строк звернення до суду із заявою про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту починається з 11 год 01 хв 01 січня 2025 року та закінчується о 10 год 59 хв 02 січня 2025 року.

Висновки і пропозиції. На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що встановлення ПК України та КАС України відповідних строків передбачено з метою дисциплінування суб'єктів податкових правовідносин та своєчасного виконання ними певних дій. Інститут строків сприяє досягненню юридичної визначеності у публічно-правових відносинах, а також стимулює учасників цих відносин добросовісно ставитися до виконання своїх обов`язків. Ці строки обмежують час, протягом якого такі правовідносини можуть вважатися спірними; після їх завершення, якщо ніхто не звернувся до суду за вирішенням спору, відносини стають стабільними.

Чітке визначення моменту початку та закінчення звернення із заявою про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту та її розгляду судом сприятиме дотриманню балансу між державними і приватними інтересами у податковим правовідносинах: 1) унеможливить незастосування адміністративного арешту з формальних причин при наявності підстав для його застосування; 2) забезпечить дотриманню платником податків його обов'язків, від виконання яких він ухиляється.

Досягнення цих цілей можливе шляхом внесення змін до ПК України (ст. 94) та КАС України (ст. 283) із зазначенням, що строк звернення до суду із заявою про підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту та строк її розгляду судом обчислюється з дати та часу прийняття рішення про застосування адміністративного арешту майна платника податків.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text.
2. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text.
3. Жмудінський В. П. Недопущення до проведення податкової перевірки: правові наслідки. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.* 2023. №1(57). С. 190–196.
4. Постанова Верховного Суду від 23.02.2023 у справі № 640/17091/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/109260787.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text.
6. Гінда О. М. Провадження за зверненням податкових органів в адміністративному судочинстві : дис. д-ра філос. : 081 Право. Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів. 2023. 267 с.
7. Сорока М. О. Процесуальні строки у адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т Держ. податкової служби України. Ірпінь. 2011. 20 с.
8. Постанова Верховного Суду від 13.06.2023 у справі № 320/11733/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/119750562.
9. Постанова Верховного Суду від 26.07.2023 у справі № 420/3654/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/112470346.
10. Постанова Верховного Суду від 22.02.2024 у справі № 280/9761/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/117187606.
11. Постанова Верховного Суду від 13.07.2023 у справі № 420/7588/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/112208038.
12. Постанова Верховного Суду від 26.06.2020 у справі № 280/2993/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/90366882.
13. Порядок застосування адміністративного арешту майна платника податків : Наказ Міністерства фінансів України № 632 від 14 липня 2017 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0948-17#Text.

Ihnatenko M. Some issues of calculating terms on applying administrative seizure of taxpayer's property

The article discusses certain issues of applying of the administrative seizure of the taxpayer's property.

An analysis of the current legislation of Ukraine and the corresponding judicial practice was carried out in part of calculating the terms of appeal and consideration of applications for confirmation of the validity of the administrative seizure of the taxpayer's property in accordance with Article 283 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine.

It has been established that despite the established legal position of the Supreme Court regarding the determination of the starting point of the 24-hour period for submitting to the court an application for confirmation of the validity of the administrative seizure and accordingly, the 96-hour period for its consideration by the court, the courts of the first and appellate instances sometimes mistakenly associate the beginning of the terms with the taxpayer's refusal to allow the officials of the control body to conduct the actual inspection, while the circumstance with which Article 283 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine connects the beginning of the 24-hour period for submitting an application to the court for confirmation of the validity of the administrative seizure is the date of making the decision of applying of the administrative seizure of the taxpayer's property.

Therefore, an opinion was expressed regarding the need to amend changes to the Tax Code of Ukraine (Article 94) and the Code of Administrative Proceedings of Ukraine (Article 283), indicating that the deadline for applying to the court with an application for confirmation the validity of the administrative seizure and the period for its consideration by the court is calculated from the date and time of the making the decision of applying the administrative seizure of the taxpayer's property, which will contribute to maintaining a balance between private and state interests in tax legal relations. Besides, it was proposed to amend changes to Article 118 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine and provide with the possibility of determining the procedural term also by hours.

Key words: *taxpayer, taxpayer's obligations, administrative seizure of property, calculation of terms.*

УДК 342.56:004.8
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.9

Ф. Ф. Маймур
кандидат юридичних наук, адвокат

ВИКОРИСТАННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПРАВОСУДДЯ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Стаття присвячена проблематиці та перспективам використання штучного інтелекту при здійсненні правосуддя. Досвід України та зарубіжних держав показує, що потенціал технологій штучного інтелекту при розгляді та вирішенні судових справ реалізується або планується реалізувати шляхом покладення на суд обов'язку додаткового обґрунтувати їх судові рішення, якщо вони не узгоджуються з рекомендаціями з боку систем штучного інтелекту (Китай), шляхом забезпечення можливості винесення судових рішень у справах незначної складності (за взаємною згодою сторін) на основі результатів аналізу, здійсненого з використанням технологій штучного інтелекту, стану дотримання законодавства та судової практики (Україна) тощо. У будь-якому випадку, незважаючи на рекомендації з боку систем штучного інтелекту, виключно суд має приймати та оформлювати остаточні рішення щодо оцінки доказів та по суті справи, забезпечуючи дотримання верховенства права, основоположних прав і свобод людини і громадянина та демократичних цінностей. Як альтернатива, може бути забезпечена можливість апеляційного оскарження судового рішення, прийнятого на основі висновку системи штучного інтелекту

Зменшення негативного впливу правових галюцинацій пропонується досягати шляхом: зобов'язання суду та учасників судового процесу перевіряти під особисту відповідальність обґрунтованість тверджень й висновків систем штучного інтелекту щодо права й фактів та достовірність їх посилань на джерела права, а також позначати випадки їх використання у процесуальних документах. Висновки системи штучного інтелекту, будучи включеними до процесуального документа, є рівнозначними міркуванням учасника справи, який подає відповідний процесуальний документ. Використання висновків системи штучного інтелекту у правовому обґрунтуванні позиції сторони у справі саме по собі не може вважатись зловживанням процесуальними правами через те, що такі висновки ставлять під сумнів правильність той чи інший підхід суду до тлумачення та застосування норми права й, тим самим підривають авторитет суду.

Ключові слова: *обов'язки суду та учасників судового процесу при використанні штучного інтелекту, правові галюцинації, способи пом'якшення ризиків (вразливостей) штучного інтелекту, судочинство, штучний інтелект.*

Постановка проблеми. Опанування результатами науково-технічного прогресу неодмінно впливає тим чи іншим чином на організацію та порядок здійснення правосуддя. Зокрема, усвідомлення можливостей допоміжних технологій штучного інтелекту щодо сприяння суду та учасникам справи у їх процесуальній діяльності, а також стихійні експерименти з їх боку щодо використання штучного інтелекту у судовому процесі започаткувало наукове обговорення відповідних правових аспектів та поступ у судовій практиці у бік визначення меж використання штучного інтелекту та правового значення його результатів. Водночас, відносно нещодавня популяризація штучного інтелекту як складника інструментарію діяльності суду та інших учасників судового процесу стала причиною того, що наукові знання з відповідного кола питань потребують подальшого поглиблення

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У науковій думці поступово зростає масив досліджень, присвячених можливій ролі штучного інтелекту при розгляді та вирішенні судових справ, а також правилам його ефективного та

© Маймур Ф. Ф., 2025

відповідального використання. Зокрема, Д. М. Бєлов та М. В. Бєлова вказали на те, що системи штучного інтелекту можуть значно полегшити процеси судочинства, забезпечуючи швидкий доступ до інформації та аналізу судових рішень. Однак, за справедливим твердженням авторів, використання штучного інтелекту вимагає уваги до етичних аспектів та забезпечення прозорості, відповідальності та захисту прав громадян. Необхідно розробляти нормативно-правове регулювання, що встановлює стандарти використання штучного інтелекту в судочинстві, здійснювати експертну оцінку та навчання суддів, а також досліджувати та вдосконалювати методи та інструменти використання штучного інтелекту. Крім того, слід активно запобігати й управляти ризиками, пов'язаними з використанням штучного інтелекту, зокрема забезпечувати кібербезпеку, конфіденційність та захист персональних даних [1, с. 319]. На особливу увагу заслуговують й міркування А. Гачкевича з приводу джерел потенціалу та вразливостей штучного інтелекту як засобу підвищення ефективності судочинства [2, с. 30-31]. Також, значну користь для формування концепції використання штучного інтелекту при здійсненні правосуддя судами України мають висновки А. О. Гачкевича [2, с. 29], В. І. Чабана [3, с. 453], а також В. І. Крата за підсумками порівняльного дослідження способів та порядку використання штучного інтелекту [3; 4].

Мета дослідження – визначити проблеми та перспективи використання штучного інтелекту при здійсненні правосуддя

Результати. Насамперед, окреслимо узагальнені у науковій літературі та публікаціях експертів способи оптимізації процесуальної діяльності суду та учасників судового процесу за допомогою технологій штучного інтелекту. Так, А. О. Гачкевич вказав на те, що:

1) аналіз законодавства та дослідження понять для того, щоб пояснити свою позицію правовими положеннями, особливо у справах, в яких ще не сформувалась багата судова практика;

2) створення текстів рішень та інших юридичних документів згідно з шаблонами, адаптованими штучним інтелектом для конкретної справи, а також їх подальша перевірка;

3) пошук інформації про способи вирішення правових питань, що постали перед суддею, в минулому, про судову практику, яка сформувалась;

4) вивчення та оцінка доказів, зокрема, завдяки тим технологіям штучного інтелекту, що здійснюють обробку природної мови та розпізнавання зображень (цілком імовірно з часом штучний інтелект зможе на високому рівні виконувати окремі завдання для судових експертиз);

5) роз'яснення учасниками судових процесів їхніх прав та обов'язків, надання відповідей на запитання завдяки тим самим підходам, які лежать в основі створення добре знайомих чат-ботів [2, с. 30-31].

Так само, Я. О. Берназюк дійшов висновку про те, що основні завдання, який може здійснювати штучний інтелект за запитом суду та учасників судового процесу, включають:

– підбірку для судді та перевірку релевантності та чинності законодавства, яке наведене стороною у поданому процесуальному документі, в т.ч. на предмет редакції відповідного акта на момент виникнення спірних правовідносин;

– підбірку для судді та перевірку релевантності та «чинності» висновків Верховного Суду щодо застосування норм права (наявність рішень та ініціатив Верховного Суду щодо відступу від цих висновків), яка наведена стороною у поданому процесуальному документі;

– підтвердження відсутності практики Верховного Суду стосовно конкретного спору/правовідносин та, зокрема, за її відсутності – підбірка релевантної практики Європейського суду з прав людини;

– виявлення підстав для ініціювання відкриття провадження у зразковій справі;

– виявлення у проекті судового рішення граматичних та логічних помилок;

– надання особі на етапі подачі процесуального документу інформації про початок відліку процесуальних строків, зокрема, вручення/повідомлення, розміру судового збору, повноти поданих документів (відповідно до вимог процесуального закону) тощо;

– перевірку достовірності поданих доказів (допуск до офіційних реєстрів), повноважності представника тощо [6].

Таким чином, штучний інтелект може сприяти суду та учасникам справи у їх процесуальній діяльності, головним чином, складаючи проекти процесуальних документів та пропонуючи редакційні правки у них, висловлюючи рекомендації щодо застосування законодавства з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, Верховного Суду та інших джерел права, здійснюючи логічну та арифметичну перевірку обґрунтованості вимог та заперечень учасників справи (виявляючи невідповідності у процесуальних документах учасників справи шляхом автоматизованого зіставлення їх змісту з вимогами законодавства, порівняння відомостей, що зазначені у них, з відомостями, наявними у реєстрах, банках даних, інших інформаційно-комунікаційних та довідкових системах тощо) тощо.

Водночас, повна автоматизація процесів, які охоплюються сутністю правосуддя та включають встановлення фактів та застосування норм права, є недопустимою у світлі обмеженості можливостей штучного інтелекту та притаманних його інструментарію ризиків викривлень розумінні та застосуванні права й оцінці фактичних обставин.

Так, А. О. Гачкевич з цього приводу зауважив, що ефективність застосування інструментів штучного інтелекту залежить від низки слабокерованих факторів.

Насамперед, йдеться про упередженість результатів. За даними аналізу стану речей у штаті Флорида групою дослідників штучний інтелект зміг в більшій половині випадків правильно передбачити ризики рецидивів, але результати щодо афроамериканців засвідчили вищу схильність до рецидивів, ніж була насправді, а щодо представників білого населення – навпаки. Ця проблема може бути вирішеною шляхом удосконалення наборів даних для навчання [2, с. 31].

По-друге, штучний інтелект може бути не повністю захищеним від зовнішнього втручання. Варто нагадати, що використання суддями інструментів штучного інтелекту здійснюється через взаємодію з інформаційними системами та технологіями, як правило, доступними через Інтернет. Серцевиною штучного інтелекту залишається програмне забезпечення. Усі ці елементи мають свої вразливі місця [2, с. 31].

По-третє, в роботі штучного інтелекту можливі помилки, і їхньою причиною стають не тільки упередженості чи зовнішні втручання. Він має схильність до хибних тверджень, відомих як «галюцинації штучного інтелекту» [2, с. 31]. Наприклад, за інформацію від В. І. Крата суд у цивільних справах Британської Колумбії (провінція Канади) ухвалив рішення про відмову в позові, що базувався на неіснуючих прецедентах, які запропонував штучний інтелект. У матеріалах позивачів були посилання на 10 судових рішень зі вказівкою на імена (найменування) сторін та роки публікації, але не було жодного юридичного посилання. Зрештою, з’ясувалось, що 9 справ з тих десяти не існують [4]. Так само, у практиці Окружного суду Манхеттена мав місце випадок, коли адвокат процитував у залі суду декілька вигаданих судових рішень, що помітили та відзначили представники відповідача. Як виявилось, рішення, яких не існує, «підказав» ChatGPT. Незважаючи на те, що сам адвокат заявляв про свою добросовісність, суд оштрафував його та партнерів [2, с. 32].

У світлі цього та подібних випадків у багатьох зарубіжних державах приймаються та вдосконалюються правила належного використання штучного інтелекту судами та учасниками судових процесів. Положення про межі та способи використання штучного інтелекту у процесуальній діяльності цих осіб можуть закріплюватись як на рівні законодавства, так й у нормативно-правових або рекомендаційних актах судів.

Наприклад, у документах, виданих Верховним судом та Окружним судом Вікторії, йдеться про те, що генеративний штучний інтелект та великі мовні моделі створюють вихідні дані, які не є продуктом аргументації і не є інструментом юридичного дослідження. Генеративний штучний інтелект не звільняє відповідального юриста-практика від необхідності здійснювати судження та професійні навички під час перегляду остаточного продукту, який

буде надано суд. У цьому зв'язку Окружний суд Західного округу Північної Кароліни у 2024 р. визначив, що усі адвокати та особи, які подають позовні заяви, мають подавати разом з будь яким документом або меморандумом, що подається до суду, засвідчення, в якому має бути зазначено, що кожне твердження та кожне посилання на джерело, що міститься в цьому документі, було перевірено адвокатом у цій справі та/або помічником адвоката, який працює за його/її вказівкою (або стороною, яка подає заяву), на предмет точності правової позиції та наведеного посилання на джерело [5]. Привертають увагу у цьому контексті й тимчасові принципи та настанови щодо використання штучного інтелекту, які були опубліковані Федеральним судом Канади. Він указав на те, що хоча штучний інтелект може запропонувати значні переваги при підготовці документів, однак суд зобов'язаний підтримувати цілісність судових проваджень, захищати довіру громадськості до системи правосуддя та підтримувати верховенство права. Суд підкреслив, що він не використовуватиме автоматизовані інструменти прийняття судових рішень. Суд також очікує, що сторони, які беруть участь у провадженні в суді, інформуватимуть суд та одна одну, якщо вони використовували штучний інтелект при підготовці документа, поданого до суду. Якщо будь-який сгенерований штучним інтелектом продукт був включений до документа, поданого до суду стороною або третьою стороною чи від її імені, перший абзац тексту такого документа повинен містити інформацію про це [7].

Комплексне законодавче регулювання на рівні Європейського Союзу започатковане з прийняттям його інституціями Акту про штучний інтелект (Регламенту (ЄС) 2024/1689 Європейського парламенту та Європейської ради від 13 липня 2024 р, що встановлює гармонізовані правила щодо штучного інтелекту). Серед іншого, цей документ встановлює стандарти прозорості функціонування систем штучного інтелекту та забороняє деякі практики, пов'язані зі штучним інтелектом, у тому числі у сфері правосуддя. Зокрема, підкреслюється, що хоча використання інструментів штучного інтелекту може посилювати судову систему, воно не повинно втручатись у повноваження суддів приймати рішення. Прийняття остаточного рішення має залишатися діяльністю людини. Крім того, за положеннями Акту про штучний інтелект вважаються високоризиковими та підпадають під посилене регулювання та контроль системи штучного інтелекту, призначені для:

– використання правоохоронними органами для оцінки ризику вчинення або повторного правопорушення фізичною особою не лише на основі профілювання фізичних осіб, або для оцінки особистісних рис і характеристик або минулої злочинної поведінки фізичних осіб або груп;

– системи штучного інтелекту, призначені для профілювання фізичних осіб у ході виявлення, розслідування або судового переслідування кримінальних правопорушень [8].

Водночас, системи штучного інтелекту з високим ризиком можуть використовуватись у сфері правосуддя, якщо вони, зокрема покликані покращити результат раніше прийнятих рішень (виконаних дій) людиною або призначені для виявлення моделей прийняття рішень або відхилень від попередніх моделей прийняття рішень і не спрямовані на заміну або впливу на раніше здійснену оцінку людиною без належної перевірки людиною [8].

Привертає увагу й підхід Китаю до впорядкування використання штучного інтелекту у діяльності судів. В. І. Чабан за результатами дослідження цієї тематики звернув увагу на те, що у Китаї його верховний суд зобов'язав усіх суддів консультуватись зі штучним інтелектом у кожній справі. І якщо вердикт судді відрізняється від рекомендації машини, суддя має надати детальне письмове пояснення. Ініціатори зміни запевняють, зроблено це для зниження рівня корупції та необґрунтованих рішень, а не для заміни судді-людини електронним суддею [3, с. 453]. Більше того, уже понад 5 років у Китаї діють інтернет-суди за участю віртуальних суддів (такий термін, напевно, найкраще підходить для людиноподібної візуалізації). З одного боку, вони підконтрольні суддям-людям, що наводить на

сумніви з приводу того, чи володіють вони юридично визнаною самостійністю приймати рішення у здебільшого незначних за розміром заподіяної шкоди спорах, наприклад, про скарги на продаж товарів онлайн [2, с. 29].

Зі значною позитивною динамікою розвивається правова основа використання штучного інтелекту під час відправлення правосуддя й в Україні. Зокрема, у Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2020 р. № 1556-р, заплановано винесення судових рішень у справах незначної складності (за взаємною згодою сторін) на основі результатів аналізу, здійсненого з використанням технологій штучного інтелекту, стану дотримання законодавства та судової практики. Водночас, розроблення та використання систем штучного інтелекту у цьому документі визнано можливим, лише за умови дотримання верховенства права, основоположних прав і свобод людини і громадянина, демократичних цінностей, а також забезпечення відповідних гарантій під час використання таких технологій [9]. Так само, у ст. 16 Кодексу суддівської етики, затвердженого XI черговим з'їздом суддів України 22 лютого 2013 року, йдеться про те, що використання суддею технологій штучного інтелекту є допустимим, якщо це не впливає на незалежність та неупередженість судді, не стосується оцінки доказів і процесу ухвалення рішень та не порушує вимог законодавства [10].

Разом з тим, у практиці Верховного Суду спостерігається його тяжіння до більш вузького визначення належних меж та способів використання штучного інтелекту учасниками справи. Зокрема, у справі № 925/200/22 Верховний Суд як зловживання правами кваліфікував звернення до нього з проханням роз'яснити вжите у постанові Верховного Суду поняття «добровільне зобов'язання» з посиланням на те, що його розуміння цього за висновком системи штучного інтелекту «ChatGPT» суперечить усталеним теоретичним поглядам на його сутність. Як у цьому зв'язку зауважив Верховний Суд, заявник фактично просить Верховний Суд спростувати чи підтвердити те, що з окресленого питання згенерував штучний інтелект «ChatGPT», який не визнається як джерело достовірної науково доведеної інформації, на противагу висновкам, що були зроблені судом в судовому рішенні. У такий спосіб заявник поставив під сумнів суддівський розсуд та судове тлумачення цього питання у рішенні, що набуло статусу остаточного, чим знехтував авторитет судової влади. Іншими словами, у цій справі її учасник використав технологію штучного інтелекту не як засіб сприяння здійсненню належного правосуддя, а навпаки – з метою заперечення (ставлення під сумнів, оскарження) вже зроблених судом висновків. Натомість, як зазначив Верховний Суд у висновку Консультативної ради європейських суддів № 26 (2023) від 1 грудня 2023 р. «Рухаючись вперед: використання асистивних технологій у судочинстві», використання технологій повинно, перш за все, поважати природу судового процесу. Технології не повинні втручатися у сферу справедливості. Технології не повинні знеохочувати або перешкоджати критичному мисленню суддів, оскільки це може призвести до стагнації правового розвитку та ерозії системи правового захисту. Тому технологічні інструменти повинні поважати процес ухвалення судових рішень і автономію суддів (Постанова Верховного Суду від 8 лютого 2024 року у справі № 925/200/22) [11].

Висновки і перспективи. Досвід України та зарубіжних держав показує, що потенціал технологій штучного інтелекту при розгляді та вирішенні судових справ реалізується або планується реалізувати шляхом покладення на суд обов'язку додаткового обґрунтувати їх судові рішення, якщо вони не узгоджуються з рекомендаціями з боку систем штучного інтелекту (Китай), шляхом забезпечення можливості винесення судових рішень у справах незначної складності (за взаємною згодою сторін) на основі результатів аналізу, здійсненого з використанням технологій штучного інтелекту, стану дотримання законодавства та судової практики (Україна) тощо. У будь-якому випадку, незважаючи на рекомендації з боку систем штучного інтелекту, виключно суд

має приймати та оформлювати остаточні рішення щодо оцінки доказів та по суті справи, забезпечуючи дотримання верховенства права, основоположних прав і свобод людини і громадянина та демократичних цінностей. Як альтернатива, може бути забезпечена можливість апеляційного оскарження судового рішення, прийнятого на основі висновку системи штучного інтелекту.

Зменшення негативного впливу правових галюцинацій пропонується досягати шляхом: зобов'язання суду та учасників судового процесу перевіряти під особисту відповідальність обґрунтованість тверджень й висновків систем штучного інтелекту щодо права й фактів та достовірність їх посилань на джерела права, а також позначати випадки їх використання у процесуальних документах.

Використання висновків системи штучного інтелекту у правовому обґрунтуванні позиції сторони у справі саме по собі не може вважатись зловживанням процесуальними правами через те, що такі висновки ставлять під сумнів правильність той чи інший підхід суду до тлумачення та застосування норми права й, тим самим підривають авторитет суду. Висновки системи штучного інтелекту, будучи включеними до процесуального документа, є рівнозначними міркуванням учасника справи, який подає відповідний процесуальний документ. Більше того, підстав для твердження про те, що висновки суду самі по собі не можуть оспорюватись з посиланням на оцінку їх обґрунтованості з боку штучного інтелекту, не має та бути не може, адже метою судочинства є справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення судових справ, для чого висновки систем штучного інтелекту можуть бути значно кориснішими за незрозуміле прагнення утвердити позицію суду щодо розуміння того чи іншого правового явища як недоторканну істину.

Список використаної літератури:

1. Бєлов Д. М., Бєлова М. В. Штучний інтелект в судочинстві та судових рішеннях, потенціал та ризики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. № 78 (2). С. 315-320. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.50
2. Гачкевич А. О. Вплив штучного інтелекту на сферу судочинства та перспективи подальших досліджень. *Слово Національної школи суддів України.* 2024. № 1 (46). С. 27-37. DOI: https://doi.org/10.37566/2707-6849-2024-1(46)-3.
3. Чабан В. І. Роль та межі застосування штучного інтелекту у судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 8. С. 452-454. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-8/106
4. Василь Крат. Трохи про штучний інтелект і «правові галюцинації». 3 березня 2025 року. *Facebook*. URL: https://www.facebook.com/share/p/15YxntxKAc/
5. Крат В. Штучний інтелект і судочинство. 2024. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2024/Prezent_Shtychn_intel_Sydoch.pdf.
6. Берназюк Я. О. Штучний інтелект як основа цифрового судочинства: помічник чи майбутній конкурент судді? Всеукраїнський семінар для суддів місцевих та апеляційних судів *«Застосування штучного інтелекту (artificial intelligence) в правосудді: зарубіжний та вітчизняний досвід»*. 2024. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/artificial_intelligence_bernaziuk.pdf
7. Крат В. І., Голубовський І. В. Штучний інтелект і судочинство. *Юридична Газета online*. № 3 (781). URL: https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/shtuchniy-intelekt-i-sudochinstvo.html
8. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act). URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng#rct_68
9. Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2020 р. № 1556-р. Дата оновлення: 29 грудня 2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-%D1%80#Text
10. Кодекс суддівської етики, затверджений XI черговий з'їзд суддів України 22 лютого 2013 року. Дата оновлення: 18 вересня 2024 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13#Text
11. Постанова Верховного Суду від 8 лютого 2024 року у справі № 925/200/22 про стягнення заборгованості. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/116984639

Maimur F. The use of artificial intelligence in the administration of justice: problems and prospects

The article is devoted to the problems and prospects of using artificial intelligence in the administration of justice. The experience of Ukraine and foreign countries shows that the potential of artificial intelligence technologies in the consideration and resolution of court cases is realized or is planned to be realized by imposing on the court the obligation to provide additional justification for their judicial decisions, if they are not consistent with the recommendations of the system artificial intelligence (China), by ensuring the possibility of issuing judicial decisions in cases of minor complexity (by mutual agreement) based on the results of the analysis carried out using artificial intelligence technologies, the state of compliance with legislation and judicial practice (Ukraine), etc. In any case, despite the recommendations of the artificial intelligence system, it is impossible for the court to adopt and issue final decisions on the assessment of evidence and on the merits of the case, ensuring compliance with the rights of sovereignty, fundamental rights and freedoms of man and citizen, and democratic values. As an alternative, the possibility of an appeal against a court decision made on the basis of the conclusion of an artificial intelligence system can be provided.

It is proposed to change the negative impact of legal hallucinations by: obliging the court and participants in the trial to personally verify the validity of the confirmations and conclusions of the system intelligence regarding rights and facts and the reliability of their references to the sources of rights, as well as to indicate the randomness of their use in procedural documents. The conclusions of the artificial intelligence system, future inclusion in the procedural document, are equivalent measurements of the participant in the case who provides the corresponding procedural document. The use of the conclusions of the artificial intelligence system in the legal substantiation of the party's position in the case in itself cannot be considered an abuse of procedural rights due to the fact that such conclusions cast doubt on the correctness of a particular approach of the court to the interpretation and application of the rule of law and, thereby, support the authority of the court.

Key words: *artificial intelligence, duties and responsibilities of judges and parties using artificial intelligence in litigation, legal hallucinations, litigation, mitigating risks (vulnerabilities) of artificial intelligence.*

UDC 347.998.85(477):004.8
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.10

V. V. Olashyn
Doctor of Philosophy in Law, Attorney,
Doctoral Student at the Department of Administrative,
Financial, and Information Law
State Higher Educational Institution «Uzhhorod National University»

FUTURE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN UKRAINE: STRATEGY FOR INTEGRATING ARTIFICIAL INTELLIGENCE

The relevance of the research topic is determined by the necessity of integrating artificial intelligence technologies into Ukraine's administrative justice system, which is an important step towards the digital transformation of the judiciary and improving the effectiveness of justice. Given current global trends in justice systems, the application of artificial intelligence can significantly improve court procedures, reduce the workload of judges, and ensure access to justice for citizens. In Ukraine, the issue of implementing artificial intelligence technologies requires further research, as there is no comprehensive legislative regulation in this field. The aim of the study is to analyze the potential use of artificial intelligence technologies in administrative justice and to develop a conceptual model for the implementation of these technologies in the judicial system. The research tasks include examining international experience with artificial intelligence in judicial practice, analyzing the legal aspects of implementing these technologies in Ukraine, and developing recommendations for their integration into administrative justice. The research results show that the implementation of artificial intelligence technologies in Ukraine's administrative justice system will significantly enhance the efficiency of court processes. In particular, the automation of analytical processes, such as predicting court decisions, analyzing judicial practice, and automating legal consultations, will substantially reduce the workload of judges. This will create conditions for faster and more objective case reviews, especially those of low complexity. The use of artificial intelligence for predicting court decisions will not only improve efficiency but also increase the predictability of judicial outcomes, which will foster greater trust in the judiciary. However, the implementation of artificial intelligence technologies in Ukraine faces several legal challenges, including the need for new legislative initiatives. This includes developing specific regulatory acts governing the use of technologies in judicial practice, as well as addressing issues of human rights protection, transparency of judicial proceedings, and preventing discrimination resulting from the use of automated systems. In addition, there is a need for ethical standards in the application of artificial intelligence to avoid potential algorithmic biases and to maintain fairness and judicial independence. At the same time, mechanisms for supervision and control over the use of artificial intelligence must be established to ensure that the algorithms comply with the requirements of legislation and citizens' rights. The practical value of the research lies in the development of recommendations for integrating artificial intelligence into administrative justice, which can be used during the formulation of state strategies for the digital transformation of the judiciary, as well as for improving legal standards and training judges and other professionals in this field.

Key words: *administrative justice, artificial intelligence, automation of justice, judicial information technologies, legal aspects of digitalization, digital transformation of the judicial system.*

Introduction. The modern world is experiencing a rapid development of digital technologies, which directly impacts all spheres of society, including the field of justice. One of the key directions of legal transformation is the implementation of artificial intelligence (AI) in judicial proceedings, which can significantly enhance

© Olashyn V. V., 2025

the efficiency of case adjudication, contribute to the unification of judicial practice, and minimize the influence of human factors on judicial decisions. This issue is particularly relevant for Ukraine's administrative justice system (AJS), which aims to ensure the effective protection of citizens' and legal entities' rights in their relations with the state. Ukraine is witnessing an increasing workload on administrative courts, leading to delays in case resolution and a rise in judicial errors. At the same time, there is a growing need to improve the quality of judicial decisions, which can be achieved through the use of advanced data analysis and judicial process forecasting technologies. In this regard, it is essential to develop a strategy for integrating AI into AJS, which will encompass not only the technical aspect of implementing relevant digital solutions but also the regulatory and legal framework for their operation. AI can perform various tasks within AJS, including automated analysis of judicial practice, assistance in drafting decisions, verification of procedural documents, and forecasting court rulings based on similar cases. The implementation of such technologies presents not only a technical challenge but also a legal one, as it raises issues regarding the legal status of such systems, liability for their actions, and adherence to fundamental judicial principles such as independence, impartiality, and adversarial proceedings. Countries in Europe and beyond are actively taking steps toward integrating AI into judicial processes. Some jurisdictions already use algorithmic systems to analyze case law, predict decisions, and automate routine legal tasks. Studying international experience can serve as a foundation for developing an effective strategy for Ukraine, taking into account the specifics of its judicial system and ensuring a balance between innovation and guarantees of fair justice. This article explores the prospects of introducing AI into Ukraine's AJS, proposes a phased integration plan, and analyzes the key stages of implementing such a strategy. Special attention is given to issues of legal regulation, potential benefits, and possible risks associated with the digital transformation of the justice system.

Relevance. In the current conditions of digital transformation in the legal system, the integration of AI into AJS is becoming an inevitable stage in the development of justice in Ukraine. Administrative courts play a crucial role in protecting the rights of citizens and legal entities in their relations with government authorities; therefore, enhancing their efficiency is a strategic objective. The use of AI in judicial proceedings will facilitate the automation of routine processes, reduce the workload on the judiciary, and improve the quality of decision-making. Global experience demonstrates that AI technologies are already actively used in the legal systems of developed countries. They are employed for analyzing judicial practice, drafting decision templates, and predicting case outcomes. However, Ukraine currently lacks a comprehensive strategy for implementing AI in administrative justice, posing the risk of lagging behind global trends and complicating access to justice. Moreover, the modern judicial system faces challenges such as lengthy case processing times, inconsistencies in judicial practice, and limited human resources. AI can serve as an effective tool for addressing these issues. However, its implementation requires not only technological changes but also the creation of an appropriate regulatory framework that ensures a balance between process automation and adherence to the principles of the rule of law. Given the above, researching strategic approaches to integrating AI into Ukraine's AJS is of utmost relevance. Identifying the stages, mechanisms, and prospects for implementing intelligent technologies will allow for the development of a scientifically grounded concept for the digital modernization of the judicial system.

Objective. The objective of this article is to develop strategic approaches to the integration of AI into Ukraine's AJS, identify the main stages, mechanisms, and regulatory foundations for its implementation, and contribute to enhancing the efficiency of judicial proceedings, reducing the burden on courts, and ensuring the consistency of judicial practice.

The scientific novelty of this study lies in the first comprehensive examination of the impact of artificial intelligence on admin-

istrative justice in Ukraine, as well as in the development of a conceptual model for integrating artificial intelligence into judicial practice, taking into account the specifics of national legislation.

The methodological foundation of the study is based on comparative analysis, a systemic approach, and legal forecasting methods, which not only allow for an assessment of the current state of technology implementation but also enable the prediction of possible trends in its development in Ukraine. The influence of artificial intelligence on the realization of rights and freedoms in Ukraine was studied by [1, c. 65-74]. [2, c. 315-320] examined artificial intelligence in judicial proceedings and court decisions. The issue of eliminating risks associated with the use of artificial intelligence in judicial proceedings was addressed by [3, c. 88-91]. The principles of artificial intelligence in Ukraine were studied by [4, c. 18-24]. The legal prerequisites for the introduction of artificial intelligence in Ukrainian justice were examined by [5, c. 143-145]. The application of the principles of artificial intelligence in Ukraine: the law of the European Union and Ukraine was studied by [6, c. 16-19]. The possibilities of using artificial intelligence in judicial proceedings were studied by [7, c. 154-158].

Research Findings. During the study, key approaches to the integration of artificial intelligence (AI) technologies into administrative justice (AJ) in Ukraine were formulated. An analysis of international experience revealed that the implementation of AI in the field of justice contributes to improving the efficiency of judicial procedures, optimizing the workload of judges, and enhancing access to justice. The main challenges faced by countries during the digital transformation of judicial processes were identified, including issues related to the legal responsibility of algorithms, ensuring the objectivity of judicial decisions, and the protection of personal data. Based on the analysis of the regulatory and legal framework, it was established that Ukraine lacks comprehensive legislation regulating the development, implementation, and use of AI in judicial processes. It was examined that the legal aspects of AI integration require a comprehensive approach combining international standards and the national peculiarities of the judicial system. A conceptual model for the phased implementation of AI in AJ in Ukraine was developed. The proposed stages include: modernization of existing electronic judicial systems (the Unified Judicial Information and Telecommunication System, the Electronic Court); testing and implementation of AI in analytical processes, particularly in forecasting judicial decisions and automating legal consulting; integration of AI into the decision-making process for cases of minor complexity (with the consent of the parties); and the introduction of ethical standards for the use of AI aimed at avoiding algorithmic biases and ensuring transparency of justice.

The practical significance of the obtained results lies in their potential application in the development of the state strategy for the digital transformation of judicial processes. The proposed recommendations can be used to improve the regulatory and legal framework, implement technological solutions in judicial practice, and train personnel to work with AI systems. Additionally, the findings of the study may be useful to the academic community and can be applied in the preparation of specialists in the fields of administrative law, cyber law, and legal informatics.

Discussion. The last decade has been marked by a global technological revolution associated with the development of AI. According to forecasts by PwC, by 2030, AI could contribute to an increase in global GDP by $15.7 trillion, opening up vast opportunities for business process optimization, automation, and increased production efficiency. In the future, AI will play a key role in technological progress, promoting inclusive development, sustainable economic growth, and improving citizens' well-being in line with the United Nations Sustainable Development Goals (hereinafter – UN). Ukraine has an ambitious goal of securing a significant place in the European AI market, which is possible through its integration into strategic sectors such as education, economy, public administration, cybersecurity, medicine, and defense. [8].

According to the Digital Development Strategy of Ukraine's Innovative Activities for the Period until 2030 (hereinafter – Strategy 2030), Strategic Goal 16 is to ensure the creation of conditions for the development of domestic infrastructure for research, innovation, and the implementation of AI solutions. [8].

Achieving Strategic Goal 16 in the field of AI solutions implementation is envisioned through the following tasks: creating an innovation cluster that unites research institutes, universities, startups, and businesses for AI development and governance solutions; supporting projects to develop and enrich the Ukrainian language corpus; developing a White Paper on the state approach to AI regulation; creating conditions for the implementation and competitiveness of high-tech AI and blockchain-based products; fostering the development of innovative AI-based technologies in priority economic sectors; holding open data-based competitions to engage the public in government collaboration; developing partnerships between universities, research institutions, and businesses for interdisciplinary AI research; integrating gender-sensitive data into govtech solutions and developing bias-free algorithms; creating a regulatory platform for AI product testing in compliance with Ukrainian and EU legislation; and gradually harmonizing Ukrainian standards with EU AI legislation. [9].

According to the Concept for AI Development in Ukraine (hereinafter – the Concept), key directions, mechanisms, and timelines for the implementation of AI development tasks have been outlined. Its implementation promotes both the growth of domestic developments in this field and their entry into international markets. However, Ukraine still lacks comprehensive national legislation regulating the legal aspects of AI creation, implementation, and usage. In this context, a flexible regulatory approach is crucial to balancing the protection of human rights and society from potential AI-related risks while simultaneously fostering innovation development. [10].

According to the Concept, one of the issues requiring resolution is the absence of AI application in judicial practice. To achieve the Concept's goal in this area, the following tasks should be ensured: developing and improving existing legal technologies, including the Unified Judicial Information and Telecommunication System, the Electronic Court, and the Unified Register of Pre-Trial Investigations; introducing AI-based advisory programs that provide broad public access to legal consultations; using AI to analyze existing data to prevent socially dangerous phenomena; determining optimal resocialization measures for convicts through AI-assisted information analysis; and implementing AI-based mechanisms for decision-making in minor cases (with the parties' consent) by analyzing legislation and judicial practice. [10].

The integration of AI technologies into the judicial systems of leading countries has necessitated the development of common principles and rules for their application. In December 2018, the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) adopted the Ethical Charter on the Use of AI in Judicial Systems and Their Environment. This document became CEPEJ's first step towards ensuring the responsible application of AI in European judicial systems in accordance with the values of the Council of Europe.

To achieve these goals, the Government approved the Priority Action Plan for 2020, which included the development and submission to the Cabinet of Ministers of Ukraine (hereinafter – CMU) of a draft CMU act on the approval of the AI Development Law Concept – a necessity for forming a coherent state policy on AI regulation and addressing Ukraine's lag in this field. [11].

Subsequently, the Government approved the Priority Action Plan for 2021, which included the development and submission to the CMU of a draft CMU order approving the action plan for implementing the AI Development Concept in Ukraine – a necessity for creating favorable conditions for expanding and improving the quality of AI research, achieving Ukraine's leading position in the global AI research community, and reducing corruption [12].

Three years later, the Government also approved the Priority Action Plan for 2024, which included the development and submission to the CMU of a draft CMU act approv-

ing the Concept of the State Target Scientific and Technical Program for AI Technology Application in Priority Economic Sectors until 2026 and a draft CMU act approving the corresponding State Target Scientific and Technical Program – a necessity for fostering innovation and AI-based technology development in priority economic sectors [13].

The Government further approved the Priority Action Plan for 2025, which included the development and submission to the CMU of a draft CMU act approving the State Target Scientific and Technical Program for AI Technology Application in Priority Economic Sectors until 2026. This measure aims to define directions and key tasks for AI technology development and implement state support mechanisms that will help enhance Ukraine's economic potential within Europe and strengthen its position in the global market [14].

It is also worth paying attention to the Strategy for the Development of the Supreme Court for 2023–2027 (hereinafter – Strategy 2027), according to which the Supreme Court's vision for the next five years is to position itself as a high-tech court. The court is actively developing online and electronic court systems, implementing remote case hearings, and utilizing AI to ensure judicial practice consistency. It employs modern digital tools for management and communication, including specialized software, dashboards, and Zoom video conferences. All employees are proficient in modern digital technologies, and regular training events are held to enhance their qualifications [15].

According to Article 16 of the Code of Judicial Ethics, "The use of artificial intelligence technologies by a judge is permissible if it does not affect the judge's independence and impartiality, does not relate to the evaluation of evidence or decision-making processes, and does not violate legislative requirements." This article establishes clear boundaries for the permissible use of AI technologies in judicial activities, emphasizing the need to preserve judicial independence, impartiality, and personal responsibility for decision-making [16].

The core idea of this provision is that AI can be used as an auxiliary tool to automate certain judicial processes (such as analyzing judicial practice, searching for legal acts, and managing document flow) but cannot replace judges in assessing evidence or making decisions. This aligns with universally accepted principles of justice, which require not only algorithmic data processing but also deep human understanding of legal norms, case context, and circumstances that may go beyond formalized rules.

This limitation is also consistent with international ethical standards in the field of AI application in judicial proceedings. It aims to prevent situations where automated systems make legally significant decisions without proper judicial oversight. This is crucial for protecting human rights and mitigating potential risks associated with algorithmic bias, technical limitations, or data processing errors.

The application of AI in administrative justice is one of the sections of my dissertation research. I intend to continue exploring AI's potential impact as a tool for preventing corruption and achieving gender equality. So, for those interested – stay tuned, more to come!

Conclusions. The integration of AI into the system of administrative courts in Ukraine is a promising direction for the development of the judiciary, aligning with global trends in the digital transformation of justice. However, the effective implementation of AI requires comprehensive legislative regulation aimed at eliminating legal gaps, protecting the rights of participants in judicial proceedings, and ensuring compliance with international standards. The study established that Ukraine currently lacks a comprehensive regulatory framework governing the application of AI technologies in administrative courts, defining the boundaries of their use, and determining responsibility for algorithm-based decisions. Examining international experience in this field, particularly the practices of the EU, the USA, and other countries, allows us to conclude that Ukraine needs a phased implementation of legislative changes. The initial steps should include the development of a specialized regulatory act (a law or a code) establishing general principles for AI regulation in the judiciary, as well as amendments to the existing procedural legislation. The primary focus should be on the following aspects: clear definition of AI application areas; ensuring compliance with

human rights, particularly the right to a fair trial; establishing mechanisms for appealing decisions made using algorithms; preventing discrimination resulting from automated processing of judicial data. Another crucial aspect is the development of ethical standards for AI use in the judicial system, based on fundamental principles of justice – independence, impartiality, reasoned decision-making, and adherence to the rule of law. In this context, implementing oversight and monitoring mechanisms for AI usage is advisable, including the creation of specialized independent commissions or regulatory bodies responsible for verifying algorithms for compliance with legal requirements and citizens' rights. Special attention should be given to the issue of legal liability for decisions made using AI. Legislation must clearly define who bears responsibility in cases of erroneous or unlawful decisions made by automated systems. The accountable party could be the algorithm developer, the authority implementing the technology, or the judge using AI as an auxiliary tool in decision-making. Introducing such regulations will help eliminate legal uncertainty and safeguard the rights of participants in judicial proceedings. Additionally, an important area of regulation is the protection of personal data processed by AI. Clear rules must be established for the collection, storage, and use of information to prevent unauthorized access and potential misuse of technology by government authorities or third parties. The use of AI in judicial proceedings should be based on the principles of transparency and openness, ensuring the ability to verify algorithms for objectivity and fairness. The gradual implementation of AI in administrative courts is also essential, requiring preliminary testing and piloting before full-scale deployment. This approach will help assess the effectiveness of the technology, identify potential shortcomings, and address them before its widespread introduction. In this regard, pilot projects should be launched within selected judicial institutions to evaluate the benefits and risks of AI in law enforcement activities. Thus, the results of this study highlight the necessity of developing and implementing a clear strategy for the legislative regulation of AI application in Ukraine's administrative courts. This strategy should include the adoption of specialized regulatory acts, amendments to existing legislation, the introduction of oversight and monitoring mechanisms, and the establishment of legal guarantees for the protection of human rights in the use of advanced technologies in justice. Only through a comprehensive and balanced approach to AI regulation in the judiciary can a balance be achieved between technological progress and ensuring the legal security of citizens and society as a whole.

References:

1. Шевченко А. Є., Кудін С. В., & Косілова О. І. Вплив штучного інтелекту на реалізацію прав і свобод людини і громадянина в Україні. Legal Bulletin. 2023. С. 65-74.
2. Бєлов Д. М., Бєлова М. В. Штучний інтелект в судочинстві та судових рішеннях, потенціал та ризики. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. С. 315-320.
3. Гафич О. І. До питання усунення ризиків, пов'язаних із використанням штучного інтелекту в судочинстві. Науково-практична конференція. Київ. 2024. С. 88-91.
4. Кармаза О.О., Федоренко Т.В. Принципи штучного інтелекту в правосудді України. Право і суспільство. 2021. №2. С. 18-23.
5. Шишка Н.В. Штучний інтелект в українському правосудді: правові передумови запровадження. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. С. 143-145.
6. Кармаза О. О. Застосування принципів штучного інтелекту в судочинстві України: право Європейського Союзу та України. Організаційний комітет. 2022. С. 16-19.
7. Савицький Д. О. Можливості використання штучного інтелект в судочинстві. *Штучний інтелект у правовій практиці межі та можливості*. 2024. С. 154-158.
8. Стратегія цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року. № 1351-р (2024, Грудень 31). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1351-2024-%D1%80#Text.
9. Операційний План заходів з реалізації у 2025-2027 роках. Стратегія цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 № 1351-р (2024, Грудень 31). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1351-2024-%D1%80#Text.
10. Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні. № 1556-р (2020, грудень 2). URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-%D1%80#n7.
11. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2020 рік. № 1133-р (2020, вересень 9). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1133-2020-%D1%80#n4.
12. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік. № 276-р (2021, березень 24). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276-2021-%D1%80#n19.
13. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік. № 137-р (2024, лютий 16). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-2024-%D1%80#n14.
14. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2025 рік. № 131-р (2025, лютий 18).
15. Стратегія розвитку Верховного суду на 2023–2027 роки. (2024).
16. Кодекс суддійської етики. (2013, лютий 22).

Олашин В. В. Майбутнє адміністративного судочинства України: стратегія інтеграції штучного інтелекту

Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю інтеграції технологій штучного інтелекту в адміністративне судочинство України, що є важливим кроком на шляху до цифрової трансформації судової системи та підвищення ефективності правосуддя. З огляду на сучасні тенденції у світовому правосудді, застосування штучного інтелекту може значно покращити судові процедури, зменшити навантаження на суддів та забезпечити доступність правосуддя для громадян. В Україні питання впровадження технологій штучного інтелекту потребує додаткових досліджень, оскільки відсутнє комплексне законодавче регулювання в цій сфері. Метою дослідження є аналіз можливостей застосування технологій штучного інтелекту в адміністративному судочинстві, а також розробка концептуальної моделі впровадження цих технологій у правосуддя. Завданнями дослідження є вивчення міжнародного досвіду використання штучного інтелекту в судовій практиці, аналіз правових аспектів впровадження технологій в Україні та розробка рекомендацій щодо їх інтеграції в адміністративне судочинство. Результати дослідження показали, що впровадження технологій штучного інтелекту в адміністративне судочинство України сприятиме значному підвищенню ефективності судових процесів. Зокрема, автоматизація аналітичних процесів, таких як прогнозування судових рішень, аналіз судової практики та автоматизація юридичного консультування, дозволить значно знизити навантаження на суддів. Це створить умови для швидшого і більш об'єктивного розгляду справ, особливо тих, що мають незначну складність. Прогнозування судових рішень на основі штучного інтелекту забезпечить не лише ефективність, а й передбачуваність судових результатів, що сприятиме довірі до судової системи. Однак, впровадження технологій штучного інтелекту в Україні стикається з певними правовими викликами, зокрема необхідністю створення нових законодавчих ініціатив. Це включає розробку спеціальних нормативних актів, що регулюють використання технологій у судовій практиці, а також питання збереження прав людини, прозорості судочинства та запобігання дискримінації внаслідок використання автоматизованих систем. Поряд з цим, важливою є потреба в етичних стандартах застосування штучного інтелекту, щоб уникнути можливих алгоритмічних упереджень, зберегти справедливість і незалежність суддів. Водночас необхідно створити механізми нагляду та контролю за використанням штучного інтелекту, щоб забезпечити відповідність алгоритмів вимогам законодавства і правам громадян. Практична цінність дослідження полягає у розробці рекомендацій щодо інтеграції штучного інтелекту в адміністративне судочинство, що можуть бути використані під час розробки державної стратегії цифрової трансформації судової системи, а також для вдосконалення правових норм та навчання суддів та інших фахівців у цій сфері.

Ключові слова: *адміністративна юстиція, штучний інтелект, автоматизація правосуддя, судові інформаційні технології, правові аспекти цифровізації, цифрова трансформація судової системи.*

УДК 347.79:351.85(204.1)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.11

А. І. Омельченко
аспірант кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ПІДВОДНОЇ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

Статтю присвячено розробці доктринальних засад правового режиму підводного культурного надбання. Окреслено декілька аспектів, що формують теоретичний базис концепції такого режиму. Вони стосуються розробки понятійно-категоріального апарату, класифікації об'єктів підводної культурної спадщини, регіонального співробітництва та наборів інструментів його публічного адміністрування. Відзначено, що удосконалення механізму публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини передбачає як зміни його правового базису, так й управлінських підходів до його формування та підтримання. Виокремлено основні напрямки, за якими може бути сформовано пропозиції щодо оновлення та підвищення ефективності такого механізму: нормотворчі, інституційні та інноваційні, сфокусовані на впровадженні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, охороні навколишнього середовища та досягненні Цілей сталого розвитку ООН. Диференціація цих напрямів є, переважно, умовною, адже вони є пов'язаними та, за умов реалізації, зумовлюватимуть взаємні перетворення. Запропоновано зміни та доповнення до Конвенції ЮНЕСКО про охорону підводної культурної спадщини 2001 р., внутрішнього законодавства України та функціоналу Департамента захисту та збереження культурної спадщини Міністерства культури та стратегічних комунікацій України. Відзначено, що режим підводної культурної спадщини є комплексним, охоплює режими різних видів діяльності та не може розраховувати на сталість і остаточну визначеність. Це пов'язано з оновленням підходів до морської діяльності та судноплавства, новими управлінськими рішеннями у системі транспортних сполучень, цифровою трансформацією, зближенням стандартів національних правових та управлінських систем. З'єднуючою ланкою для складників такого режиму є мета – охорона та захист підводного культурного надбання і пошук найбільш ефективних методів її досягнення зі зменшенням негативних впливів антропогенної діяльності, факторів часу та природного руйнування на занурені у акваторіях історичні та культурні артефакти.

Ключові слова: *культурні цінності, публічне адміністрування, правове регулювання, режим, морська діяльність, підводне культурне надбання, інструменти публічного адміністрування, регіоналізм, співпраця, цифрова трансформація.*

Постановка проблеми. Формування якісних регуляторних засад та ефективної практики публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини є неможливим без теоретико-прикладного опрацювання наукових підходів до його встановлення та підтримання. Для України питання вироблення наукового базису оновлення законодавства у сфері діяльності, спрямованої на підводну культурну спадщину, а також інших аспектів її правового режиму є актуальним з огляду продовжуваної «гарячої» стадії воєнного протистояння, анексії ряду прибережних регіонів, недостатнього розвитку галузевого законодавства, а також необхідності подальшої імплементації Конвенції ЮНЕСКО про охорону підводної культурної спадщини 2001 р. (далі – 2001 UNESCO Convention) [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Український сегмент доктринальних розробок у сфері правового регулювання та адміністрування режиму підводної культурної спадщини представлений окремими дослідженнями їх складників (Т.В. Аверочкіна, Н.О. Коваль, О.В. Краснікова, Ю.В. Сергєєв), що актуалізує,

© Омельченко А. І., 2025

в умовах широкомасштабного вторгнення та очікуваного повоєнного відновлення, важливість формування комплексних теоретичних засад для модернізації законодавства та управлінських практик пам'яткоохоронної сфери.

Мета статті – на основі опрацювання нормативних актів та наукових досліджень виробити наукові пропозиції щодо формування наукової концепції режиму підводної культурної спадщини.

Виклад основного матеріалу. Першим питанням, що потребує опрацювання у межах формування комплексної правничої теоретико-прикладної концепції режиму підводної культурної спадщини, є визначення кореляційних зв'язків категорій «культурна спадщина» та «культурні цінності», а також формулювання авторської точки зору щодо змісту категорії «підводна культурна спадщина». Аналіз міжнародних угод та внутрішнього законодавства України свідчить, що поступово, особливо після прийняття Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини 2003 р. [2], категорія «культурні цінності» набула ширшого змісту, охопивши також нематеріальний складник, і наблизилася до категорії «культурна спадщина», яка вважалася довгий час ширшою саме через переважаюче закріплення «матеріальності» культурних цінностей, які її складають [3; 4]. При цьому, універсальні визначення цих категорій досі не схвалені, а їх застосування у нормативних документах в якості взаємодоповнюючих дає можливість розширеної характеристики охоронюваних інтересів та формує підстави для їх ототожнення. Прикладами цьому є Митний кодекс України [5], закони України «Про музеї та музейну справу» [6], «Про культуру» [7], а також Гаазька конвенція 1954 р. про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту [8] і ч. 1 ст. 1 проєкту Європейської конвенції про охорону підводної культурної спадщини 1984 р. [9]. У зв'язку з цим деякі автори обґрунтовано вважають, що використання обох категорій є більш виправданим та доцільним. Відповідно до їхньої точки зору, «культурна спадщина» є абстрактною, ідеальною категорією, а «культурні цінності» конкретнішою, і досягнення головної мети – охорони культурної спадщини – можливе лише через охорону конкретних свідчень (матеріальних або духовних) культури, тобто культурних цінностей [10]. У контексті підводної культурної спадщини нематеріальний складник у вигляді «звичаїв, форм показу та вираження, знань та навичок», звісно, не може розглядатися, і отримує прояв у «пов'язаних з ними інструментах, предметах, артефактах й культурних просторах, які визнані спільнотами, групами й у деяких випадках окремим особами як частина їхньої культурної спадщини» (ст. 2 Конвенції 2003 р.).

Слід також відзначити, що внутрішнє законодавство України, яким надаються тлумачення понять «культурні цінності» та «культурна спадщина», не містить визначення «підводної культурної спадщини», під якою, ураховуючи діюче нормативне регулювання та наявні доктринальні підходи, слід розуміти сукупність об'єктів, слідів або інших свідчень людського існування, що частково або повністю перебувають під водою упродовж терміну, достатнього для набуття ними історичної, археологічної, культурної або наукової цінності, та слугують джерелом знань про минуле. При цьому, набір ціннісних характеристик об'єктів підводної культурної спадщини може бути розширений за рахунок додання до зазначеного переліку також соціальної, естетичної, екологічної, економічної та юридичної цінності у залежності від характеру знайдених артефактів та їхнього впливу на сучасні та майбутні суспільні відносини.

Другим питанням, що підлягає опрацюванню у межах формування концепції правового режиму підводної культурної спадщини є класифікація її об'єктів та вироблення визначення її правового режиму. Зважаючи на ст. 1 2001 UNESCO Convention, можна виокремити такі основні групи об'єктів: a) урбаністична забудова та оздоблення людських поселень, що складається з об'єктів, споруд, будинків, зокрема житлових, культових, господарських, воєнних, портових тощо різних часових періодів, у т.ч. доісторичного характеру; b) людські останки, що

стали останнім притулком свідків природних або техногенних катастроф, і можуть отримати статус морських меморіалів; c) судна, літальні апарати, інші транспортні засоби чи будь-які їхні частини, їхній вантаж або інший вміст, яким приділено особливу увагу у 2001 UNESCO Convention.

Необхідно відзначити, що підводна культурна спадщина складається не лише з об'єктів, затоплених у морських та океанських акваторіях. Зважаючи на ст. 28 2001 UNESCO Convention, її стандарти можуть бути поширені також на внутрішні неморські води, які мають інше, ніж Конвенція ООН з морського права 1982 р. [11], правове регулювання. І якщо глобальні угоди щодо використання річкових та інших прісноводних акваторій присвячені охороні довкілля і мають переважно рекомендаційний характер [12, с. 84–86, 282–283], то регіональні або двосторонні договори стосовно визначення правового режиму міжнародних рік є імперативними, але не містять згадок про річкову підводну спадщину. Наприклад, вони відсутні у конвенціях про режим судноплавства на Дунаї 1948 р. [13] та про співробітництво з охорони та сталого використання річки Дунай 1994 р. [14] тощо. Стосовно ж угод, розрахованих на усесвітню участь, то, зокрема, у ст. 1 Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 р. [15] у визначенні категорії «транскордонний вплив» культурна спадщина згадується у якості об'єкта такого впливу, а у Конвенції про право несудноплавних видів використання міжнародних водотоків 1997 р. [16] згадки про неї відсутні. Таким чином, у зазначених акваторіях створюється специфічний режим діяльності, спрямованої на підводну культурну спадщину, який поєднує стандарти 2001 UNESCO Convention та норми національного законодавства, присвячені використанню внутрішніх неморських вод, необхідність схвалення яких має бути усвідомлена та реалізована прибережною державою.

Відповідно до Закону України від 20.09.2006 р. «Про ратифікацію Конвенції про охорону підводної культурної спадщини» [17], Україна заявила, що Правила 2001 UNESCO Convention застосовуються до внутрішніх неморських вод, але норми Закону від 3.12.2020 р. «Про внутрішній водний транспорт» [18] не поширюються на підняття майна, яке має культурне, археологічне або історичне значення (ст. 69). При цьому, відповідного нормативного базису ні щодо акваторій внутрішніх вод, склад яких визначено у ст. 6 Закону України від 4.11.1991 р. «Про державний кордон України» [19], ні щодо інших видів прибережних морських просторів (територіального моря, прилеглої та виключної (морської) економічної зон) не схвалено. Таким чином, поряд з наведеною класифікацією об'єктів підводної культурної спадщини, базованою на характеристиках виявлених предметів, їх також може бути розподілено у залежності від місця розташування на морську (у т.ч. океанську) та річкову (у т.ч. озерну тощо) з відповідним правовим регулюванням та базованим на ньому правовим режимом. Під останнім слід розуміти систему правових норм і базованих на них форм та методів (інструментів) публічного адміністрування, спрямованих на регулювання діяльності, пов'язаної з виявленням, охороною, використанням та спостереженням за об'єктами підводної культурної спадщини, також інших видів діяльності, що можуть випадково вплинути не неї.

Третім аспектом, що підлягає опрацюванню, є визначення особливостей регіональної співпраці у рамках публічного адміністрування правового режиму підводної культурної спадщини, оскільки глобальний рівень, завдяки набуттю чинності 2001 UNESCO Convention та іншими міжнародними угодами, а також формуванню відповідної інституційної системи управління, можна вважати цілковито сформованим. При цьому регіональний рівень характеризується низкою особливостей, обумовлених практичною відсутністю угод, присвячених підводній культурній спадщині, та інтеграцією питань її охорони до договорів про захист морського середовища або археологічних спадщини у цілому. Наприклад, відповідно до ст. 1 Конвенції про захист Чорного моря від забруднення 1992 р. [20], її дія поширюється на Чорне море, що, на наше переконання, передбачає також

його дно та надра з розташованими на них археологічними об'єктами, яким можуть загрожувати забруднення, рибальство, підводні комунікації, видобуток корисних копалин та будівництво. Згідно з нормами Конвенції, держави мають запобігати забрудненню акваторії небезпечними речовинами і матеріалами, забрудненню з суден та джерел, що перебувають на суші, а також співробітничати у боротьбі з забрудненням у надзвичайних ситуаціях тощо. Отже, незважаючи на те, що цю Конвенцію безпосередньо не спрямовано на захист підводної культурної спадщини, її принципи та механізми охорони морського середовища об'єктивно можуть чинити позитивний вплив на збереження підводних пам'яток. Через захист морського дна та мінімізацію забруднення цей регіональний інструмент створює правові та організаційні умови для збереження культурної спадщини у підводному середовищі та його положення можна розглядати як опосередковано спрямовані на охорону підводної культурної спадщини, включаючи археологічні пам'ятки, інші затоплені об'єкти та культурні цінності.

Схожий характер має Барселонська конвенція про захист морського середовища та прибережного регіону Середземного моря [21]. Її Протокол про охоронювані райони та біологічне різноманіття Середземного моря 1995 р. [22] та ініціативи, базовані на його нормах, безпосередньо стосуються культурної спадщини, у т.ч. підводних об'єктів. Зокрема у Протоколі відзначено важливість охорони об'єктів, які становлять культурну цінність, що включає також й підводну культурну спадщину, нерозривно пов'язану з навколишнім середовищем свого перебування, і вплив на водні екосистеми одночасно є впливом й на занурені під воду об'єкти. Позитивним досвідом вироблення регіональної домовленості щодо охорони культурної спадщини, у т.ч. підводної, є Конвенція про захист археологічної, історичної та мистецької спадщини американських націй 1976 р. [23]. І хоча документ прямих згадок про підводні об'єкти не містить, його дія охоплює широкий спектр історичних та культурних артефактів. Такий самий загальний характер щодо охорони археологічних пам'яток має й Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини (переглянута) (ETS № 143) 1992 р. [24].

Отже, регіональне співробітництво у сфері охорони та захисту підводного культурного надбання та досвід укладання відповідних міжнародних угод засвідчили, що питання про правовий режим затоплених культурних цінностей нечасто отримує у них спеціальну регламентацію, а охоплюється більш широким регулюванням в екологічній та археологічній сферах. Такий підхід має низку позитивних рис, оскільки забезпечує комплексне піклування про об'єкти підводної культурної спадщини, враховуючи не лише археологічний, а й природоохоронний контекст. Він також сприяє підвищенню ефективності публічного адміністрування діяльності, спрямованої на підводну культурну спадщину, охоплюючи усі його напрямки: розробку гармонізованих правових норм, узгодження управлінських практик та взаємодій різних рівнів в екологічній, науковій, культурній та правоохоронній сферах з метою зменшення конфліктів інтересів заінтересованих сторін, міжнародну співпрацю з урахуванням регіонального контексту та синергію зусиль у досягненні Цілей сталого розвитку ООН. В остаточному підсумку укладання таких угод є важливим інструментом не лише для досягнення екологічних цілей і охорони культурного надбання, але й для формування стійких моделей управління морськими та прісноводним просторами у цілому. Крім того, такими регіонально погодженими правовими стандартами сформовано інституційні системи регіонального рівня управління (адміністрування) відповідними видами діяльності. Їх характерними рисами є географічне представництво та залучення до роботи усіх зацікавлених суб'єктів, у т.ч. громадських формувань та місцевих (прибережних) громад.

У цілому, регіональне співробітництво може відігравати ключову роль у побудові ефективної системи охорони підводної культурної спадщини, ураховуючи транскордонний характер морських екосистем та затоплених об'єктів. Воно також може посприяти гармонізації правових

норм, запобігаючи незаконним розкопкам, торгівлі культурними цінностями та руйнуванню історичних об'єктів, а спільні дослідні експедиції та програми підготовки фахівців сприятимуть зміцненню інституційного потенціалу країн-учасниць. Крім того, регіональні механізми координації забезпечують оперативніше реагування на загрози, пов'язані зі зміною клімату, підводними будівельними роботами та інтенсивним судноплавством, а підтримка діалогу між державними органами, науковою спільнотою та приватним сектором сприяє формуванню стійких стратегій управління підводною спадщиною. Співпрацюючи у рамках 2001 UNESCO Convention у межах своїх регіонів (відповідно до ст. 6), залучені держави очікувано зміцнюватимуть правову та організаційну базу захисту підводного культурного надбання на регіональному рівні, а відповідні наукові партнерства сприятимуть популяризації підводної культурної спадщини через розвиток туризму та освітніх програм. У довгостроковій перспективі регіональна співпраця зміцнить культурну ідентичність та взаєморозуміння між народами, поєднуючи їх навколо спільної історії і традицій, сприятиме охороні підводних артефактів.

Наступним питанням, на яке необхідно звернути увагу, стосується набору інструментів публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини. Таке адміністрування є прикладом «широкого» підходу до нього як системи різноманітних за правовою природою та ступенем імперативності керуючих впливів. У його межах виокремлюються відповідні рівні правового регулювання та специфічні інституційні механізми реалізації. Зважаючи на те, що правовий режим підводної культурної спадщини є комплексним та охоплює значну кількість режимів діяльності, пов'язаної з нею, а міжнародні організації та держави впливають на її здійснення у просторах поза межами підсуверенних акваторій та формують необхідний організаційно-правовий базис для нижчих рівнів – регіонального та національного, основними формами та методами (інструментами) цього рівня адміністрування, передбаченими 2001 UNESCO Convention, є участь держав у встановленні та підтриманні режиму підводної культурної спадщини, координації спільних дій за допомогою переконання (при проведенні нарад та консультацій, обміні інформацією тощо), заохочення (до участі у нарадах, обговореннях тощо), а також примусу у поєднанні переконанням (при врегулюванні спорів та надані документів про приєднання до міжнародних угод). Подібні набори інструментів публічного адміністрування режиму підводного культурного надбання демонструють й регіональні угоди, й національне законодавство, що поєднують як «зовнішні», так й «внутрішні» форми публічного адміністрування у відповідних сферах, притаманні функціонуванню сформованих керуючих суб'єктів, а використовувані ними методи охоплюють переконання, заохочення та примус, демонстрований нормами про підсилення заходів з охорони навколишнього середовища.

У цілому, на теперішній час, система публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини має ураховувати наступні її наукові «виміри»: a) технічний та технологічний, що забезпечує розробку нових технологій глибоководного доступу, сканування, документування тощо; b) екологічний, що ураховує роль підводної культурної спадщини у забрудненні середовища або створенні корисного штучного рифу; c) соціальний та етичний, що передбачають зв'язки підводної культурної спадщини з місцевими цінностями та наративами, або втратами людей різних національностей та народностей; d) юрисдикційний, що охоплює аналіз нормативної бази, присвяченої підводній культурній спадщині; e) інтереси сторін щодо підводної культурної спадщини, різне її розуміння та багатозначність як самої спадщини, так й довкілля, де її розташовано разом з їх здатністю впливати на процеси прийняття рішень щодо управління підводним культурним надбанням, а також f) потенціальну можливість виникнення спорів [25], наприклад, між потребами туризму і релігійним використанням певного місця або між місцевими та глобальними перспективами [26] й g) просторове планування та інтегрований розвиток прибережних територій з прагненням досягнення Цілей сталого розвитку ООН.

Отже, за певних відмінностей, механізм усіх рівнів публічного адміністрування передбачає наявність системи органів та правового базису їх діяльності, а зважаючи на «широкий» підхід до категорії «публічне адміністрування», до системи таких органів належать національні та наднаціональні інституції. Характер, межі та варіативність їх впливу на відносини та явища визначається внутрішнім законодавством, міжнародними угодами, статутними документами і об'єктивно передбачає не лише імперативний компонент, а й координаційний (узгоджувальний), що проявляється у поєднанні зусиль у сфері вироблення правових та інших обов'язкових і стандартних норм, а також кращих практик і підходів до їх реалізації. Таким чином, удосконалення механізму публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини передбачає як зміни його правового базису, так й управлінських підходів до його формування та підтримання. Напрямки, за якими може бути сформовано пропозиції щодо оновлення та підвищення ефективності такого механізму, можуть бути класифіковані на нормотворчі, інституційні та інноваційні, сфокусовані на впровадженні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, охороні навколишнього середовища та досягненні Цілей сталого розвитку ООН. Диференціація цих напрямів є, переважно, умовною, адже вони є пов'язаними та, за умов реалізації, зумовлюватимуть взаємні перетворення.

Нормотворчий напрямок спрямовано на формування комплексної нормативної бази для підтримання режиму підводної культурної спадщини. Вона охоплює міжнародний та національний складники, в яких виокремлюються усесвітній та регіональний, і загальнодержавний та місцевий рівні відповідно. Так, на міжнародному рівні, з метою удосконалення норм 2001 UNESCO Convention можливим є визначення того, що саме є згаданим у ст. 1 «природним оточенням» об'єктів, споруд, будинків, артефактів, людських останків, суден, літальних апаратів тощо, а також формулювання ступеня їх пов'язаності, що позначена словами «разом із» наступним чином: «… і) об'єкти, споруди, будинки, артефакти й людські останки разом з нерозривно пов'язаним з ними археологічним, геологічним та екологічним оточенням; іі) судна, літальні апарати, інші транспортні засоби чи будь-які їхні частини, їхній вантаж або інший вміст, разом із нерозривно пов'язаним з ними археологічним, геологічним та екологічним оточенням;…».

За умов відсутності в угодах щодо річкових та інших прісноводних акваторій норм про підводну культурну спадщину та малоймовірності укладання спеціальної угоди щодо неї (особливо з урахуванням ст. 28 2001 UNESCO Convention), можливим є додання окремої статті або змін до існуючих статей, що стосуватимуться захисту підводного культурного надбання. Загальні конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 р. та 1997 р. також можуть бути доповнені нормами про важливість охорони підводної культурної спадщини відповідно до стандартів 2001 UNESCO Convention.

Регіональний рівень співробітництва, ураховуючи складені тенденції регулювання режиму підводної культурної спадщини, невдалий досвід схвалення європейського договору щодо неї, а також набуття чинності 2001 UNESCO Convention, свідчить про відсутність настійної зацікавленості у розробці таких договорів у рамках окремих водних басейнів. Така необхідність долається приєднанням країн до 2001 UNESCO Convention та формуванням національних підходів до регулювання режиму підводного культурного надбання. Тому для акцентування уваги на важливості охорони та збереження об'єктів підводного культурного надбання до уже діючих угод під час їх можливої модернізації є бажаним внесення норми про принциповість охорони та захисту таких об'єктів, базованій на 2001 UNESCO Convention, інших нормах міжнародного права, двосторонніх угодах та складеній успішній практиці реалізованих дослідницьких проєктів, зокрема з міжнародною участю. Але за потреби встановлення посилених, у порівнянні з 2001 UNESCO Convention, стандартів та процедур охорони підводної культурної

спадщини у певному регіоні, укладання таких угод є закономірним і, безумовно, бажаним, що передбачено ст. 6 2001 UNESCO Convention. А особливим чином це стосується зон, що перебувають поза межами дії юрисдикції прибережних держав та у т.зв. «сірих зонах», виникнення яких пов'язано з невирішеними територіальними спорами та воєнними діями. Крім того, подібні норми можуть додаватися до міждержавних угод або внутрішнього законодавства про функціонування тимчасових або постійних морських коридорів, про морські охоронювані райони, частиною яких можуть ставати підводні музеї, експозиції та парки.

На рівні внутрішнього українського законодавства має бути оновлено галузеве законодавство через виокремлення крім морських меморіалів також інших форм управління підводною культурною спадщиною, додання до довгострокових документів стратегічного планування розвитку морської діяльності норм про важливість та необхідність її охорони. Крім того, підлягають розробці підзаконні нормативно-правові акти, якими буде визначено: перелік об'єктів підводної культурної спадщини зі статусом морського меморіалу; порядок дослідження археологічних та історичних об'єктів культурної спадщини у внутрішніх водах, прилеглій зоні та виключній (морській) економічній зоні України; порядок створення та функціонування підводних музеїв та експозицій, підводних парків та інших форм управління об'єктами підводної культурної спадщини, а також порядок відшкодування шкоди та повернення неправомірно вилучених цінностей. Зазначені зміни та доповнення сприятимуть формуванню законодавства про підводну культурну спадщину в Україні та створять базис для його подальшого розвитку. Вони також актуалізують пам'яткоохоронну сферу у фокусі модернізації морського та портового законодавства, а також правових засад використання внутрішніх водних шляхів, що, як уявляється, прискорить впровадження інноваційних інформаційно-комунікаційних технологій та цифровізації у цій сфері із запозиченням європейських та інших прогресивних практик і підходів.

На теперішній час головним органом у системі центральних органів виконавчої влади України, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури, відновлення та збереження національної пам'яті, мистецтв, охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, є Міністерство культури та стратегічних комунікацій України (далі – МКСК) (п. 1 Положення про Міністерство культури та стратегічних комунікацій України [27]). Необхідно відзначити, що на офіційному сайті МКСК [28] у розділі «Державний реєстр нерухомих пам'яток України» [29] міститься інформація про занесені до нього затоплені пам'ятки місцевого значення, зокрема: транспорт «Варна», Мисливець за підводними човнами "UJ-102" (КТ-40), Допоміжний крейсер «Буг», Транспорт «Жан-Жорес», Шаланда «Кара- Кермен» тощо (Автономна Республіка Крим) [30]. При цьому, на жаль, про окремий реєстр об'єктів підводної культурної спадщини, як морської, так й розташованої у прісноводних акваторіях, на сайті МКСК не зазначається, відсутній відповідний функціонал й у його Департамента захисту та збереження культурної спадщини [31]. Цим зумовлено наступні пропозиції щодо додання до наразі закріплених наступних напрямів його роботи: встановлення стандартів досліджень підводної культурної спадщини та документування їх результатів відповідно до міжнародних стандартів та кращих практик; визначення у координації з іншими уповноваженими та зацікавленими суб'єктами доцільності створення морських меморіалів, підводних музеїв та експозицій, підводних парків та інших організаційних форм управління підводним культурним надбанням; інформаційна, навчальна, наукова, міжінституційна співпраця з уповноваженими та зацікавленими суб'єктами усередині країни та на міжнародному рівні з питань охорони та збереження підводної культурної спадщини, недопущення несанкціонованих розкопок, контрабанди та інших протиправних дій щодо її об'єктів; участь у міжнародних та регіональних інституційних формуваннях з питань охорони підводної культурної спадщини.

У рамках виокремленого третього напрямку – інноваційного – необхідно звернути увагу на формування цифрових рішень у сфері обробки даних про культурну спадщину з передбаченням спеціального розділу для її підводного компонента за прикладом розроблених в ЄС програмних продуктів: HEREIN [32] або Compendium of Cultural Policies and Trends [33]. Необхідно пригадати, що Центральний військово-морський музей України ще у 2018 р. повідомляв про завершення опрацювання Наукового реєстру підводної культурної спадщини України. Крім того, станом на 18.04.2017 р. до Реєстру включено 2041 пам'яток, серед яких наявні як морські, так й річкові [34]. Таким чином, на наше переконання, МКСК необхідно приділити більшої уваги такому реєстру та вжити заходів для його представлення на своєму сайті. Формування організаційно-правового базису для роботи такого реєстру може бути предметом різнорівневої взаємодії та поєднання зусиль різних суб'єктів, як державних, так й недержавних: громадських формувань, окремих волонтерів та дослідників тощо. Серед іншого, це може також стати предметом взаємодії з: a) Національною комісією України у справах UNESCO, створеною ще у 1996 р. [35], що є постійно діючим міжвідомчим органом при Міністерстві закордонних справ України для забезпечення участі України в діяльності UNESCO, виходячи з міжнародних зобов'язань України як її члена; b) Міжурядовою океанографічною комісією, щодо співпраці з якою відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України від 4.04.2024 р. №464 [36] створено Міжвідомчу комісію – консультативний орган, під керівництвом МОН та НАН України, що об'єднує ключові державні органи та наукові установи, які займаються дослідженням морів та океанографії [37]; c) Інститутом археології НАН України, зокрема відділом археології Криму та Північно-Західного Причорномор'я [38], наукові дослідження якого охоплюють широку хронологію, починаючи з археології кам'яного віку і до середньовіччя [39].

Крім того, необхідним є забезпечення: доступності відомостей реєстру об'єктів підводної культурної спадщини, як морської, так й розташованої у прісноводних акваторіях; оприлюднення інформації про державну реєстрацію об'єктів культурної спадщини; взаємодії органів управління та сприяння охороні та збереженню підводної культурної спадщини усіх рівнів; механізмів сприйняття орієнтованих на цінності/людей, локально адаптованих, інтерактивних підходів к просторового планування, які найкращим чином відповідають та є сумісними з давніми традиціями регіонів щодо різноманіття та поваги прав людини, демократії та участі; можливостей залучення недержавних формувань (громадських організацій, міжнародних партнерств тощо) для організації дослідження підводного культурного надбання та розробки правових норм і керівництв, а також формування фінансових гарантій такої діяльності; впровадження сучасних технологій моніторингу, у т.ч. роботизованих систем фіксації та сканування.

Висновки і пропозиції. Таким чином, правовий режим підводної культурної спадщини характеризується наявністю стандартних складників: правового регулювання (міжнародного та національного), внутрішньодержавної та наддержавної інституційної системи для підтримання такого режиму, компоненти якої мають набори специфічних засобів впливу (інструментів) на діяльність, спрямовану на підводну культурну спадщину. До структури правового режиму підводної культурної спадщини також необхідно зарахувати: визначення поняття підводної культурної спадщини та діяльності, спрямованої на неї; порядок віднесення знайдених предметів до об'єктів підводної культурної спадщини; правовий статус та режим акваторій їх перебування, що отримує прояв у повноті дії суверенітету, суверенних прав та юрисдикції держав; визначення порядку діяльності, спрямованої на підводну культурну спадщину, та переліку заборонених дій і заходів впливу з метою їх недопущення, а також заходів відповідальності за їх учинення, необхідних контрольних та сервісних процедур; правовий статус суб'єктів (фізичних, юридичних осіб, суден), які здійснюють пошуки, дослідження та підняття знайдених історичних артефактів; режим між-

народної співпраці як щодо знайдених артефактів, так й щодо вироблення багатосторонніх угод і участі у дослідницьких проєктах. Цей режим, будучи комплексним та охоплюючи режими різних видів діяльності, не може розраховувати на сталість та остаточну визначеність, що пов'язано з динамічним оновленням підходів до морської діяльності та судноплавства внутрішніми водними шляхами, упровадженням нових управлінських рішень у роботу портів, суден і транспортних сполучень у цілому, триваючою цифровою трансформацією, зближенням стандартів національних правових та управлінських систем. При цьому єдиною з'єднуючою ланкою усіх існуючих та майбутніх складників такого режиму є його мета – охорона та захист підводного культурного надбання, а також пошук найбільш ефективних методів її досягнення і зменшення негативних впливів антропогенної діяльності, факторів часу та природного руйнування на занурені у акваторіях історичні та культурні артефакти.

Список використаної літератури:

1. Конвенція про охорону підводної культурної спадщини, 2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c52#Text (дата звернення: 03.03.2025 р.).
2. Конвенція про охорону нематеріальної культурної спадщини, 2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_d69#Text (дата звернення: 03.03.2025 р.).
3. Blake J. On Defining the Cultural Heritage. The International and Comparative Law Quarterly. 2000. Vol. 49(1). P. 61–85. https://doi.org/10.1017/S002058930006396X.
4. Prott L.V., O'Keefe P.J. "Cultural Heritage" or "Cultural Property"? *International Journal of Cultural Property.* 1992. Vol. 1(2). P. 307–320. https://doi.org/10.1017/S094073919200033X.
5. Митний кодекс України, 2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text (дата звернення: 03.03.2025 р.).
6. Про музеї та музейну справу: Закон України від 29.06.1995. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249/95-вр#Text (дата звернення: 3.03.2025 р.).
7. Про культуру: Закон України від 14.12.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text (дата звернення: 03.03.2025 р.).
8. Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, 1954. URL: https://surl.li/rfebem (дата звернення: 03.03.2025 р.).
9. Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, 1984. URL: https://rm.coe.int/0900001680911ab3 (дата звернення: 03.03.2025 р.).
10. Frigo M. Cultural property v. cultural heritage: A "battle of concepts" in international law? *International Review of the Red Cross.* 2004. Vol. 86(854). https://doi.org/10.1017/S1560775500180861.
11. Convention on the Law of the Sea, 1982. URL: https://surl.li/arzntu (дата звернення: 03.03.2025 р.).
12. Аверочкіна Т.В. Юрисдикція України в прибережних водах: адміністративно-правовий вимір. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2018. 466 с.
13. Конвенція про режим судноплавства на Дунаї, 1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_175#Text (дата звернення: 03.03.2025 р.).
14. Convention on cooperation for the protection and sustainable use of the river Danube, 1994. https://faolex.fao.org/docs/pdf/mul17444.pdf (дата звернення: 03.03.2025 р.).
15. Конвенція про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер, 1992. URL: https://surl.li/snityu (дата звернення: 03.03.2025 р.).
16. Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses, 1997. URL: https://surl.li/ngzxkg (дата звернення: 03.03.2025 р.).
17. Про ратифікацію Конвенції про охорону підводної культурної спадщини: Закон України від 20.09.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-16#Text (дата звернення: 03.03.2025 р.).
18. Про внутрішній водний транспорт : Закон України від 03.12.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1054-20#Text (дата звернення: 04.03.2025 р.).
19. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text (дата звернення: 04.03.2025 р.).
20. Конвенція про захист Чорного моря від забруднення, 1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_065#Text (дата звернення: 03.03.2025 р.).
21. Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean and its Protocols. URL: http://surl.li/mbedqh (дата звернення: 03.03.2025 р.).

22. Protocol concerning specially protected areas and biological diversity in the Mediterranean, 1995. URL: https://surl.li/iaafou (дата звернення: 31.01.2025 р.).
23. Convention on the Protection of the Archeological, Historical and Artistic Heritage of the American Nations, 1976. URL: https://surl.li/mjdjtd (дата звернення: 31.01.2025 р.).
24. European Convention on the protection of the archaeological heritage (revised), 1992. URL: https://surl.li/esztgq (дата звернення: 03.03.2025 р.).
25. Koutsi D., Stratigea A. Unburying Hidden Land and Maritime Cultural Potential of Small Islands in the Mediterranean for Tracking Heritage-Led Local Development Paths. *Heritage*. 2019. Vol. 2. P. 938–966. https://doi.org/10.3390/heritage2010062.
26. Kisić V. Governing Heritage Dissonance-Promises and Realities of Selected Cultural Policies. European Cultural Foundation: Belgrade, Serbia, 2013. 324 p. URL: https://surl.li/amztqx (дата звернення: 22.02.2025 р.).
27. Положення про Міністерство культури та стратегічних комунікацій України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 № 885. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-п#n10 (дата звернення: 03.03.2025 р.).
28. Міністерство культури та стратегічних комунікацій України. URL: https://mcsc.gov.ua (дата звернення: 04.02.2025 р.).
29. Державний реєстр нерухомих пам'яток України. URL: https://surl.li/mkvhqd (дата звернення: 04.02.2025 р.).
30. Реєстр пам'яток місцевого значення. Автономна Республіка Крим. URL: https://surl.li/pxunwn (дата звернення: 04.02.2025 р.).
31. Департамент захисту та збереження культурної спадщини. Основні завдання. URL: https://mcsc.gov.ua/team/ (дата звернення: 21.02.2025 р.).
32. Herein System. URL: https://surl.li/mlezxb (дата звернення: 18.02.2025 р.).
33. Compendium of Cultural Policies & Trends. URL: https://surl.li/jugyqg (дата звернення: 18.02.2025 р.).
34. Підводна культурна спадщина України. URL: https://nvimu.com.ua/novyny/view_fondu/231 (дата звернення: 04.02.2025 р.).
35. Питання Національної комісії України у справах ЮНЕСКО : Указ Президента України від 26.03.1996 № 212/96. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/212/96#Text (дата звернення: 04.02.2025 р.).
36. Про утворення Міжвідомчої комісії : Наказ Міністерства освіти і науки України від 04.04.2024 № 464. URL: https://surl.li/lfeilq (дата звернення: 04.02.2025 р.).
37. Національна комісія України у справах ЮНЕСКО. URL: https://surl.li/hpqnic (дата звернення: 04.02.2025 р.).
38. Відділ археології Криму та Північно-Західного Причорномор'я. URL: https://surl.li/vbrryp (дата звернення: 21.02.2025 р.).
39. Напрями досліджень відділу археології Криму і Північно-Західного Причорномор'я. URL: https://surl.li/bjnnou (дата звернення: 21.02.2025 р.).

Omelchenko A. Some issues of legal regime of underwater cultural heritage

The article is devoted to the development of doctrinal principles of the legal regime of underwater cultural heritage. The several aspects have been outlined, that form the theoretical basis of the concept of such a regime. They relate to the development of conceptual and categorical apparatus, the classification of objects of underwater cultural heritage, the regional cooperation and the sets of tools for its public administration. It has been noted that the improvement of the mechanism of public administration of the regime of underwater cultural heritage involves both changes in its legal basis and management approaches to its formation and maintenance. The main directions have been marked out, which proposals can be formed for updating and improving the efficiency of such a mechanism: rule-making, institutional and innovative, focused on the introduction of modern information and communication technologies, environmental protection and achievement of the UNO`s Sustainable Development Goals. The differentiation of these directions is mainly conditional, because they are bound up with and, under the conditions of implementation, will cause mutual transformations. The amendments and the additions were proposed to the Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage of 2001, the internal legislation of Ukraine and the functionality of the Department for the Protection and Preservation of Cultural Heritage of the Ministry of Culture and Strategic Communications of Ukraine. It has been noted that the regime of underwater cultural heritage is a complex,

covers the regimes of various activities and cannot count on constancy and final certainty. This is due to the renewal of the approaches to maritime activities and shipping, the new management decisions in the system of transport links, the digital transformation, the convergence of standards of national legal and management systems. The connecting link for the components of such a regime is the goal – the protection and the defence of the underwater cultural heritage and the search for the most effective methods of achieving it with a reduction in the negative effects of anthropogenic activity, time factors and natural destruction on historical and cultural artifacts immersed in the area of waters.

Key words: *cultural property, public administration, legal regulation, regime, maritime activities, underwater cultural property, public administration tools, regionalism, cooperation, digital transformation.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.12

В. М. Омельчук
аспірант кафедри юриспруденції
Чернівецького інституту Міжнародного гуманітарного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОРПОРАТИВНИХ ПРАВ, ЩО НАЛЕЖАТЬ ДЕРЖАВІ

В даній статті автор аналізує сучасний стан управління корпоративними правами, що належать державі. Виділяються такі проблеми управління: 1) відсутність чітких механізмів управління та контролю за діяльністю державних підприємств; 2) часті зміни законодавства та відсутність стабільності у правовій системі; 3) недостатня відповідальність менеджерів та членів наглядових рад за результати їхньої діяльності є значною проблемою; 4) відсутність кваліфікованих фахівців у сфері управління державними підприємствами. Актуальними шляхами вдосконалення адміністративно-правового забезпечення корпоративних прав, що належать державі визначаються наступні: 1) впровадження системи моніторингу та оцінки діяльності державних підприємств, що дозволить своєчасно виявляти та усувати недоліки в управлінні; 2) вдосконалення законодавства, розробка єдиної стратегії розвитку корпоративного управління; 3) запровадження чітких критеріїв оцінки діяльності керівників державних підприємств, що включатимуть фінансові показники, соціальну відповідальність та вплив на економіку; 4) інвестування в навчання та підвищення кваліфікації управлінського персоналу. Позитивним аспектом в удосконаленні системи корпоративного управління автор визначає набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління», який став важливою віхою на шляху до модернізації управління державними активами в Україні. Аналізуючи Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління», можна простежити кілька інноваційних та вдосконалених напрямків роботи державних органів у сфері корпоративних прав, а саме: довгострокова політика державної власності, запровадження листів очікування, незалежність наглядових рад, розподіл дивідендів, запровадження політики винагороди, корпоратизації та приватизації.

Ключові слова: *корпоративні права держави, адміністративно-правове забезпечення, шляхи удосконалення, система державного управління, корпоративне управління.*

Постановка проблеми. Адміністративно-правове забезпечення корпоративних прав, що належать державі, є однією з ключових складових сучасної системи державного управління. Воно спрямоване на захист та ефективне використання державних корпоративних активів, забезпечуючи реалізацію інтересів суспільства та держави в сфері економіки. Проблематика цієї сфери стає особливо актуальною в умовах економічних і політичних перетворень, коли держава намагається знайти баланс між підтримкою державного сектору економіки та розвитком ринкових відносин.

У сучасних умовах держава, як власник корпоративних прав, повинна мати чіткі та ефективні механізми управління цими правами. Однак на практиці існує низка проблем, що перешкоджають належній реалізації адміністративно-правових функцій у цій сфері. Серед основних можна виділити недостатню ефективність механізмів контролю та управління державними підприємствами, відсутність чіткої правової бази, корупційні ризики, а також низький рівень прозорості в управлінні державними активами.

Проблеми адміністративно-правового забезпечення корпоративних прав дер-

© Омельчук В. М., 2025

жави впливають на економічний розвиток країни, зокрема, через неефективне використання державних ресурсів та активів. Деякі з цих проблем пов'язані з інституційними недоліками, інші виникають через правові прогалини або недостатнє дотримання чинного законодавства. В умовах трансформації державного сектору і загальних економічних змін, необхідність удосконалення адміністративно-правового забезпечення корпоративних прав держави набуває критичної важливості. Підвищення прозорості, посилення контролю за діяльністю державних підприємств, а також оптимізація правового регулювання цієї сфери — це лише частина необхідних заходів для покращення ситуації. Зазначене, на наш погляд, і демонструє актуальність даної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання корпоративних прав, правових механізмів управління ними, принципів такого управління та законодавчої регламентації були висвітлені багатьма науковцями у їхніх працях. Зокрема, в дослідженнях таких вчених як: О. Вінник, В. Жабського, Н.Задираки, О. Кібенко, Н. Кобецької, Д. Погрібного, А. Смітюха, І. Спасибо-Фатєєвої та інших. Зокрема, Смітюх А.В. в своєму дисертаційному дослідженні аналізував теоретико-правові засади корпоративних прав, В. Жабський в свою чергу аналізував безпосередньо сутність, значення, правові механізми реалізації корпоративних прав держави. При цьому, зазначимо, що досліджень саме адміністративно-правового забезпечення корпоративних прав держав, що належать державі фактично не здійснювалося. Більше того, окреслена сфера на даному етапі зазначає значних законодавчих змін, що в свою чергу підкреслює актуальність даного наукового дослідження.

Мета даної **статті** полягає у здійсненні аналізу сучасного стану управління корпоративними правами, що належать державі, виокремленні проблемних аспектів та визначенні шляхів удосконалення адміністративно-правового забезпечення корпоративних прав, що належать державі.

Виклад основного матеріалу. На перший погляд, роль держави у володінні та управлінні активами може здатися суто економічним питанням, однак, в умовах сучасної України, це питання є глибоко політичним і соціальним. Економічні виклики, спричинені війною, вимагають від держави ефективного використання всіх наявних ресурсів для задоволення не тільки економічних, але й соціальних потреб суспільства [1].

Стаття 3 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» визначає, що корпоративні права держави у статутних капіталах господарських організацій є об'єктами управління державної власності [2]. Корпоративні права держави — це акції або частки в господарських товариствах, які належать державі і якими вона володіє для впливу на діяльність цих підприємств. Стаття 11 Закону регламентує особливості управління корпоративними правами, які належать державі, а також обмеження на їх розпорядження. Державні корпоративні права не можуть передаватися господарським товариствам для формування їх статутних капіталів, за винятком випадків, коли мова йде про державні акціонерні товариства, 100% акцій яких належать державі, а також державні холдингові компанії [2]. Таке обмеження спрямоване на забезпечення контролю над стратегічними активами, що мають важливе значення для національної економіки.

8 березня 2024 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління», який став важливою віхою на шляху до модернізації управління державними активами в Україні [3]. Цей закон був прийнятий в рамках виконання вимог програми Міжнародного валютного фонду та імплементації законодавства України відповідно до стандартів Європейського Союзу. Європейська бізнес асоціація підкреслює, що цей закон значно наближує Україну до стандартів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), адаптуючи ці норми до реалій воєнного часу та відображає значний прогрес у вдосконаленні системи корпоративного управління, що свідчить про її готовність виконувати свої міжнародні зобов'язання [4]. Важливо відмітити, що даний закон прийня-

тий з врахуванням дії правового режиму воєнного стану в Україні та адаптований до сучасних реалій.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління» не тільки встановлює нові правила гри для держави як власника активів, але й створює правову основу для більш раціонального використання державних ресурсів у довгостроковій перспективі. Утім, його успішна імплементація залежатиме від того, як держава зможе поєднати ці нові правові можливості з належним інституційним та управлінським потенціалом.

Однією з ключових особливостей нового законодавства є положення щодо передачі корпоративних прав держави виключно до статутних капіталів державних акціонерних товариств та державних холдингових компаній. Це обмеження є важливим інструментом для забезпечення контролю держави над стратегічно важливими підприємствами. Передача корпоративних прав іншим суб'єктам, зокрема приватним компаніям, може сприяти втраті державного контролю, що могло б мати негативні наслідки для економічної безпеки країни. Прийняття цього закону є важливим кроком на шляху до підвищення ефективності корпоративного управління в Україні, що відповідає як міжнародним зобов'язанням держави, так і внутрішнім вимогам, зокрема в умовах війни. Проте для досягнення реальних результатів необхідно забезпечити не лише виконання закону, а й зміцнення інституційної спроможності та забезпечення прозорості в управлінні державними активами. Зміни відображають потребу України інтегрувати своє законодавство до європейських стандартів. Вони дозволяють забезпечити більшу прозорість і відповідальність державних органів при управлінні корпоративними правами, що важливо для залучення інвестицій і забезпечення конкурентоспроможності державних підприємств.

Отже, з набуттям чинності закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління», Україні надається новий шанс на трансформацію вітчизняної системи управління державними підприємствами.

Аналізуючи Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління», можна простежити кілька інноваційних та вдосконалених напрямків роботи державних органів у сфері корпоративних прав.

1. Довгострокова політика державної власності

Згідно з новим законодавством, запроваджується обов'язкова політика державної власності, яка буде визначена Кабінетом Міністрів України протягом шести місяців після набрання чинності Законом. Ця політика включатиме принципи, що обґрунтовують цілі збереження державних підприємств у державній власності, плани підвищення ефективності управління та вимоги до звітності й прозорості. Регулярний перегляд цієї політики кожні п'ять років сприятиме її актуалізації та адаптації до змінюваних умов. Політика державної власності також визначатиме вимоги до винагороди керівників та членів наглядових рад державних підприємств, що сприятиме залученню висококваліфікованих спеціалістів. Уряд зобов'язується прийняти нормативно-правові акти для реалізації цих ініціатив, що створить основу для системного підходу до управління державним майном.

2. Листи очікувань

На основі політики державної власності та консультацій з наглядовою радою, уповноважений орган управління державним підприємством затверджуватиме листи очікувань власника. Ці документи міститимуть короткострокові та середньострокові цілі, які враховують стратегічні плани розвитку підприємств. Важливою частиною цих листів є фінансові показники, які мають бути погоджені з Міністерством економіки України. Наявність листів очікувань дозволить чітко визначити цілі та завдання для державних підприємств, а також підвищити відповідальність керівництва за досягнення цих цілей. Невідповідність цілям, визначеним у листах, може призвести до дострокового припинення повноважень членів наглядової ради, що підвищує відповідальність за результати діяльності.

3. Незалежність наглядових рад

Однією з ключових новацій є створення дворівневої структури управління

з утворенням наглядових рад у кожному державному підприємстві. Це рішення поширюється на всі підприємства, які відповідатимуть визначеним Кабінетом Міністрів України критеріям. Наглядові ради матимуть розширені повноваження, зокрема відповідальність за затвердження фінансових, стратегічних та інвестиційних планів. Ця структура не лише забезпечить більшу незалежність управлінських органів, але й створить механізми для контролю за виконанням цілей, встановлених у листах очікувань. Важливо, що законодавство визначає вичерпний перелік підстав для дострокового припинення повноважень членів наглядових рад, що зменшує ризики політичного втручання у їхню діяльність.

4. Розподіл дивідендів

Зміни також торкнулися системи розподілу дивідендів. Державна дивідендна політика визначатиме принципи та підходи щодо виплат до державного бюджету, забезпечуючи баланс між короткостроковими фіскальними цілями і довгостроковими завданнями державних підприємств. Це дозволить краще планувати фінансові потоки та забезпечити сталий розвиток підприємств. Політика розподілу дивідендів повинна враховувати не лише поточні потреби держави, але й інвестиційні плани підприємств, що є важливим аспектом для забезпечення їхньої конкурентоспроможності на ринку.

5. Політика винагороди

Закон також вводить нові принципи для визначення винагороди керівників та членів наглядових рад державних підприємств. Кабінет Міністрів України отримає повноваження встановлювати порядок оцінки їхньої роботи, що сприятиме прозорості та підзвітності в питаннях винагороди. Цей підхід покликаний залучити до державних підприємств кваліфіковані кадри, які зможуть забезпечити ефективне управління. Система винагороди стане стимулом для поліпшення результатів діяльності державних підприємств, адже буде пов'язана з виконанням стратегічних цілей і показників, визначених у листах очікувань.

6. Корпоратизація та приватизація

Окремо слід зазначити, що зменшення кількості підприємств у державній власності здійснюватиметься через приватизацію нестратегічних об'єктів. Стратегічні підприємства будуть підлягати корпоратизації, що сприятиме залученню інвестицій та впровадженню найкращих світових практик корпоративного управління. У 2024 році планується розроблення стратегії приватизації, яка дозволить зменшити портфель державного майна та залучити приватні інвестиції. Уряд визначить перелік об'єктів, заборонених до приватизації, та передасть всі інші державні підприємства до Фонду державного майна України для приватизації або ліквідації.

Однак, прийняття законодавства – це лише перший крок на шляху до реформування цієї сфери, адже потрібні ще реальні кроки для фактичної реалізації затверджених політик та стратегій, оскільки до сьогодні управління державними активами було однією з найслабших ланок української економіки. Корупція, недостатня прозорість і політичні інтереси часто перешкоджали ефективному використанню державних ресурсів. Тому вдосконалення корпоративного управління на законодавчому рівні має супроводжуватися не тільки змінами в правовій базі, але й розвитком інституційної спроможності органів, які управляють державними [5].

Зміни відображають потребу України інтегрувати своє законодавство до європейських стандартів та рекомендацій ОЕСР. Вони дозволять забезпечити більшу прозорість і відповідальність державних органів при управлінні корпоративними правами, що важливо для залучення інвестицій і забезпечення конкурентоспроможності державних підприємств [6]. Орієнтація України на стандарти ОЕСР має важливе значення для подальшої інтеграції країни в міжнародні економічні структури. ОЕСР визначає чіткі норми та рекомендації щодо корпоративного управління, зокрема стосовно прозорості, підзвітності та відповідальності державних органів, що відповідають за управління активами. Впровадження цих норм сприятиме залученню іноземних інвесторів та покращенню загальної економічної ситуації в країні.

Загалом, аналізуючи поточну ситуацію, можна виділити такі основні проблеми реалізації адміністративно-правового

забезпечення корпоративних прав, що належать державі:

1) Відсутність чітких механізмів управління та контролю за діяльністю державних підприємств призводить до ризику корупції, неефективного використання ресурсів і зниження їх конкурентоспроможності.

2) Часті зміни законодавства та відсутність стабільності у правовій системі ускладнюють процеси управління державними активами.

3) Поряд з відсутністю належних інструментів контролю, недостатня відповідальність менеджерів та членів наглядових рад за результати їхньої діяльності є значною проблемою.

4) Відсутність кваліфікованих фахівців у сфері управління державними підприємствами негативно впливає на їх ефективність і розвиток.

Актуальними шляхами вдосконалення адміністративно-правового забезпечення корпоративних прав, що належать державі можна, на наш погляд, визначити наступні:

1) Впровадження системи моніторингу та оцінки діяльності державних підприємств, що дозволить своєчасно виявляти та усувати недоліки в управлінні.

2) Удосконалення законодавства, розробка єдиної стратегії розвитку корпоративного управління.

3) Запровадження чітких критеріїв оцінки діяльності керівників державних підприємств, що включатимуть фінансові показники, соціальну відповідальність та вплив на економіку.

4) Інвестування в навчання та підвищення кваліфікації управлінського персоналу.

Висновки. Ефективне адміністративно-правове забезпечення корпоративних прав, що належать державі, є критично важливим для стабільного економічного розвитку України. Вирішення існуючих проблем потребує комплексного підходу, який включає вдосконалення механізмів управління, підвищення відповідальності, уніфікацію правового поля та професійну підготовку кадрів. Лише через реалізацію цих заходів можна досягти суттєвого покращення в управлінні державними підприємствами, що, у свою чергу, сприятиме підвищенню їхньої ефективності та конкурентоспроможності на ринку.

Список використаної літератури:

1. Смітюх А. В. Корпоративні права та корпоративні паї (частки): теоретико-правові засади: дис. … док. юрид наук : 12.00.04 «Господарське право». Одеса, 2018. 561 с.
2. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 № 46. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text (дата звернення: 24.12.2024)
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління : Закон України від 22.02.2024 № 3587-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3587-20 (дата звернення: 19.09.2024)
4. Важлива віха у реформуванні корпоративного управління в Україні: прийнято довгоочікуваний закон для подальшої лібералізації сектору підприємств державної форми власності. Європейська бізнес асоціація. 26.03.2024. URL: https://eba.com.ua/vazhlyva-viha-u-reformuvanni-korporatyvnogo-upravlinnya-v-ukrayini-pryjnyato-dovgoochikuvanyj-zakon-dlya-podalshoyi-liberalizatsiyi-sektoru-pidpryyemstv-derzhavnoyi-formy-vlasnosti/ (дата звернення: 19.09.2024)
5. Митрофанова А.С., Решетняк Н.Б. Особливості системи управління корпоративними правами держави в Україні. *Бізнес Інформ*. 2019. №3. С. 63–68.
6. Кравцова І.В. Управління державними корпоративними правами: іноземний досвід та використання його у вітчизняній практиці. *Перспективи освіти в науці та технології. 2010* : матеріали VI міжнар. наук.-практ. конф. (07–15 листопада 2010). Польща, 2010. Том 8. С. 24–26.

Omelchuk V. Improvement of administrative and legal security of corporate rights belonging to the state

In this article, the author analyzes the current state of management of corporate rights owned by the state. The following management problems are highlighted: 1) the lack of clear mechanisms for managing and controlling the activities of state-owned enterprises; 2) frequent changes in legislation and the lack of stability in the legal system; 3) insufficient responsibility of managers and members of supervisory boards for the results of their activities is a significant problem; 4) the lack of qualified specialists in the field of management of state-owned enterprises. The following are identified as relevant ways to improve the administrative and legal support of corporate rights owned by the state: 1) implementation of a system for monitoring and evaluating the activities of state-owned enterprises, which will allow timely identification and elimination of shortcomings in management; 2) improvement of legislation, development of a unified strategy for the development of corporate governance; 3) introduction of clear criteria for evaluating the activities of heads of state-owned enterprises, which will include financial indicators, social responsibility and impact on the economy; 4) investment in training and advanced training of management personnel. The author defines the entry into force of the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improving Corporate Governance" as a positive aspect in improving the corporate governance system, which became an important milestone on the way to modernizing the management of state assets in Ukraine. Analyzing the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improving Corporate Governance", one can trace several innovative and improved areas of work of state bodies in the field of corporate rights, namely: long-term state property policy, introduction of waiting lists, independence of supervisory boards, distribution of dividends, introduction of remuneration policy, corporatization and privatization.

Key words: *corporate rights of the state, administrative and legal support, ways of improvement, public administration system, corporate governance.*

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.13

Т. О. Рекуненко
кандидат юридичних наук, доцент,
заступник директора
Криворізького навчально-наукового інституту
Донецького державного університету внутрішніх справ
https://orcid.org/0000-0001-7668-0581

ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИПИНЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ У ГАЛУЗІ ФІНАНСІВ

У статті на підставі сучасної доктрини адміністративного права, результатів емпіричних досліджень та матеріалів практики правозастосування проведено ґрунтовний аналіз заходів адміністративного припинення правопорушень у галузі фінансів. Вказані заходи розглядаються як ключовий інструмент протидії загрозам фінансовій безпеці держави, що набуває особливого значення в умовах правової турбулентності та воєнного стану. Обґрунтовано, що ефективне застосування адміністративного припинення дозволяє не лише забезпечити дотримання фінансового законодавства, а й мінімізувати ризики економічної дестабілізації та підвищити загальний рівень фінансової дисципліни в державі.

Окрему увагу приділено класифікації видів адміністративного припинення з урахуванням функціонального навантаження та суб'єктного складу правовідносин. Досліджено порядок їх застосування, включаючи етапи документування порушень, винесення відповідних рішень уповноваженими органами, порядок оскарження, а також механізми взаємодії державних органів із суб'єктами господарювання. Розглянуто конкретні практичні ситуації застосування таких заходів, проаналізовано ефективність відповідних процедур у сфері боротьби з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом, ухиленням від сплати податків, фінансовими зловживаннями у бюджетній сфері тощо.

Значну увагу зосереджено на ролі контролюючих, регуляторних і наглядових органів, зокрема Державної податкової служби, Державної аудиторської служби, Національного банку України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Проаналізовано проблеми координації дій цих органів між собою та з іншими суб'єктами владних повноважень, зокрема у сфері запобігання корупції та тінізації економіки. Автор наголошує на необхідності вдосконалення адміністративно-правових механізмів, запровадження електронних інструментів контролю, уніфікації процедур та підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб, які уповноважені реалізовувати заходи припинення правопорушень у фінансовій сфері.

Ключові слова: *правопорушення, запобігання, галузь, фінанси, заходи, класифікація, припинення, нагляд, контроль, стягнення.*

Постановка проблеми. Постійні оновлення законодавчої бази у галузі фінансів, зростання кількості правопорушень, що посягають на фінансову безпеку держави, а також необхідність підвищення ефективності діяльності контролюючих, правоохоронних та інших уповноважених органів, актуалізують потребу у всебічному теоретико-практичному аналізі адміністративно-правових механізмів протидії таким порушенням. Одним із ключових елементів цього механізму є адміністративні заходи припинення, які спрямовані на негайне реагування держави на виявлене правопорушення та недопущення його продовження або повторення.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідження адміністративно-правових механізмів забезпечення фінансової безпеки в Україні здійснювала значна кількість вчених-адміністративістів, зокрема, В. Б. Авер'янов, С. М. Алфьоров, В. В. Баштанник,

© Рекуненко Т. О., 2025

Ю. П. Битяк, С. В. Ващенко, В. В. Галунько, В. М. Гаращук, І. В. Гиренко, С. Т. Гончарук, Г. Ю. Гулявська, О. Ю. Дрозд, Г. Г. Забарний, Р. Я. Заяць, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Г. Й. Ткач, Н. В. Хорощак, Н. О. Цюприк та ін. Однак, незважаючи на наявні дослідження й нормативно-правове врегулювання окремих аспектів застосування адміністративних заходів припинення, у правозастосовній практиці виникають численні труднощі, пов'язані з вибором правових підстав, визначенням меж компетенції уповноважених суб'єктів, процедурними гарантіями прав особи та забезпеченням належного контролю за ефективністю і правомірністю їх реалізації. Відсутність системного підходу до класифікації таких заходів, нечіткість критеріїв їх застосування та відмінності у тлумаченні правових норм створюють передумови для правових колізій, зловживань та порушення прав суб'єктів фінансового ринку.

Мета статті полягає у всебічному аналізі адміністративно-правових заходів припинення правопорушень у галузі фінансів, зокрема вивченні їх видів, порядку застосування та практики реалізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Одним із способів та методів реагування на виявлені правопорушення у галузі фінансів є заходи адміністративного припинення. Їхнє своєчасне та правомірне застосування дозволяє не лише локалізувати шкоду, завдану державні або приватним інтересам особи, а й попередити можливі ризики у майбутньому. Кожен із цих заходів має своє функціональне призначення та практичне втілення у конкретних ситуаціях. Розглянемо найбільш характерні приклади їх використання.

1. *Зупинення або обмеження фінансових операцій.*

Одним із механізмів оперативного реагування на правопорушення у галузі фінансів є тимчасове блокування окремих транзакцій. Такий захід полягає у тимчасовій забороні або встановленні обмежень на здійснення певних фінансових дій суб'єктами господарювання, фізичними або юридичними особами, з метою запобігання порушенням фінансової дисципліни, легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, ухиленню від сплати податків тощо.

Підставами для застосування цього заходу можуть бути рішення суду, виявлення уповноваженими органами підозрілої активності в фінансових операціях, а також порушення законодавства, що регламентує обіг фінансових ресурсів. Найчастіше зупинення або обмеження фінансових операцій реалізується через інструменти банківського контролю, зокрема блокування рахунків, призупинення операцій за окремими фінансовими договорами, обмеження на використання певних активів.

Діяльність Національного банку України з припинення правопорушень у галузі фінансів регламентується Положенням про застосування Національним банком України заходів впливу. Зазначене Положення визначає підстави і порядок застосування заходів впливу, фінансових/штрафних санкцій до банків, філій іноземних банків та інших осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України [4].

На нашу думку, в умовах сучасної фінансово-економічної нестабільності важливо забезпечити баланс між ефективністю контролю та захистом інтересів учасників фінансових відносин, недопущенням зловживань із боку контролюючих органів. Саме тому необхідним є удосконалення механізмів правового регулювання та запровадження прозорих процедур ініціювання, виконання й оскарження рішень про зупинення або обмеження фінансових операцій.

2. *Призупинення дії ліцензії.*

Призупинення дії ліцензії є однією з форм адміністративного припинення, що застосовується уповноваженими державними органами з метою негайного реагування на порушення вимог законодавства у сфері ліцензованої діяльності. Цей захід передбачає тимчасову заборону на здійснення певного виду діяльності, що підлягає ліцензуванню, до моменту усунення порушень або настання визначених законом обставин.

Призупинення ліцензії можливе за наявності обґрунтованих підстав, серед яких: порушення умов ліцензійної діяльності,

недотримання вимог безпеки, виявлення фальсифікованих документів, недостовірність поданих відомостей або інші істотні порушення, що несуть загрозу державним чи суспільним інтересам. Застосування цього заходу адміністративного припинення здійснюється в установленому порядку, із обов'язковим повідомленням ліцензіата та можливістю оскарження прийнятого рішення в судовому або адміністративному порядку.

Так, у разі порушення вимог законодавства уповноважений орган має право призупинити дію ліцензії суб'єкта. Рішення про тимчасове зупинення (обмеження) дії ліцензії на право здійснення діяльності з надання фінансових послуг оформляється у вигляді письмового розпорядження Національного банку України, яким особі забороняється укладати договори зі споживачами фінансових послуг щодо зазначеного в рішенні виду (видів) фінансових послуг із можливістю подальшого поновлення дії ліцензії. Національний банк України приймає рішення про поновлення дії ліцензії, якщо особою були усунені порушення, які стали підставою для тимчасового зупинення (обмеження) дії ліцензії на право здійснення діяльності з надання фінансових послуг [7].

3. *Анулювання ліцензії або дозволу.*

Анулювання ліцензії або дозволу у галузі фінансів є крайнім заходом, який застосовується уповноваженими органами у випадках грубих або систематичних порушень законодавства з боку ліцензіата. Такий захід передбачає повне припинення права суб'єкта господарювання на здійснення певного виду фінансової діяльності, що підлягає ліцензуванню або спеціальному дозволу, і має суттєві правові та економічні наслідки.

Правова природа анулювання полягає у тому, що воно не лише припиняє дію ліцензії, але й фіксує порушення, яке стало підставою для цього рішення, з подальшим внесенням відповідної інформації до державних реєстрів. Це, у свою чергу, впливає на ділову репутацію фінансової установи або іншого суб'єкта фінансового ринку та може обмежити його участь у публічних торгах, тендерах або отриманні нових дозволів у майбутньому.

Підставами для анулювання можуть бути: надання завідомо недостовірної інформації під час отримання ліцензії; здійснення фінансової діяльності з відступом від визначених умов або без наявності необхідного капіталу; порушення вимог фінансового моніторингу; участь у схемах з відмивання доходів або фінансування тероризму; ухилення від податкових зобов'язань; або невиконання розпоряджень уповноважених регуляторів.

Анулювання ліцензії або дозволу у галузі фінансів може бути ініційоване органами державного нагляду, такими як Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, або Державна податкова служба, відповідно до їх компетенції. Типовим прикладом цього може слугувати рішення Комісії з регулювання ринків фінансових послуг, яка позбавила ліцензії страхову компанію, що неодноразово порушувала договірні зобов'язання перед клієнтами та надавала недостовірні звіти. Процедура анулювання, зазвичай, передбачає офіційне повідомлення суб'єкта, надання часу на усунення порушень (якщо вони мають зворотний характер), а також можливість оскарження рішення в адміністративному або судовому порядку.

4. *Накладення адміністративних стягнень.*

Як було неодноразово зазначено у попередніх підрозділах дисертаційного дослідження, досить поширеним є визначення адміністративної відповідальності як виду відповідальності, який зводиться до реагування уповноваженого органу державного управління чи посадової особи (в окремих випадках – суду) на правопорушення і виражається в застосуванні адміністративного стягнення до правопорушника [1, с. 59].

Штрафи, як найбільш поширена форма стягнення, виконують не лише каральну, а й фіскальну функцію, оскільки сприяють наповненню бюджету за рахунок порушників. Штрафні санкції є наслідком невиконання фінансових обов'язків або несвоєчасної звітності. Застосування адміністративних санкцій у фінансовій галузі здійснюється уповноваженими органами – органами податкової служби, Державною

аудиторською службою, Національним банком України, фінансовими регуляторами та ін. Наприклад, суб'єкт підприємницької діяльності може бути оштрафований органом Державної податкової служби України за порушення строків подання декларації з податку на додану вартість, що є прямим порушенням норм Податкового кодексу України.

Адміністративне стягнення як захід адміністративного припинення правопорушень у галузі фінансів також застосовується з метою виховання особи, у дусі дотримання банківського законодавства. Від імені Національного банку України розглядати справи про адміністративні правопорушення у галузі фінансів і накладати стягнення мають право Голова Національного банку та його заступники, керівники структурних підрозділів Національного банку та їх заступники, які забезпечують виконання функцій Національного банку з нагляду (оверсайта), контролю (Уповноважені особи). Рішення про накладення штрафної санкції (штрафу) на особу за правопорушення, учинені на ринку фінансових послуг, приймають у вигляді складання протоколу [5].

Сьогодні, у контексті адміністративної реформи постає нагальна потреба в удосконаленні механізмів притягнення до відповідальності за порушення у галузі фінансів, зокрема, шляхом цифровізації адміністративних процедур, автоматизації обліку порушень і спрощення процедур оскарження. Одночасно слід забезпечити високі стандарти захисту прав суб'єктів господарювання та громадян, залучених до фінансово-правових відносин.

5. Вимога про усунення порушень.

Вимога про усунення порушення, як форма адміністративного впливу, реалізується уповноваженими контролюючими органами (зокрема, Державною податковою службою, Державною аудиторською службою, Національним банком України, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку тощо). Вона може бути застосована в результаті проведення перевірки або виявлення фактів порушення норм фінансового, податкового, валютного чи бюджетного законодавства. Сутність цього заходу полягає в офіційному приписі або постанові, якою зобов'язується суб'єкт господарювання чи посадова особа усунути виявлені порушення у визначений строк. Наприклад, Державна аудиторська служба, виявивши порушення у використанні бюджетних коштів в органі місцевого самоврядування, видає припис з конкретним переліком необхідних дій щодо їх усунення в межах установленого строку. Така вимога не має безпосередньо карального характеру, але є обов'язковою до виконання та може передувати застосуванню інших, більш жорстких заходів впливу – адміністративного штрафу, або анулювання ліцензії.

Також це може стосуватись випадків, коли рішення про зобов'язання порушника вжити заходів для усунення порушення та/або вжити заходів для усунення причин, що сприяли вчиненню порушення приймає Правління/Комітет з питань нагляду Національного Банку України. У такому разі, основною метою для застосування заходу впливу у вигляді зобов'язання порушника вжити заходів для усунення порушення та/або вжити заходів для усунення причин, що сприяли вчиненню порушення, є усунення учасником фінансового ринку у визначений у рішенні строк виявлених порушень законодавства про фінансові послуги.

Фінансова компанія (установа) не пізніше п'яти робочих днів після закінчення строку, визначеного рішенням про усунення порушення, зобов'язаний подати Національному банку України: 1) звіт про виконання плану заходів для усунення порушення, а якщо подання плану заходів не вимагається – звіт про усунення порушення; 2) належним чином засвідчені копії відповідних документів, що підтверджують усунення учасником ринку фінансових послуг порушень та/або усунення причин, що сприяли вчиненню порушень [2, с. 276].

Отже, вимога про усунення порушень є ще одним із дієвих заходів адміністративного припинення правопорушень у галузі фінансів , який дозволяє забезпечити дотримання галузевого та міжгалузевого законодавства із збереженням балансу між публічними інтересами держави та правами суб'єктів господарювання у галузі фінансів.

6. Адміністративне вилучення документів або майна.

Сутність адміністративного вилучення полягає у тимчасовому позбавленні суб'єкта права володіння або користування певними документами чи майном, що має безпосередній зв'язок із вчиненням фінансового правопорушення. Йдеться про фінансові, бухгалтерські документи, документи первинного обліку, печатки, штампи, а також грошові кошти, цінності, обладнання тощо, які використовуються з порушенням чинного законодавства. Контролюючі органи, які уповноважені вживати такий захід, включають податкову службу, митні органи, Національний банк України, органи фінансового моніторингу тощо. Наприклад, під час провадження щодо випадків податкового шахрайства інспектори мають право на адміністративне затримання (вилучення) первинної бухгалтерської документації підприємства до завершення експертного аналізу.

Як зазначає В. К. Колпаков, процедура вилучення речей і документів у межах адміністративного припинення правопорушення має специфічні риси, що відрізняють її від інших видів адміністративного впливу. На думку науковця, до таких характерних ознак можна віднести наступне:

– вилучення речей та документів не є абсолютно самостійною формою адміністративного припинення, а завжди здійснюється у взаємозв'язку з іншими заходами, які передують йому та спрямовані на виявлення відповідного майна;

– предметом вилучення можуть бути виключно речі, що безпосередньо використовувались у скоєнні правопорушення або слугували його знаряддям;

– реалізація цього заходу повинна бути належним чином задокументована, зокрема, фіксуються обставини місця, часу і умов виявлення майна, а до протоколу обов'язково додається перелік вилучених речей;

– статус «вилучене майно» набувається тоді, коли власник або володілець втрачає право користування, розпорядження чи відчуження відповідного об'єкта, і зберігається до моменту винесення рішення у справі;

– для деяких категорій майна, таких як ліцензії на провадження певних видів діяльності, законодавством передбачено окрему процедуру вилучення;

– чинні норми КУпАП встановлюють вичерпний перелік посадових осіб, які мають право здійснювати такі дії [3, с. 139–142].

Правова основа застосування адміністративного вилучення передбачає дотримання низки вимог: наявність факту порушення, складення відповідного акту чи постанови, обґрунтування необхідності вилучення, а також забезпечення прав осіб, у яких вилучається майно чи документи, зокрема, право на оскарження. У випадку вилучення речей, що є знаряддям або результатом правопорушення у галузі фінансів, вони можуть бути передані на зберігання або передані відповідним органам для подальшого розгляду справи.

Важливо підкреслити, що вилучення може бути як самостійним заходом, так і частиною ширшого комплексу адміністративних дій, спрямованих на припинення фінансових правопорушень. Ефективність його застосування напряму залежить від дотримання законності, прозорості процедури, а також недопущення зловживання повноваженнями з боку уповноважених осіб.

7. Звернення до суду для припинення незаконної діяльності.

Звернення до суду з відповідною заявою ініціюється органами державного фінансового контролю, такими як Державна податкова служба, Національний банк України, Державна аудиторська служба, органи фінансового моніторингу тощо. Підставою для подання позову є виявлення фактів систематичного або грубого порушення вимог законодавства, яке створює загрозу державному бюджету, інтересам споживачів фінансових послуг або фінансовій безпеці країни в цілому. Наприклад, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку подала позов до адміністративного суду про припинення діяльності інвестиційної фірми, яка здійснювала операції з активами без відповідної державної реєстрації.

Зазвичай судове втручання ініціюється у випадках, коли інші адміністративні заходи адміністративного припинення

правопорушень у галузі фінансів, зокрема штрафи, тимчасові обмеження, виявились неефективними. Суд має повноваження ухвалити рішення про припинення окремих видів фінансової діяльності, анулювання ліцензії або дозволу, а також ліквідацію суб'єкта господарювання, якщо його діяльність суперечить інтересам фінансової безпеки держави чи порушує норми публічного порядку у галузі фінансів.

Важливо, що звернення до суду не тільки сприяє негайному припиненню порушень, а й виконує превентивну функцію – формує правову культуру відповідальності за дотримання законодавства у галузі фінансів. Судові рішення, що ухвалюються на підставі таких звернень, мають примусовий характер і підлягають обов'язковому виконанню відповідними органами державної влади або виконавчою службою.

Таким чином, перераховані вище заходи адміністративного припинення адміністративних правопорушень у галузі фінансів спрямовані на своєчасне реагування та недопущення подальшої протиправної поведінки, а також на забезпечення належного функціонування фінансової системи держави.

Висновки. Заходи адміністративного припинення правопорушень у галузі фінансів є одним із ключових елементів системи забезпечення фінансової безпеки держави та дотримання правопорядку в фінансово-економічній сфері. Вони слугують не лише інструментом оперативного реагування на факти таких правопорушень, а й виконують превентивну функцію, стримуючи потенційних порушників від вчинення протиправних дій.

Ефективність зазначених заходів залежить від узгодженості дій між усіма суб'єктами, уповноваженими на здійснення контролю та нагляду у фінансовій сфері, а також від наявності чітко визначених правових механізмів їх реалізації. Тому сьогодні, нагальним є вдосконалення нормативно-правової бази, уніфікація процедур припинення правопорушень, а також розширення функціональних можливостей відповідних органів. Важливу роль відіграє й розвиток міжвідомчої взаємодії, цифровізації адміністративних процесів, а також посилення акценту на превентивні заходи – правове виховання, інформаційно-роз'яснювальну роботу та економічне стимулювання належної поведінки. Лише комплексне поєднання заходів адміністративного припинення з механізмами переконання і стимулювання здатне забезпечити ефективну профілактику порушень у галузі фінансів та сприяти формуванню стабільного фінансового клімату в державі.

Список використаної літератури:

1. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України: конспект лекцій. Харків : Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. 124 с.
2. Буга Г. С. Забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: адміністративно-правові засади : монографія. Одеса : ВД «Гельветика», 2022. 404 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
4. Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу у сфері державного регулювання діяльності на ринках небанківських фінансових послуг : постанова Правління Національного банку України від 01 лют. 2021 р. № 12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0012500-21#Text.
5. Про затвердження Положення про порядок накладення адміністративних штрафів : постанова Правління Національного банку України від 29 груд. 2001 р. № 563. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0062-02#Text
6. Про споживче кредитування : Закон України від 15 лист. 2016 р. № 1734-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1734-19#Text

Rekunenko T. Administrative measures for the termination of offences in the financial industry

The article, based on the modern doctrine of administrative law, the results of empirical research and materials of law enforcement practice, conducts a thorough analysis of measures for the administrative termination of offenses in the field of finance. These measures are considered a key tool for countering threats to the financial security of the state, which is of particular importance in conditions of legal turbulence and martial law. It is substantiated that the effective application of administrative termination allows not only to ensure compliance with financial legislation, but also to minimize the risks of economic destabilization and increase the overall level of financial discipline in the state.

Special attention is paid to the classification of types of administrative termination taking into account the functional load and the subject composition of legal relations. The procedure for their application is studied, including the stages of documenting violations, issuing relevant decisions by authorized bodies, the procedure for appealing, as well as mechanisms for interacting with state bodies and business entities. Specific practical situations of the application of such measures are considered, the effectiveness of relevant procedures in the field of combating the legalization of proceeds from crime, tax evasion, financial abuses in the budget sector, etc. is analyzed. Significant attention is focused on the role of controlling, regulatory and supervisory bodies, in particular the State Tax Service, the State Audit Service, the National Bank of Ukraine, the National Securities and Stock Market Commission. The problems of coordinating the actions of these bodies among themselves and with other subjects of power are analyzed, in particular in the field of preventing corruption and the shadow economy. The author emphasizes the need to improve administrative and legal mechanisms, introduce electronic control tools, unify procedures and increase the level of professional competence of officials authorized to implement measures to stop offenses in the financial sector.

Key words: *offense, prevention, industry, finance, measures, classification, termination, supervision, control, collection.*

УДК 347.733
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.14

І. В. Рошиян
аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

ПИТАННЯ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ (НА ПРИКЛАДІ ЗАКУПІВЛІ ЕЛЕКТРИЧНОЇ ЕНЕРГІЇ)

У статті висвітлюються важливість та особливості придбання замовником електричної енергії. Наводяться доводи на користь закупівлі з використанням електронного каталогу.

Описується технологічна карта запиту пропозицій постачальників. Приводяться дані, які можуть бути враховані замовником при визначенні планової потреби у електричній енергії та методика їх обрахунку.

Приводиться структура ціни такого специфічного товару, як електрична енергія. Особливістю якого є його фізичні характеристики – його неможливо закупити на майбутнє. Електричної енергії виробляється рівно стільки, скільки її буде реалізовано.

Також, визначені органи, які офіційно повідомляють про розмір складових вартості електричної енергії. Тобто, електрична енергія фактично купується за регульованим тарифом, окрім єдиної складової – вартості послуг постачальника.

Наводиться практичний приклад запиту ціни пропозицій постачальників на закупівлю електричної енергії. В якому здійснюється аналіз ціни пропозиції постачальника, встановлюються розмір регульованого тарифу на передачу електричної енергії, вартість електричної енергії, встановленої оператором ринку. Виснується, що запропонована ціна може мати ознаки демпінгу.

Здійснюється аналіз законодавства на предмет антидемпінгової політики. Приходимо до висновку, що на сьогодні антидемпінгові заходи можуть бути застосовані лише для імпортованих товарів. Товари національного виробника та постачальника від таких дій не убезпечені.

Зауважується про проблематику у побудові архітектури «Prozorro market», яка не надає можливості визначати ціну пропозиції виходячи із вартості послуги постачання електричної енергії. Тобто, по суті єдиного конкурентоздатного показника. Адже всі інші є регульованими – або на законодавчому рівні, або з урахуванням ринкових тенденцій (попиту та пропозиції).

Стверджується, що відповідальність за дотримання цих принципів, законом покладена на замовника. І він по суті, стає заручником ситуації – коли закон від нього вимагає, а він позбавлений можливості вжити заходів направлених на дотримання таких принципів.

Повідомляється про відсутність на національному рівні захисту споживача від неконкурентних дій постачальника. Відсутність законодавчого регулювання цих відносин, відсутність важелів впливу на таку категорію постачальників.

Пропонуються внесення зміни до алгоритму побудови електронного каталогу, із виключенням з оцінки тих показників, які є регульованими, або які не залежать від постачальника.

Пропонується адаптувати національне законодавство до європейської практики застосування антидемпінгових заходів. Розробити методику розрахунку демпінгу, процедури порушення і проведення антидемпінгових розслідувань, встановлення таких фактів і поводження з ними.

Ключові слова: *публічна закупівля, запит пропозицій постачальників, електрична енергія, електронний каталог, вартість послуг постачальника, демпінг.*

© Рошиян І. В., 2025

Постановка проблеми. З початку збройної агресії, Україна зазнавала нищівних ракетних ударів по об'єктах критичної інфраструктури, зокрема, по об'єктах електроенергетики. Навіть тимчасова відсутність електричної енергії зупиняла повсякденне життя – до її відновлення не працювало обладнання виробничих підприємств, офісна комп'ютерна техніка, не було можливості зарядити електромобіль, мобільний телефон, з настанням зимових сумерек, країна погружалась у суцільну темряву.

Своєчасне, у відповідній кількості та якості, постачання комунальних послуг (електричної, теплової енергії, водопостачання) важко переоцінити. І такі товари та послуги закуповуються кожним без виключення розпорядником бюджетних кошів. Тому, такі закупівлі не втрачають своєї актуальності ні сьогодні, ні у майбутньому.

Протягом 2024 року було оголошено 44292 закупівлі електричної енергії, із загальною запланованою сумою бюджетних призначень 156 996 762 193,94 грн. З початком 2025 року наведені статистичні дані склали 12697 та 26 842 605 656,59 відповідно [1]. Зрозуміло, що ця цифра є дещо сезонною, укладання договорів, як правило, відбувається наприкінці та з початком нового бюджетного року, проте її розмір вражає.

Національний класифікатор «Єдиний закупівельний словник» призначений для стандартизації опису в договорах предмета публічних закупівель, забезпечення більшої прозорості процедур закупівель товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти, створення ефективного конкурентного середовища у сфері державних закупівель, а також підтримання участі вітчизняних суб'єктів господарювання у торгах за межами України. Єдиний закупівельний словник гармонізований з європейським закупівельним словником Common Procurement Vocabulary. Придбання електричної енергії ідентифікується за кодом 09310000-5, розподіл електричної енергії має код 6531000-9 [2]. Тому, при плануванні закупівлі електричної енергії з потребою її розподілу, замовник має врахувати вартість таких послуг в межах однієї процедури закупівлі, а також передбачити відповідні норми у договорі.

Будь-яка закупівля розпочинається з її планування. Для чого потрібно визначити очікувану вартість предмета закупівлі [3].

Для визначення очікуваної вартості придбання електричної енергії має бути врахована фактична кількість її використання у минулих періодах, завдання, які стоять перед замовником, існуючі технологічні рішення у постачанні електричної енергії, ринкова ціна та період часу, на який закуповується товар. Саме до товару, відносить електричну енергію пункт 14.1.191 Податкового кодексу України [4].

Параметри якості електроенергії в точках приєднання споживачів в нормальних умовах експлуатації мають відповідати параметрам, визначеним у ДСТУ EN 50160:2014 «Характеристики напруги електропостачання в електричних мережах загальної призначеності» [5].

ДСТУ EN 50160:2014 є ідентичним європейському стандарту EN 50160:2010. Але, при цьому міждержавний стандарт ГОСТ13109-97 не втратив чинності. Тобто, в Україні існують два стандарти, в яких є деякі норми щодо якості напруги електропостачання, що суперечать один одному [6].

При цьому, пунктом 29 постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 «Про затвердження особливостей здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України „Про публічні закупівлі", на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування» передбачено, що у випадку закупівлі електричної енергії замовники не можуть установлювати вимоги до предмета закупівлі, що не передбачені відповідним національним стандартом [7].

Після визначення кількості та якості необхідної замовникові електричної енергії можна приступати до проведення процедури її придбання. При цьому, визначаючи місце постачання електричної енергії, в умовах воєнного стану, з метою забезпечення безпеки, дозволяється вказувати лише назву населеного пункту.

В умовах воєнного стану закупівлі, з урахуванням особливостей, можна проводити шляхом процедури відкритих торгів або, у разі закупівлі товару, з використанням електронного каталогу, у також,

шляхом укладання рамкових угод. З урахуванням того, що остання процедура не зазнала змін через введення воєнного стану, ця процедура не розглядається. При цьому, порогова ціна товару, для застосування процедур, становить або перевищує 100 тисяч гривень [8]. При закупівлі у менших обсягах, існує можливість укладати прямі договори, без використання електронного каталогу.

При проведенні відкритих торгів з особливостями, замовником не встановлюються такі кваліфікаційні критерії, як наявність в учасника процедури закупівлі обладнання, матеріально-технічної бази та технологій та наявність працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід [9].

Чи не найголовнішим чинником у виборі процедури виступає її технологічна простота та оперативність. Через що, беззастережним лідером є закупівля з використанням електронного каталогу.

Закупівля з використанням електронного каталогу врегульована постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2020 р. № 822 «Про затвердження Порядку формування та використання електронного каталогу» [10].

Електронний каталог «Prozorro market» пропонує купувати електричну енергію, без обмежень по терміну дії, з розподілом; електричну енергію, без обмежень по терміну дії, без розподілу; електричну енергію за формульним розрахунком, що має бути враховано виходячи із потреб замовника.

З урахуванням спрощення порядку проведення запиту, зменшення навантаження з адміністрування таких закупівель на уповноважених осіб, визначальним фактором для перемоги для потенційного постачальника є ціна його пропозиції.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання публічних коштів були предметом досліджень багатьох вчених різних галузей права. Вчені-економісти досліджували вплив процесів з використанням публічних коштів на економіку держави (Н. Здирко, Н. Конащук, О. Мацапура, Г. Севостьянова). Вчені – державні управлінці вивчали вплив публічних коштів на реалізацію політики держави (Р. Міщенко, В. Псьота, О. Тараненко). Вчені-правознавці досліджували особливості адміністративно-правозастосовчих механізмів за участю публічних коштів, особливості побудови господарсько-правових відносин (О. Курепіна, І. Кучеренко, В. Малолітнева, Ю .Оврамець, В. Повидиш, А. Сошников, С. Ткачук, Н. Цибульник, А. Чередарчук, Л. Шевчук).

Особливістю таких досліджень є дослідження процедур публічних закупівель у їх загально-доктринальному підході.

М. Одуха досліджував процедуру відкритих торгів у її послідовному, вузькому розумінні [11]. С. Левон досліджувала ефективність та результативність цифровізації об’єктів публічних закупівель [12].

Використання електронного каталогу, проблематика визначення ціни пропозиції постачальника в цілому і при закупівлі електричної енергії безпосередньо, не були предметом наукових досліджень. Не досліджувалось це питання і у ракурсі реалізації антидемпінгової політики.

Виклад основного матеріалу. Економічно обґрунтована вартість електричної енергії для кінцевого споживача має включати в себе вартість її закупівлі на ринку електричної енергії, вартість послуги з передачі електричної енергії, вартість послуги з розподілу електричної енергії та вартість послуги (маржі) постачальника електричної енергії. При цьому, середньозважена ціна закупівлі електроенергії, що фактично склалася для постачальника на ринку «на добу наперед» у певний період постачання, розміщується Державним підприємством «Оператор ринку» на власному сайті, а тариф на послуги з передачі електричної енергії, встановлюється Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах електроенергетики та комунальних послуг відповідно до затвердженої методики.

Відповідно до Рекомендаційного листа Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Мінекономіки) «Щодо зміни ціни в договорах постачання електричної енергії» № 33004-04/33869-06 від 14.08.2019, при визначенні середньозваженої фактичної ціни електричної енергії на ринку «на добу наперед», враховувалась інформація із офіційного сайту державного підприємства “Оператор ринку” https://www.oree.com.ua [13].

Крім цього, постановою НКРЕКП від 19.12.2024 № 2200 «Про встановлення тарифу на послуги з передачі електричної енергії НЕК «УКРЕНЕРГО» на 2025 рік була затверджена регульована ціна (тариф) на послуги оператора системи передачі, що з 01.01.2025р. становить 0,68623 грн/кВт*год без ПДВ [14].

Вартість з послуги з розподілу електричної енергії затверджується постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг для кожної окремої енергорозподільчої компанії [15].

За таких обставин вбачається, що вартість електричної енергії, як товару, фактично врегульована на законодавчому рівні, у трьох із чотирьох складових, окрім вартості послуги постачальника електричної енергії.

Вартість послуг постачальника (маржа) – діапазон розміру маржі постачальника електроенергії на законодавчому рівні не визначений і може бути встановлений за результатами проведених відкритих торгів та поданих пропозицій.

Аналізуючи погодинну вартість електричної енергії «ринку доба наперед» встановлено, що коливання вартості 1 МВт/год. електричної енергії має велику волатильність (наприклад, 09 березня 2025 року його вартість коливалась від 400,00 до 9000,00 грн.)[16].

Тобто, ринкові коливання можуть використовуватись потенційними постачальниками для демпінгування ціни пропозиції.

Автором, як уповноваженою особою, проводився запит ціни пропозицій постачальників на закупівлю електричної енергії без розподілу (ідентифікатор закупівлі UA-2024-12-01-000101-a). Для потреб споживача мало бути закуплено 100 000 кВт електричної енергії. Пропозиція постачальника, яка була визнана системою найбільш економічно вигідною склала 628 777,20 грн. з урахуванням податку на додану вартість. Пропозиція постачальника зареєстрована в системі «Prozorro market» 06 грудня 2024 року близько 11-00 год. Виходячи зі змісту пропозиції постачальника, вартість 1 кВт/год. електричної енергії, з якою він одержав перемогу – 6,288 грн./кВт*год з урахуванням ПДВ. У той самий час, вартість електричної енергії, визначена оператором ринку на момент подання пропозиції (06.12.2024 11-00год.), складала – 6,9 грн./кВт*год. без ПДВ [17].

Слід зауважити, що у вартість вказаної пропозиції вже була закладена вартість передачі електричної енергії.

Таким чином, учасник нічим не обмежений у питанні визначення вартості електричної енергії у процедурі запиту ціни пропозицій постачальників. А у наступному, і Закон України «Про публічні закупівлі», і постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178 «Про особливості здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування» передбачають випадки зміни ціни, виходячи із встановлених згідно із законодавством регульованих цін (тарифів), середньозважених цін на електроенергію на ринку «на добу наперед», що застосовуються в договорі про закупівлю, у разі встановлення в договорі порядку такої зміни.

Використавши добові коливання середньозваженої ціни на електроенергію на ринку «на добу наперед», на етапі подання цінових пропозицій, переможець вже з першого місяця постачання електричної енергії отримує право на внесення змін до укладеного договору, чим фактично нівелює принципи добросовісної конкуренції, максимальної економії та ефективності використання бюджетних коштів.

Фактично, проведення закупівлі електричної енергії втрачає будь-який сенс. Адже потенційний постачальник може, задля перемоги, демпінгувати ціну товару, не враховуючи при цьому вартість послуги постачання, вартість електричної енергії на «ринку доба наперед», а після укладання договору, за фактом постачання електричної енергії у перший розрахунковий період, укласти додаткову угоду за цінами, визначеними оператором ринку.

Відповідно до Закону, закупівлі здійснюються за принципами добросовісної конкуренції серед учасників; максималь-

ної економії, ефективності та пропорційності, відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель, недискримінації учасників та рівного ставлення до них, об'єктивного та неупередженого визначення переможця процедури закупівлі/спрощеної закупівлі, запобігання корупційним діям і зловживанням. Обов'язок, щодо дотримання принципів закупівель покладається на замовника [18].

Запроваджуючи антидемпінгові заходи, Закон передбачив умови та застосування аномально низької ціни, яка автоматично визначається електронною системою закупівель за умови участі не менше двох учасників. Проте, у випадку зниження ціни менше ніж на 30–40%, такий блокуючий фактор електронна система закупівель не застосує.

Слід звернути увагу, що вжиття антидемпінгових заходів було запроваджено Угодою про застосування статті VI Генеральної угоди про тарифи й торгівлю 1994 року, яка є додатком до Угоди до заснування Світової організації торгівлі [19].

Було прийнято Закон України «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту» [20]. Проте, запропоновані заходи стосуються імпортованих товарів. Щодо демпінгу цін на товари вітчизняного виробника/постачальника, чинне законодавство не містить будь-яких санкцій.

При цьому, Регламент Ради (ЄС) № 1225/2009 «Про захист від демпінгового імпорту з країн, які не є членами Європейського Співтовариства» від 30 листопада 2009 року та Угода ГАТТ передбачає методику розрахунку

демпінгу, процедури порушення і проведення розслідування, включаючи встановлення фактів і поводження з ними, запровадження попередніх заходів та стягнення антидемпінгових мит, тривалості і перегляду антидемпінгових заходів, а також оприлюднення інформації щодо антидемпінгових розслідувань. [21].

Гута В.І., досліджувала питання антидемпінгової політики у ході публічних закупівель та прийшла до висновку, що демпінг – як соціально небезпечне явище, це умисне, свідоме, штучне заниження цін на товари, роботи і послуги з корисливих мотивів, які після укладення договору знаходять свій вияв у одноразовому або кількаразовому підвищенні цін, ненаданні послуг, невиконанні робіт, постачанні неякісного товару, що тягне за собою збитки для держави, і в залежності від розміру таких збитків, може бути підставою для кримінальної відповідальності. [22].

Чабан Н. виснує, що застосування механізму аномально низької ціни можливе лише у відкритих торгах, торгах з обмеженою участю та конкурентному діалозі [23].

Фактично, замовник, повинен дотримуватись принципів публічних закупівель, проте, позбавлений будь-яких важелів відносно недобросовісного учасника, за виключенням аномально низької ціни, що не сприяє в цілому добросовісній конкуренції та забезпеченню інтересів замовника у придбанні товару належної якості за відповідну ціну.

З огляду на наведене вбачається, що потенційний постачальник електричної енергії, надаючи свою пропозицію, об'єктивно повинен визначати лише рівень своєї маржі, інші складові, які входять до вартості електричної енергії, належать до категорії регульованих тарифів або знаходяться поза межами компетенції такого постачальника. Такий висновок узгоджується із Законом України «Про ціни і ціноутворення», відповідно до якого суб'єкти господарювання під час провадження господарської діяльності використовують вільні та державні регульовані ціни. Слід звернути увагу, що регульовані ціни вже передбачають у своєму змісті таку складову, як прибуток постачальника від реалізації товару [24].

Також, потрібно врахувати, що за ліцензійними умовами з постачання електричної енергії, постачальник повинен дотримуватись ліцензійних вимог, серед яких здійснювати постачання електричної енергії за вільними цінами (крім випадків, передбачених нормативно-правовими актами) за договором постачання електричної енергії споживачу та з дотриманням правил роздрібного ринку [25].

Надаючи цінову пропозицію потенційний постачальник визначає загальну вартість електричної енергії, без виділення її складових. Маніпулюючи середньозваже-

ною ціною на ринку «на добу наперед» та залишаючи незмінною власну маржу, а іноді – і завищуючи її без будь-якого економічного обґрунтування, потенційний постачальник здатен досягти перемоги у фактично будь-якій процедурі, зокрема, знижуючи вартість товару шляхом ігнорування ціни оператора ринку.

Вирішуючи питання щодо наявності у такій ситуації у діях постачальника ознак суспільно-небезпечного діяння слід звернути увагу, що Господарським кодексом України передбачена можливість застосування до учасників господарських відносин адміністративно-господарських санкцій за дії, які визнаються законом як недобросовісна конкуренція. Але з умовою, що це стосується учасників зовнішньоекономічних господарських відносин. При цьому, під недобросовісною конкуренцією розуміються будь-які дії у конкуренції, що суперечать правилам, торговим та іншим чесним звичаям у підприємницькій діяльності, а розмір спричиненої такими діями шкоди визначається у порядку встановленому Кабінетом Міністрів України [26].

Чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачена відповідальність за правопорушення, які відрізняються поміж собою та є подібними до розглядуваних у даній статті за родовим об'єктом: стаття 164 – порушення порядку здійснення господарської діяльності, 1643 – недобросовісна конкуренція та 16414 – порушення законодавства про закупівлі, 1652 – порушення порядку формування та застосування цін і тарифів [27].

Кримінальний кодекс України (стаття 2222) виділяє такий спеціальний склад кримінального правопорушення, як умисні дії осіб на енергетичному ринку (ринок електричної енергії), що мають ознаки маніпулювання на оптових енергетичних ринках, визначені законодавством у сфері енергетики, що призвели до отримання такою особою або третіми особами прибутку у значних розмірах, або уникнення такими особами збитків у значних розмірах, або якщо це заподіяло значну шкоду охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб [28].

Тобто, дії постачальника електричної енергії можуть містити у собі склади адміністративних і кримінальних правопорушень, але жоден із них на сьогодні фактично не захищає вітчизняного замовника від недобросовісних дій постачальника електричної енергії на внутрішньому роздрібному ринку електричної енергії при закупівлі з використанням електронного каталогу.

Висновки та пропозиції. Незважаючи на всю простоту використання і іноваційність підходів у застосуванні електронного каталогу, вбачається, що його використання не завжди забезпечує дотримання принципів публічних закупівель та містить шпаринки для зловживань.

Задля уникнення таких маніпуляцій, пропонується внести зміни до алгоритму побудови електронного каталогу. Функціонал «цінова пропозиція постачальника» розділити на її складові. Ті показники, які є регульованими мають або автоматично підтягуватись до електронного каталогу, або не враховуватись при проведенні оцінки пропозиції.

Такі зміни в архітектурі електронного каталогу доцільно передбачити за всіма без винятку закупівлями, де у ціні товару або послуги існує нормативно врегульована складова, а також поширити такий алгоритм на інші закупівлі. Що дозволить уникнути маніпуляцій із ринковим коливанням регульованої ціни та дозволять визначати справедливу ціну пропозицій та дотримувати принципів закупівель.

Внести зміни до другого речення абзацу 2 пункту 8. «Загальних положень», «Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків», затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р., № 166, виклавши його у наступній редакції: «Оператор авторизованого електронного майданчика зобов'язаний здійснювати контроль за інформацією, що розміщується користувачем, та повідомляти йому, а також комісії про факт розміщення користувачем інформації неналежного змісту».

Внести зміни до абзацу 1 пункту 9. «Загальних положень», «Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків», затверджених

постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 р., № 166, виклавши його у наступній редакції: «У разі розміщення в електронній системі закупівель інформації, яка не відповідає вимогам чинного законодавства, містить окремі ознаки демпінгу цін, шкідливого та/або образливого характеру, та/або інформації, що не стосується проведення закупівлі, Уповноважений орган на підставі рішення комісії приймає рішення про надання адміністраторові дозволу на припинення публічного доступу до такої інформації».

Доповнити пункт 2. «Загальних питань», «Порядку формування та використання електронного каталогу», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.09.2020 р., № 822 терміном наступного визначення: ціна (тариф) вільна (-ий) – ціна (тариф) на товари, послуги, який встановлюється учасником самостійно, за винятком тих товарів, послуг, на які встановлено регульовані тарифи.

Доповнити підпункт 3 пункту 21. «Структури, формування, адміністрування та використання електронного каталогу» «Порядку формування та використання електронного каталогу», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.09.2020 р., № 822, оголошення про проведення кваліфікації до електронного каталогу повинно містити інформацію – ціна (тариф) на товар, послугу є вільною або регульованою.

Доповнити пункт 61. «Структури, формування, адміністрування та використання електронного каталогу», «Порядку формування та використання електронного каталогу», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.09.2020 р., № 822, реченням наступного змісту: «У випадку встановлення на товари (послуги) регульованих цін (тарифів), така інформація автоматично виключається електронною системою закупівель та у процесі оцінки пропозиції постачальника участі не приймає».

Доповнити підпункт 37 частини 1 статті 1 Закону України «Про публічні закупівлі» від 20.12.2015 р., № 922-VIII, визначенням терміну «учасник процедури закупівлі/спрощеної закупівлі» у наступній редакції: «учасник процедури закупівлі/спрощеної закупівлі (далі – учасник) – фізична особа, фізична особа – підприємець чи юридична особа – резидент або нерезидент, у тому числі об'єднання учасників, яка визнає та дотримується принципів публічних закупівель, подала тендерну пропозицію/пропозицію або взяла участь у переговорах у разі застосування переговорної процедури закупівлі.

Доповнити частину 2 статті 5 Закону України «Про публічні закупівлі» від 20.12.2015 р., № 922-VIII, виклавши її у наступній редакції: «Учасники (резиденти та нерезиденти) всіх форм власності та організаційно-правових форм беруть участь у процедурах закупівель/спрощених закупівлях на рівних умовах, зобов'язуються дотримуватись принципів публічних закупівель».

Доповнити абзац 4 частини 1 статті 8 Закону України «Про публічні закупівлі» від 20.12.2015 № 922-VIII, виклавши її у наступній редакції: «Моніторинг процедур закупівель здійснюється також щодо процедур закупівель, особливості яких передбачені у законах, що визначені у частинах восьмій та дев'ятій статті 3 цього Закону, а також, якщо закупівля товарів здійснюється з використанням електронного каталогу».

Крім цього, з урахуванням того значення, яке надається застосуванню антидемпінгових заходів на європейському просторі, з метою адаптації національного законодавства, пропонується доповнити норми Кодексу України про адміністративні правопорушення нормами, направленими на захист замовника на внутрішньому роздрібному ринку електричної енергії від недобросовісних дій постачальника.

Визначити, що недобросовісні дії на внутрішньому ринку електричної енергії, як адміністративне правопорушення, – умисні дії осіб на внутрішньому (роздрібному) ринку електричної енергії, що мають ознаки маніпулювання, недобросовісної конкуренції, порушенні принципів публічних закупівель, якщо це спричинило шкоду охоронюваним законом правам замовника.

Суб'єктом такого правопорушення є національний товаровиробник (товаропостачальник).

Вбачається обґрунтованою санкція за таке адміністративне правопорушення у вигляді штрафу у розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У випадку, повторного накладення стягнення, якщо особа, протягом року притягалась до адміністративної відповідальності за таке порушення, розмір штрафу складе дві тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Підлягає розробленню Методика розрахунку шкоди від недобросовісних дій на внутрішньому ринку електричної енергії, а також інших заходів із цим пов'язаних.

Список використаної літератури:

1. Платформа для аналітики та інтеграції даних. URL: https://bi.prozorro.org/sense/app/ec65fa69-14a5-4337-b907-23682ef09702/sheet/d49faaf2-39ce-4190-b2b5-d08f7526a61e/state/analysis
2. Національний класифікатор України. Єдиний закупівельний словник ДК 021:2015: наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 23.12.2015 № 1749, URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1749731-15#Text
3. Про затвердження примірної методики визначення очікуваної вартості предмета закупівлі : наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 18.02.2020 № 275, URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0275915-20#Text
4. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text;
5. ДСТУ EN 50160:2014. Характеристики напруги електропостачання в електричних мережах загальної призначеності : наказ Мінекономрозвитку України від 20.05.2014 № 573, URL: https://metrology.com.ua/skachat-iso-iec-ohsas/iso/dstu-en-50160-2014/;
6. Хачатрян Л.А., Казанський С.В. «Про невідповідність чинних стандартів України щодо показників якості електричної енергії», URL: https://ela.kpi.ua/server/api/core/bitstreams/d3fdbcee-fc6f-40d3-b626-733c0329a7ed/content
7. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування»: постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF?ed=20221012&find=1&text=%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1#w1_79
8. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування»: постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF?ed=20221012&find=1&text=%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1#w1_79
9. Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування» : постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2022 № 1178, URL:https://zakon.rada. gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF?ed=20221012&find =1&text=%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1#w1_79
10. Про затвердження Порядку формування та використання електронного каталогу: постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2020 р. № 822. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/822-2020-%D0%BF#Text
11. Одуха М.В. Публічне адміністрування публічних закупівель в Україні : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / Науково-дослідний інститут публічного права. 2024. https://nrat.ukrintei.ua/searchdb/?_token=6sYPSlYluXYuCdXQdfQf1EO56hqdJg6WSSPVdpmt&typeSearch2=1&typeCategory=&authorSearch=&specialnistSearch=1&temaSearch2=%22%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D1%96+%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%96%D0%B2%D0%BB%D1%96%22&textSearch=&dateFromSearch=&dateToSearch=&registrationNumberSearch=&firm_id=0&sortOrder=registration_date&sortDir=desc&tab=big
12. Левон С.Б. Розвиток системи державного управління публічними закупівлями в умовах європейської інтеграції

України. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, 2023. https://nrat.ukrintei.ua/searchdb/?tab=big&temaSearch2=%22%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D1%96%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%96%D0%B2%D0%BB%D1%96%22&temaSearch1=%22%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D1%96%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%96%D0%B2%D0%BB%D1%96%22&sortOrder=registration_date&sortDir=desc&pa=2

13. Щодо зміни ціни в договорах постачання електричної енергії: лист Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (Мінекономіки) від 14.08.2019 № 33004-04/33869-06, URL: file:///C:/Users/User/Downloads/%E2%84%96%203304-04_33869-06%20%D0%B2%D1%96%D0%B4%2014.08.2019.PDF
14. Про встановлення тарифу на послуги з передачі електричної енергії НЕК «УКРЕНЕРГО» на 2025 рік: постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 19.12.2024 № 2200, URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v2200874-24#Text;
15. Тарифи на послуги з розподілу електричної енергії, що діють з 01 січня 2025 року, URL: https://www.nerc.gov.ua/sferi-diyalnosti/elektroenergiya/promislovist/tarifi-na-elektroenergiyu-dlya-nepobutovih-spozhivachiv/tarifi-na-poslugi-z-rozpodilu-elektrichnoyi-energiyi/tarifi-na-poslugi-z-rozpodilu-elektrichnoyi-energiyi-shcho-diyut-z-01-sichnya-2025-roku
16. Оператор ринку. Офіційний веб-сайт. URL: https://www.oree.com.ua/index.php/pricectr
17. Торговий майданчик. *Playtender* : сайт, URL: https://playtender.com.ua/prozorro/tender/23465524
18. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19
19. Угода про застосування статті VI Генеральної угоди про тарифи й торгівлю 1994 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_ 010?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BF%D1%96%D0%BD%D0%B3#w1_1
20. Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту : Закон України від 22.12.1998 № 330-XIV, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/330-14#Text
21. Про захист від демпінгового імпорту з країн, які не є членами Європейського Співтовариства: Регламент Ради (ЄС) № 1225/2009 від 30 листопада 2009 року, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a12#Text
22. Гута В.І. Демпінг як кримінальне правопорушення у сфері публічних закупівель. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». С. 254-258. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/58636/1/%D0%94%D0%95%D0%9C%D0%9F%D0%86%D0%9D%D0%93%20%D0%AF%D0%9A%20%D0%9A%D0%A0%D0%98%D0%9C%D0%86%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%95.pdf
23. Чабан Н. Чи можливе застосування антидемпінгового механізму у спрощеній закупівлі. URL: https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupivel/doporogi/chy-mozhlyve-zastosuvannia-antydempinhovoho-mekhanizmu-u-sproshchenij-zakupivli/
24. Про ціни і ціноутворення : Закон України від 21.06.2012 № 5007-VI, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5007-17#Text
25. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання електричної енергії споживачу: постановка Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 27.12.2017 № 1469, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1469874-17#Text
26. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15?find=1&text=%D0% B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD#w1_12
27. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10?find=1&text=%D1%86%D1%96%D0%BD#w1_93
28. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14?find=1&text=%D0% B5% D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%B8%D1%87%D0%BD#w1.

Roshiyan I. Issue of compliance with the principles of public procurement in wartime conditions (using the example of electricity purchase)

The article highlights the importance and features of the customer's purchase of electrical energy. Arguments are given in favor of procurement using an electronic catalog.

The technological map of the request for proposals from suppliers is described. Data that can be taken into account by the customer when determining the planned need for electrical energy and the method of their calculation are provided.

The price structure of such a specific product as electrical energy is given. The peculiarity of which is its physical characteristics – it is impossible to purchase it in the future. Electrical energy is produced exactly as much as it will be sold.

Also, there are designated bodies that officially report on the size of the components of the cost of electricity. That is, electricity is actually purchased at a regulated tariff, except for the only component – the cost of the supplier's services.

A practical example of a request for the price of suppliers' offers for the purchase of electricity is given. In which the supplier's offer price is analyzed, the size of the regulated tariff for the transmission of electricity, the cost of electricity set by the market operator are established. It is concluded that the offered price may have signs of dumping.

An analysis of the legislation on anti-dumping policy is being carried out. We conclude that currently anti-dumping measures can only be applied to imported goods. Goods of national manufacturers and suppliers are not protected from such actions.

Notes on the problems in building architecture "Prozorro marke", which does not provide the opportunity to determine the offer price based on the cost of the electricity supply service. That is, in essence, the only competitive indicator. After all, all others are regulated – either at the legislative level, or taking into account market trends (demand and supply).

It is argued that the responsibility for compliance with these principles is placed by law on the customer. And he essentially becomes a hostage to a situation where the law requires him to do so, but he is deprived of the opportunity to take measures aimed at compliance with such principles.

It is reported that there is no national level protection of consumers from uncompetitive actions of suppliers. There is no legislative regulation of these relations, no levers of influence on this category of suppliers.

It is proposed to make changes to the algorithm for building an electronic catalog, excluding from the assessment those indicators that are regulated or that do not depend on the supplier.

It is proposed to adapt national legislation to the European practice of applying anti-dumping measures. To develop a methodology for calculating dumping, procedures for initiating and conducting anti-dumping investigations, establishing such facts and dealing with them.

Key words: *public procurement, request for proposals from suppliers, electric energy, electronic catalog, cost of supplier services, dumping.*

УДК 342.72
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.15

С. С. Соха
аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

ТЕОРЕТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Дослідження зосереджується на комплексному аналізі теоретичних засад та практичних механізмів впливу інститутів громадянського суспільства на розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах демократичної трансформації. У роботі досліджуються концептуальні основи взаємодії громадських організацій та органів місцевого самоврядування, аналізуються існуючі форми громадської участі та їх ефективність у процесі прийняття управлінських рішень на місцевому рівні.

Особлива увага приділяється вивченню інноваційних інструментів громадського контролю, механізмів залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики, а також розвитку партисипативної демократії на рівні територіальних громад. Досліджено проблеми та перешкоди у взаємодії громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування, запропоновано шляхи їх подолання через впровадження сучасних комунікативних технологій та розвиток інституційної спроможності громадських організацій.

Дослідження пропонує системний підхід до вдосконалення механізмів громадської участі у місцевому самоврядуванні, спрямований на посилення впливу громадянського суспільства на процеси місцевого розвитку, підвищення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та забезпечення ефективного громадського контролю. Результати дослідження мають практичне значення для розвитку демократії участі та становлення дієвої системи взаємодії між громадянським суспільством і органами місцевого самоврядування в Україні.

На основі проведеного дослідження розроблено комплекс практичних рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правової бази та організаційних механізмів взаємодії громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування. Запропоновані інновації спрямовані на посилення інституційної спроможності громадських організацій, розширення можливостей для громадської участі та створення ефективних платформ для діалогу між владою та громадськістю на місцевому рівні.

Ключові слова: *громадянське суспільство, місцеве самоврядування, громадська участь, демократія участі, громадський контроль, територіальна громада, громадські організації, прозорість влади.*

Постановка проблеми. Взаємодія громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування в Україні набуває особливої актуальності в контексті децентралізації та демократичних перетворень. Активізація громадської участі у вирішенні питань місцевого значення стає ключовим фактором забезпечення ефективного врядування та сталого розвитку територіальних громад. Особливої гостроти ця проблематика набула в умовах російської агресії, коли громадянське суспільство відіграє вирішальну роль у місцевій мобілізації та підтримці життєздатності громад.

Попри наявність законодавчої бази щодо механізмів громадської участі, практична реалізація впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування часто стикається з суттєвими перешкодами. Серед них – недостатня інституційна спроможність громадських організацій, обмежений доступ до процесів прийняття рішень, формальний характер

© Соха С. С., 2025

консультацій з громадськістю та низький рівень впровадження громадських ініціатив. Це зумовлює необхідність комплексного дослідження теоретичних засад та практичних механізмів взаємодії громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні аспекти розвитку громадянського суспільства та його впливу на місцеве самоврядування ґрунтовно досліджували фахівці з політології та державного управління А. Колодій, В. Степаненко, О. Пухкал, які розкрили концептуальні основи громадянського суспільства в Україні. Важливі аспекти взаємодії громадських організацій з органами місцевого самоврядування висвітлено у працях дослідників сфери публічного управління М. Лациби, В. Купрія, Н. Липовської. Механізми громадської участі на місцевому рівні детально проаналізовано у роботах фахівців з місцевого самоврядування та права А. Ткачука, В. Брудного, С. Саханенка. Значний внесок у розробку проблематики демократії участі та публічного управління зробили О. Чемерис, В. Загорський, А. Крупник.

Метою цієї **статті** є комплексний аналіз теоретико-організаційних засад впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування в Україні та визначення перспективних напрямів удосконалення механізмів такої взаємодії.

Виклад основного матеріалу. Розвиток впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування в Україні, хоч і базується на демократичних практиках європейських країн, є переважно внутрішнім українським процесом демократичної трансформації. Важливою передумовою для успішного функціонування демократії є існування розвиненого громадянського суспільства та ефективного місцевого самоврядування [10]. Громадянське суспільство, як сукупність громадян, організацій і інститутів, які діють поза державним сектором, допомагає забезпечити баланс між державною владою і інтересами громадян [10].

Визначення системи впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування та її елементів є досить складним, оскільки сама взаємодія громадськості з місцевою владою може розглядатися в різних площинах. На сьогодні однією з основних проблем є недостатня прозорість та підзвітність в роботі місцевих органів влади. Часто громадяни не мають доступу до інформації про рішення та дії органів самоврядування [9, с. 69].

Згідно зі ст. 5 Конституції України народ здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, закріплюються дві основні групи форм реалізації впливу громадськості: форми безпосередньої та опосередкованої участі в місцевому самоврядуванні.

Систему форм впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування складають:

1. Форми безпосередньої участі громадськості в системі місцевого самоврядування:

– місцевий референдум – форма прямого вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом голосування;

– загальні збори громадян – збори жителів територіальної громади для вирішення питань місцевого значення;

– місцеві ініціативи – право членів громади вносити на розгляд ради питання місцевого значення;

– громадські слухання – зустрічі громади з депутатами та посадовими особами місцевого самоврядування;

– електронні петиції – можливість звернення громадян до органів місцевого самоврядування через офіційні веб-сайти;

– участь у роботі консультативно-дорадчих органів;

– громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування [8, с. 545].

Практична реалізація зазначених форм впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування виявляє низку суттєвих проблем. По-перше, процедура проведення місцевого референдуму, хоча і передбачена законодавством як найвища форма волевиявлення громади, але через відсутність спеціального закону фактично заблокована. По-друге, механізм загальних зборів громадян, попри його регла-

ментацію у ст. 8 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», часто має формальний характер через недостатню деталізацію процедури врахування прийнятих рішень. По-третє, реалізація місцевих ініціатив та проведення громадських слухань ускладнюється через відсутність чітких механізмів імплементації пропозицій громади у практичну діяльність органів місцевого самоврядування. Електронні петиції, хоч і є прогресивною формою впливу, але їх ефективність знижується через недостатню регламентацію процедури розгляду та виконання.

Доцільно розглянути більш детально характеристику основних форм впливу громадськості на місцевому рівні, оскільки це є фундаментальними для розвитку демократичного суспільства та ефективного місцевого самоврядування в Україні.

Місцевий референдум виступає найвищою нормативною формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення. Це закріплено в українському законодавстві, зокрема, відповідно до ст. 7 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», місцевий референдум може проводитись з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування [1, с. 12]. Важливість цього інструменту полягає в тому, що він дозволяє громадянам безпосередньо брати участь у прийнятті важливих рішень, які стосуються їхньої територіальної громади.

Загальні збори громадян посідають особливе місце серед форм безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Законодавче регулювання цього механізму здійснюється відповідно до ст. 8 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою порядок проведення загальних зборів визначається законом та статутом територіальної громади [2, с. 15–16]. Ця форма участі дозволяє громадянам обговорювати нагальні питання розвитку громади та приймати відповідні рішення на місцевому рівні.

Поряд із механізмами прямої демократії, важливу роль у забезпеченні ефективної взаємодії між громадянами та органами місцевого самоврядування відіграють сервісні установи. Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) є інноваційним та ефективним інструментом взаємодії місцевого самоврядування та громадян. Їх створення та функціонування регулюється Законом України «Про адміністративні послуги» [3] та Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 р. № 118 [4]. ЦНАПи впроваджують принцип «єдиного вікна» у сфері надання адміністративних послуг, що значно спрощує процедури отримання необхідних документів та підвищує якість обслуговування громадян.

Проте у сфері взаємодії громадянського суспільства та місцевого самоврядування існує низка проблемних аспектів, які потребують вирішення. Дослідники відзначають, що громадянське суспільство має обмежені можливості впливу на процеси прийняття рішень на місцевому рівні [5, с. 69]. Це пов’язано з декількома факторами: складністю процедур залучення громадян до роботи місцевих консультативних органів, недостатньою поінформованістю громади щодо своїх прав та можливостей участі, а також відсутністю ефективних механізмів врахування громадської думки при прийнятті управлінських рішень. У зв’язку з комплексністю й багатоаспектністю відносин, що виникають у процесі взаємодії громадськості з органами місцевого самоврядування, норми, спрямовані на їх врегулювання, є різноманітними і за галузевою належністю можуть бути віднесені до конституційних, адміністративних, інформаційних тощо.

Правове регулювання участі громадськості здійснюється:

1. На законодавчому рівні:

– Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»

– Законом України «Про громадські об’єднання»

– Законом України «Про органи самоорганізації населення»

– Законом України «Про доступ до публічної інформації»

2. На підзаконному рівні регулюються:

– порядок проведення консультацій з громадськістю (Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р.

№ 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»);

– механізми громадської експертизи (Постанова КМУ від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»);

– діяльність громадських рад (Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996);

– процедури електронної демократії (Розпорядження КМУ від 8 листопада 2017 р. № 797-р «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації», Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2017 р. № 256 «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів») [5].

Комплексний аналіз нормативно-правової бази щодо громадських слухань виявляє суттєву розпорошеність та неузгодженість регулювання на підзаконному рівні. Це підтверджується наявністю трьох окремих постанов КМУ, які регулюють процедури громадських слухань у різних сферах: № 555 від 25.05.2011 року щодо містобудівної документації, № 1122 від 18.07.1998 року щодо використання ядерної енергії та № 989 від 13.12.2017 року щодо оцінки впливу на довкілля. Така секторальна фрагментація призводить до відсутності уніфікованого підходу до врахування результатів громадських слухань органами місцевого самоврядування. При цьому базовий ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 13 містить лише загальні положення про громадські слухання, не встановлюючи чітких механізмів імплементації їх результатів. Відсутність єдиних стандартів щодо строків розгляду пропозицій, форми оприлюднення результатів та порядку їх врахування створює правову невизначеність та знижує ефективність цього інструменту громадської участі.

В Україні існують дві системи впливу громадянського суспільства:

– система безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні через різні форми прямої демократії;

– система інституційної взаємодії через громадські організації, органи самоорганізації населення та консультативно-дорадчі органи.

Громадські організації, які здійснюють контроль та вплив на місцеве самоврядування, часто стикаються з фінансовими та організаційними обмеженнями. Вони мають недостатні ресурси для здійснення своєї діяльності, що ускладнює їхню спроможність ефективно впливати на рішення та політику місцевих органів [8, с. 545].

Місцеве самоврядування часто стає об’єктом політичної боротьби, що може призводити до використання ресурсів органів самоврядування в політичних цілях та обмежувати можливості громадянського суспільства для незалежного контролю і впливу. Україна має ряд законів і нормативно-правових актів, які передбачають участь громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні та забезпечують їхні права. Однак нерідко існують проблеми з недостатньою реалізацією цих законів на практиці [8].

Правовий аналіз механізмів бюджетного забезпечення громадського контролю на місцевому рівні свідчить про наявність істотних законодавчих прогалин. Хоча ст. 60 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює правові підстави для спрямування коштів місцевих бюджетів на підтримку громадських ініціатив, інструментарій такого фінансування залишається юридично невизначеним. Зокрема, диспозитивний характер норм щодо фінансової підтримки громадського сектору не встановлює імперативних вимог до порядку проведення конкурсного відбору проектів, критеріїв оцінки їх суспільної значущості та механізмів забезпечення цільового використання бюджетних коштів. Відсутність належної нормативної регламентації процедур фінансування створює правову невизначеність у питаннях довгострокової підтримки програм громадського моніторингу, що суттєво обмежує інституційну спроможність громадських організацій здійснювати систем-

ний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Особливо гостро постає питання відсутності законодавчо закріплених гарантій фінансування незалежних громадських експертиз та аналітичних досліджень у сфері місцевого самоврядування [8, с. 545].

Погоджуючись з думкою Бобровської О.Ю., Крушельницької Т.А. та Мунько А.Ю., варто зазначити, що удосконалення законодавчого забезпечення процесів децентралізації влади дійсно потребує системного підходу до формування нормативно-правової бази. [6, с. 47]. На мою думку, це особливо актуально щодо внесення змін до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ЗУ «Про доступ до публічної інформації», ЗУ «Про засади державної регіональної політики» та інших нормативно-правових актів, що регулюють питання місцевого самоврядування. Крім того, я поділяю позицію науковців щодо необхідності законодавчого закріплення розширених повноважень територіальних громад у сфері контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та посилення механізмів громадської участі у прийнятті рішень місцевого значення.

Аналіз зазначених нормативно-правових актів виявив ряд суттєвих прогалин у регулюванні механізмів громадського контролю. Зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976 щодо проведення громадської експертизи, хоча і визначає загальні засади її проведення, але не враховує специфіку місцевого рівня та особливості взаємодії з органами місцевого самоврядування. Недостатньо чітко прописані санкції за порушення права на доступ до інформації у ст. 24 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», що ускладнює притягнення винних осіб до відповідальності. Стаття 13 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», регламентуючи громадські обговорення, не містить конкретних механізмів врахування їх результатів, що часто призводить до формального підходу з боку органів місцевого самоврядування. Також у ст. 75 цього Закону відсутні чіткі вимоги щодо форми та строків оприлюднення звітності про виконання місцевих бюджетів.

В контексті доступу до публічної інформації на місцевому рівні виявлено системні недоліки у правозастосуванні ст. 24 ЗУ «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, санкції за порушення права на доступ до інформації мають переважно декларативний характер, відсутні чіткі критерії визначення розміру штрафів та процедури притягнення до відповідальності. Це підтверджується практикою розгляду скарг громадян на ненадання інформації органами місцевого самоврядування, де часто відсутні ефективні механізми захисту права на доступ до інформації.

Аналіз чинного законодавства та наукових досліджень, проведений у попередніх розділах, дає підстави стверджувати про необхідність вдосконалення правового регулювання процедур громадського контролю за такими напрямами:

– удосконалення механізмів проведення громадської експертизи рішень органів місцевого самоврядування, оскільки чинна Постанова КМУ «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976 не повною мірою регулює особливості її проведення на місцевому рівні;

– посилення юридичної відповідальності посадових осіб за порушення права громадян на доступ до публічної інформації, що наразі недостатньо деталізовано у ст. 24 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»;

– конкретизація порядку врахування результатів громадських обговорень, оскільки ст. 13 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить чітких механізмів імплементації пропозицій громади;

– закріплення у ст. 75 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» вимог щодо обов’язкового оприлюднення звітів про виконання місцевих бюджетів та програм розвитку територій.

Відповідно до ст. 140 Конституції України та ст. 2 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», впровадження законодавчих змін має посилити правові гарантії участі громадськості у здійсненні місцевого самоврядування та забезпечити належний

рівень прозорості діяльності органів місцевої влади. Правове підґрунтя для таких змін закладено в базових принципах місцевого самоврядування, визначених ст. 4 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», яка встановлює засади народовладдя та гласності у роботі органів місцевого самоврядування.

Фундаментальним елементом розвитку взаємодії громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування виступає впровадження комплексних механізмів громадської участі у прийнятті рішень. Стаття 13 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає не лише формальне забезпечення можливості громадян брати участь у місцевому самоврядуванні, але й створення реальних умов для такої участі. Законодавством визначено важливість розвитку експертного потенціалу громадських організацій, навчання активістів методам аналізу політики та адвокації, створення постійно діючих майданчиків для діалогу між владою та громадськістю. Особливу увагу, згідно зі ст. 9 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», варто приділити розвитку громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів, які мають стати ефективним інструментом впливу громадськості на прийняття рішень.

Ключовим аспектом посилення впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування є розвиток інструментів громадського контролю та забезпечення прозорості місцевої влади. Відповідно до ст. 5 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», це включає створення систем моніторингу використання бюджетних коштів, контролю якості надання адміністративних послуг, оцінки ефективності реалізації місцевих програм та проектів. Правове регулювання має гарантувати доступ громадських організацій до необхідної інформації, можливість проведення незалежних експертиз та оцінок, а також впровадження ефективних механізмів реагування влади на виявлені проблеми.

Перспективним напрямком розвитку впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування є правове закріплення інноваційних форм участі громадян у вирішенні місцевих проблем. Стаття 23-1 ЗУ «Про звернення громадян» створює підґрунтя для розвитку різноманітних форм електронної демократії, включаючи електронні петиції, громадські бюджети участі, онлайн-консультації та цифрові платформи для обговорення місцевих ініціатив. При цьому особливу увагу в правовому регулюванні приділено розвитку механізмів залучення молоді до місцевого самоврядування, створенню молодіжних рад та інших форматів участі молодих людей у житті громади.

Висновки. За результатами проведеного комплексного дослідження теоретико-організаційних засад впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування в Україні можна сформулювати наступні висновки та пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази:

1. Проведений аналіз системи форм впливу громадянського суспільства на місцеве самоврядування, закріплених у статті 5 Конституції України, дозволив виявити необхідність посилення правового регулювання форм безпосередньої участі громадськості, зокрема:

– місцевого референдуму як найвищої нормативної форми волевиявлення територіальної громади шляхом прийняття окремого закону «Про місцевий референдум» із закріпленням чіткої процедури його ініціювання та проведення;

– загальних зборів громадян, доповнивши статтю 8 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» положенням: «Рішення загальних зборів громадян, прийняті в межах чинного законодавства, є обов’язковими для розгляду органами місцевого самоврядування протягом 30 днів з моменту їх подання»;

– місцевих ініціатив та громадських слухань, закріпивши обов’язковість їх проведення з питань бюджету, містобудування та землекористування.

2. На основі дослідження правового регулювання участі громадськості, що здійснюється на законодавчому та підзаконному рівнях, пропонується внести такі зміни до нормативно-правової бази:

2.1. До ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»:

– доповнити статтю 13 «Громадські слухання» частиною 4 такого змісту: «Пропозиції, внесені під час громадських слухань, підлягають обов’язковому розгляду орга-

нами місцевого самоврядування протягом 30 днів. Результати розгляду оприлюднюються на офіційному веб-сайті відповідної ради протягом 5 робочих днів з моменту прийняття рішення»;

– ввести нову статтю 13-1 «Електронні консультації» такого змісту: «Органи місцевого самоврядування зобов'язані проводити електронні консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів через офіційний веб-сайт тривалістю не менше 15 робочих днів»;

– доповнити статтю 9 частиною 3 такого змісту: «Консультативно-дорадчі органи при місцевих радах мають право проводити громадську експертизу проектів рішень ради та надавати обов'язкові для розгляду висновки».

2.2. До ЗУ «Про доступ до публічної інформації»:

– доповнити статтю 24 частиною 2 такого змісту: «За ненадання або несвоєчасне надання публічної інформації посадові особи органів місцевого самоврядування несуть адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від 50 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

– доповнити статтю 15 частиною 3: «Органи місцевого самоврядування зобов'язані оприлюднювати: 1) проекти рішень – не пізніше ніж за 20 робочих днів до їх розгляду; 2) прийняті рішення – протягом 5 робочих днів з дня прийняття; 3) інформацію про використання бюджетних коштів – щоквартально до 15 числа наступного місяця».

3. Для посилення інституційних механізмів взаємодії пропонується внести зміни до статті 27 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», доповнивши її положенням: «Органи місцевого самоврядування створюють постійно діючі консультативні платформи за участю представників громадських організацій для розробки програм місцевого розвитку. Висновки таких платформ є обов'язковими для розгляду на сесіях відповідних рад».

4. Для вирішення проблем фінансового та організаційного характеру пропонується:

– доповнити статтю 60 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» частиною 5: «Органи місцевого самоврядування щорічно передбачають у місцевому бюджеті кошти на фінансування проектів громадських організацій у розмірі не менше 1% від власних доходів бюджету»;

– затвердити Типове положення про конкурсне фінансування проектів громадських організацій з місцевих бюджетів, передбачивши прозорі критерії відбору та механізми звітування.

5. На підзаконному рівні пропонується доповнити Постанову КМУ № 996 розділом V «Особливості проведення консультацій на місцевому рівні» такого змісту: «5.1. Обов'язковому громадському обговоренню підлягають:

– проекти місцевих бюджетів;

– проекти стратегій розвитку громад;

– питання відчуження комунального майна. 5.2. Мінімальний строк проведення консультацій становить 30 календарних днів. 5.3. Порушення процедури консультацій може бути оскаржено до адміністративного суду».

6. Для вдосконалення діяльності ЦНАПів пропонується внести зміни до статті 12 ЗУ «Про адміністративні послуги», доповнивши її положеннями: «Центри надання адміністративних послуг зобов'язані:

– забезпечити надання не менше 80% адміністративних послуг через електронний кабінет;

– запровадити систему оцінки якості послуг споживачами;

– створити наглядові ради за участю представників громадськості».

7. Для забезпечення ефективності локального регулювання пропонується затвердити Типовий статут територіальної громади, включивши до нього розділ «Громадська участь» такого змісту: «Громадська експертиза проводиться протягом 30 днів з моменту подання заяви. Результати експертизи підлягають обов'язковому розгляду на найближчому засіданні ради. Оцінка результативності громадської участі здійснюється щоквартально шляхом проведення опитування членів територіальної громади».

Запропоновані зміни до нормативно-правової бази спрямовані на створення комплексної та ефективної системи взаємодії громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування, що сприятиме розвитку демократії участі та підвищенню якості місцевого врядування в Україні.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
2. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996. *Офіційний вісник України.* 2010. № 84. Ст. 2945. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976. *Офіційний вісник України.* 2008. № 86. Ст. 2889. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» від 8 листопада 2017 р. № 797-р. *Офіційний вісник України.* 2017. № 92. Ст. 2803. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80
6. Бобровська О.Ю., Крушельницька Т.А., Мунько А.Ю. Розробка методики оцінювання впливу децентралізації влади на формування інвестиційного профілю територій. *Аспекти публічного управління*. 2015. No 6. С. 47–57.
7. Дробот І.О. Децентралізація державного управління земельними ресурсами територіальної громади. *Публічне адміністрування: теорія та практика.* 2015. Вип. 2 (14). URL : http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015- 02(14)/21.pdf.
8. Казюк Я.М. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колективна монографія / кол. авт.; за заг. ред. Р.М. Плюща. К. : РІДНА МОВА, 2016. С. 545–593.
9. Калиновський Б. В. Реформування системи територіальної організації влади в Україні відповідно до міжнародних стандартів та принципів. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2016. No 3-4. С. 69–72.
10. Колтун В.С. Закономірності та тенденції розвитку місцевого самоврядування: комплементарний підхід : монографія. К. : НАДУ, вид-во «Фенікс», 2015. 360 с.

Sokha S. Theoretical and organizational principles of the influence of civil society on local self-government in Ukraine: analysis and prospects

The research focuses on a comprehensive analysis of theoretical foundations and practical mechanisms of civil society institutions' influence on the development of local self-government in Ukraine under democratic transformation. The paper examines the conceptual foundations of interaction between public organizations and local self-government bodies, analyzes existing forms of public participation and their effectiveness in the decision-making process at the local level.

Special attention is paid to studying innovative tools of public control, mechanisms of public involvement in the formation and implementation of local policy, as well as the development of participatory democracy at the level of territorial communities. The problems and obstacles in the interaction between civil society and local self-government bodies have been studied, and ways to overcome them through the implementation of modern communication technologies and development of institutional capacity of public organizations have been proposed.

The research offers a systematic approach to improving mechanisms of public participation in local self-government, aimed at strengthening civil society's influence on local development processes, increasing transparency of local self-government activities, and ensuring effective public control. The research results have practical significance for the development of participatory democracy and the establishment of an effective system of interaction between civil society and local self-government bodies in Ukraine.

Based on the conducted research, a complex of practical recommendations has been developed to improve the regulatory framework and organizational mechanisms of interaction between civil society and local self-government bodies. The proposed innovations are aimed at strengthening the institutional capacity of public organizations, expanding opportunities for public participation, and creating effective platforms for dialogue between authorities and the public at the local level.

Key words: *civil society, local self-government, public participation, participatory democracy, public control, territorial community, public organizations, transparency of authority.*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.16

М. Г. Цховребова
аспірантка кафедри державно-правових дисциплін
Міжнародного гуманітарного університету

УРАХУВАННЯ ЗАРУБІЖНОЇ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ЯК ОДИН ІЗ КРИТЕРІЇВ УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ДО ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ПОЗИЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРАХ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано деякі напрями пошуку оптимальних і правовідповідних шляхів формування правової позиції щодо вирішення спорів у сфері діяльності органів виконавчої влади, їхніх взаємовідносин з громадянами, юридичними особами та іншими державними органами з урахуванням досвіду зарубіжної судової практики та підвищення ролі прецеденту в сучасному праві.

Запропоновано розглядати поняття «правова позиція» в широкому та вузькому ракурсі. Широкий підхід (в адміністративній сфері) передбачає розуміння правової позиції як концептуально обґрунтованої точки зору суб'єкта права (суду, адміністративного органу чи адвоката) щодо застосування адміністративно-правових норм у конкретній справі, така правова позиція відображує результат глибинного усвідомлення причинно-наслідкових зв'язків, визначених у фактичних обставинах справи, їх належну юридичну кваліфікацію і, що найголовніше, вироблення кінцевого алгоритму вирішення порушеного питання.

Визначено, що розроблення теоретичних рекомендацій з питань удосконалення підходів до формування правової позиції в адміністративних спорах має враховувати й особливості зарубіжного досвіду у цій сфері, причому не тільки континентальної правової сім'ї, а й сім'ї загального права.

За висновками аналізу структури прецедентних судових рішень зауважено, що особливу увагу слід приділяти їх мотивувальній і резолютивній частинам. Власне, в мотивувальній частині зазначаються правові приписи і принципи, які відображають правову позицію та мають бути застосовані для вирішення конкретної справи. Основою прецедентного рішення виступає правова позиція, заснована на належній юридичній аргументації встановлених у справі фактів з урахуванням положень наявного прецеденту, чим, по суті, і є ratio decidendi. Свою чергою, резолютивна частина є безпосереднім висновком по суті розгляду справи, аналізу фактичних обставин та їх юридичної кваліфікації.

Обґрунтовано, що розширення ролі окремих видів судової практики (судових прецедентів) – не лише на персоналізовано-індивідуальне, але й на загально-нормативне впорядкування відносин, вказує, в тому числі, на вирішення проблематики прогалин законодавства, на загальні тенденції до модернізації у правовій сфері, на зближення між континентальною та загальною правовими сім'ями, принаймні у сфері використання та ролі джерел права у правовому регулюванні.

Ключові слова: *адміністративний процес, Європейський суд з прав людини, континентальна правова сім'я, правова позиція, сім'я загального права, Суд Справедливості Європейського Союзу, судова практика, судовий прецедент, obiter dictum, ratio decidendi, stare decisis.*

Постановка проблеми. Удосконалення підходів до формування правової позиції через урахування конструктів зарубіжної судової практики є важливою умовою підвищення якості вітчизняної суддівської діяльності, гармонізації складових національного судочинства з міжнародним правом, захисту прав

© Цховребова М. Г., 2025

громадян у публічно-правових спорах на належному рівні. Аналіз зарубіжної судової практики уможливлює виокремити важливі компоненти для формування більш збалансованої та справедливої правової позиції щодо вирішення спорів в адміністративній сфері, що, своєю чергою, формує теоретичну та методологічну основу для модернізації української судової культури. Отже, дослідження зарубіжної судової практики як одного з критеріїв удосконалення підходів до формування правової позиції в адміністративних спорах в Україні є актуальним і стратегічно важливим напрямом наукових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичними дослідженнями окремих аспектів природи й особливостей прецедентного права, розуміння критеріїв формування правової позиції займалися такі українські вчені, як Т. Г. Андрусяк, О. О. Берназюк, Є. І. Бондаренко, Л. А. Луць, Б. В. Малишев, Т. В. Міхайліна, Н. М. Оніщенко, О. Є. Проць, С. В. Шевчук та інші.

Мета дослідження. Метою є загальнотеоретичний аналіз зарубіжного досвіду формування правової позиції на прикладі рішень судів континентальної та загальної правових сімей.

Виклад основного матеріалу. Розмірковуючи про особливості пошуку оптимальних і правовідповідних шляхів вирішення спорів у сфері діяльності органів виконавчої влади, їхніх взаємовідносин з громадянами, юридичними особами та іншими державними органами, слід враховувати, що формування правової позиції відіграє важливу роль у правовому регулюванні відносин.

О. О. Берназюк, аналізуючи природу поняття «правова позиція», зазначає: «Аналіз положень процесуального законодавства свідчить про те, що у ГПК України, КАС України, КПК України та ЦПК України превалює поняття «правовий висновок ВС» стосовно інших синонімічних категорій; «судова практика» визначається як сукупність правових висновків ВС з питання застосування певної норми права у конкретних правовідносинах, що характеризується відносною сталістю та узгодженістю; поняття «правова позиція»при буквальному тлумаченні стосується лише випадків висловлення ВП ВС висновків з питань юрисдикції спору у подібних правовідносинах, тобто правова позиція є окремим видом правового висновку» [2, с. 409].

Слід зазначити, що подібне твердження відображає вузький підхід до розуміння поняття «правова позиція». Будучи концептуально обґрунтованою точкою зору суб'єкта права (суду, адміністративного органу чи адвоката) щодо застосування адміністративно-правових норм у конкретній справі, правова позиція відображує результат глибинного усвідомлення причинно-наслідкових зав'язків, визначених у фактичних обставинах справи, їх належну юридичну кваліфікацію і, що найголовніше, вироблення кінцевого алгоритму вирішення порушеного питання. І саме в такому значенні, що відповідає широкому підходу до розуміння поняття «правова позиція», буде проводитися дослідження.

Формування правової позиції відбувається в різних контекстах, зокрема рішення, які повинні відповідати принципам законності, доцільності та ефективності, мають бути мотивованими й обґрунтованими. Суддя має враховувати не тільки положення норм і принципів адміністративного права та процесу, але й судової практики, оцінювати можливі процедурні порушення, законність дій державного органу, відповідність його рішень принципам пропорційності й обґрунтованості.

Правова позиція має відповідати вимогам Конституції України та поточного законодавства, а тлумачення правових норм повинно здійснюватися з урахуванням конституційних гарантій і прав людини, спиратися на логічно пов'язані аргументи, національну та зарубіжну судову практику. У цьому аспекті рішення Верховного Суду та Європейського суду з прав людини (надалі ЄСПЛ) мають значний вплив на формування правових позицій у адміністративних спорах. Вони визначають стандарти оцінки належного адміністративного провадження, ефективного судового захисту й обґрунтованості адміністративних рішень.

Так, у справі «Бакалов проти України» (30.11.2004) ЄСПЛ підкреслив необхідність обґрунтування адміністративних рішень з урахуванням принципів справедливого судового розгляду [1].

Оцінка сучасного стану судової практики дає підстави констатувати, що українські суди системно посилаються на рішення ЄСПЛ.

З цього приводу О. В. Константий цілком слушно зазначає, що «…практику ЄСПЛ цілком можна вважати офіційною формою інтерпретації основних (невідчужуваних) прав кожної людини, які закріплені та гарантовані Конвенцією, що стала частиною національного законодавства, й, отже, джерелом законодавчого правового регулювання та правозастосування в Україні» [7, с. 34].

Більше того, у ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. прямо зазначено: «…суди застосовують при розгляді справ Конвенцію (Європейська конвенція з прав людини від 04.11.1950 р. – *М. Ц.*) та практику Суду (Європейського суду з прав людини. – *М. Ц.*) як джерело права» [11].

Відтак слід враховувати, що розроблення теоретичних рекомендацій з питань удосконалення підходів до формування правової позиції в адміністративних спорах має враховувати й особливості зарубіжного досвіду у цій сфері, причому не лише континентальної правової сім'ї, а й сім'ї загального права.

Формування правової позиції під час розгляду судових справ у США та Великій Британії має свої особливості, зумовлені певними відмінностями у правових системах.

Є. І. Бондаренко слушно констатує: «…англійське право посідає домінуюче місце в сім'ї загального права. Як відомо, Англія була найбільшою колоніальною державою й з цієї причини англійське право поширилося у багатьох державах світу. Внаслідок цього сьогодні майже третина населення світу живе значною мірою за нормами, що були запозичені з англійського права. Звичайно, ці країни, зберегли свої власні традиції, інститути і концепції, проте англійський вплив наклав глибокий відбиток на мислення юристів цих країн. Зазначимо також, що адміністративні і судові органи, структура юридичної професії, юридичний стиль, судовий процес і система доказів побудовані і регулюються в цих країнах за моделлю англійського права. Традиційно прецедент як джерело права пов'язують із правом Англії або США. Проте право США, яке має своїм історичним джерелом англійське загальне право, на сьогодні є цілком самостійним і суттєво відрізняється від англійського» [5, с. 11].

Система права США базується на принципах *due process of law* (належної правової процедури) – широкій дискреції адміністративних органів та судовому контролі за їхніми рішеннями.

Н. Бойко обґрунтовує, що «…концепція належної правової процедури відображається у п'ятій та чотирнадцятій поправках до Конституції США 1787 р. … за тривалий час від прийняття Конституція США розширила концепцію належної правової процедури, включивши в себе не тільки гарантії процесуальних прав у кримінальному провадженні, а й конституційні права фізичних та юридичних осіб у справах, що стосуються власності» [3, с. 28].

У зазначеному аспекті цікавим є аналіз практики Верховного Суду США, проведений О. В. Пушняком, який дійшов висновку, що «…питання проспективної дії нових норм права, вказуючи на три фактори, що визначають, чи слід застосовувати нове правило проспективно: 1) щоб бути застосованим неретроактивно, рішення має встановлювати нове правило; 2) необхідно зважувати переваги та недоліки в кожному конкретному випадку, звертаючи увагу на попередню історію відповідного правила, його мету і наслідки, і на те, чи буде ретроактивність сприяти його дії чи гальмувати її; 3) потрібно зважати на наявність істотної несправедливості, пов'язаної з ретроактивним застосуванням прецеденту» [12, с. 6–7].

По суті, загальне право засновано на компонентах практичного юридичного мислення, передусім судового, спрямованого на розв'язання юридичних справ і конфліктів у правовій сфері, відповідно – фіксовані правила та норми (статутне право, закони) у цій площині мають другорядне значення.

Слід погодитися з Є. І. Бондаренко, що «Доктрина правового прецеденту ґрунтується на принципі stare decisis, реалізація якого заснована на визначенні ratio decidendi і obiter dictum кожного конкретного прецеденту. Норма права міститься не в усьому тексті рішення, а лише в тій його частині, яка включає мотиви ухвалення рішення і правову позицію органу, уповноваженого на створення прецеденту (за аналогією з ratio decidendi «англо-американського» прецеденту)» [4, с. 111].

З цього приводу Б. В. Малишев, аналізуючи особливості застосування норм прецедентного права, вважає, що воно «...відрізняється від застосування норми закону за "напрямом" здійснення всіх операцій. Вплив норми закону на спірну ситуацію має вертикальний характер, оскільки норма містить абстрактний припис із побічною вказівкою на коло відносин та суб'єктів, які підпадають під її дію, таким чином, її диспозиція поширюється на досить невизначену сферу конкретних ситуацій. Натомість прецедентна норма має горизонтальний характер взаємозв'язків з об'єктом свого регулювання, оскільки останнє здійснюється за принципом "від прецеденту до прецеденту". Приписи прецедентного права не лише базуються на спірних ситуаціях, а й виникають у результаті їх судового вирішення. Тому прецедент не тільки містить норму права, а пропонує ще і приклад її застосування до конкретних фактів та обставин» [8, с.74].

Змістовна природа судового прецеденту отримує вираз у концепті «stare decisis», заснованому на принципі «Схожі справи мають вирішуватися однаковими способами» [9, с. 606].

Саме така природа і зумовлює побудову алгоритму аргументації правової позиції в сім'ї загального права (особливості її прояву на теренах континентальної правової сім'ї буде розглянуто на прикладі Суду Справедливості Європейського Союзу далі у статті).

С. В. Шевчук обґрунтовує: «Функціонування прецеденту як джерела права історично базується на принципі stare decisis (від латинського виразу "stare e isis et not quett mover" – "дотримуватись того, що було вже вирішене, та не турбувати те, що спокійно"), який пов'язаний зі становленням і розвитком сукупності правил обов'язковості доктрини прецеденту, та був сформований безпосередньо в процесі діяльності судів, і є виразом визнання прецеденту як способу об'єктивації норм права з боку держави» [14, с. 147].

На іншу особливість побудови правової позиції у прецедентному праві звертає увагу Т. В. Міхайліна: «Особливості застосування прецедентного права зводяться до того, що судові рішення, які визнаються прецедентними, відіграють подвійну роль. По-перше, судовими рішеннями вирішується конкретний спір; по-друге, в їх змісті закріплюються певні особливості, не обумовлені законом, оскільки всі без винятку випадки людських стосунків неможливо передбачити законодавством» [10, с. 92].

Враховуючи процеси системного посилання на попередні рішення для аргументування нового, стає можливим відзначити сталу тенденцію до «прецедентності» певних рішень Суду Справедливості Європейського Союзу (Court of Justice of the European Union), який у окремих дослідженнях визначається як СУД ЄС (надалі – ССЄС).

Т. В. Комарова, вивчаючи судову практику, визначає: «Суд ЄС досить часто ґрунтує свої наступні рішення на попередніх, але без указівки або прямого посилання на них» [6, с. 2].

Аналізуючи рішення ССЄС можна дійти висновку, що суд дотримується своїх попередніх рішень і застосовує їх до майбутніх справ, якщо фактична ситуація є схожою або ідентичною, що, по суті, відповідає природі формування судового прецеденту.

Так, у справі C-334/12 RX-II ССЄС обґрунтував своє рішення посиланням на своє попереднє ухвалене рішення [17].

Водночас слід відзначити, що фундамент для подібних рішень було закладено ще в минулому столітті. Знаковими у цьому напрямі стали два рішення: 1963 р. у справі «Ван Ґенд ен Лоос проти Нідерландської податкової адміністрації», за якою ССЄС сформулював «критерії Ван Ґенда», які закріплюють принцип прямої дії права ЄС у національних правопорядках держав-членів (справа 26/62) [15]; та рішення 1964 р. у справі 6/64 «Коста проти ЕНЕЛ», де отримало закріплення розу-

міння принципу верховенства права ЄС над національним правом держав-членів, а головна ідея була зафіксована у такому положенні: «Приєднуючись до ЄС, держави-члени погодились, що буде створено окремий правопорядок, який стане частиною правових систем держав-членів. Передаючи частину прав та обов'язків Співтовариству, держави погодилися на обмеження своїх суверенних прав» [16].

Свою чергою, М. М. Сорока підкреслює, що прецедентними за суттю є рішення Суду ЕС, «що створили нові приписи: можливість прийняття Радою певного акту без рішення Парламенту в разі недотримання останніх визначених строків (справа С-658/11); необхідність відображення в кожному акті, який приймається в рамках ЄС, переліку причин, з яких він був прийнятий, обґрунтування того, що акт не суперечить принципу субсидіарності та пропорційності, які лежать в основі компетенцій ЄС (справа С-282/90)» [13, с. 486].

Аналізуючи структуру прецедентних судових рішень, особливу увагу слід приділяти їх мотивувальній і резолютивній частинам. Власне, в мотивувальній частині наводяться правові приписи і принципи, які відображають правову позицію та мають бути застосовані для вирішення конкретної справи. Основою прецедентного рішення виступає саме правова позиція, заснована на належній юридичній аргументації встановлених у справі фактів з урахуванням положень наявного прецеденту, чим, по суті, і є *ratio decidendi.* Свою чергою, резолютивна частина є безпосереднім висновком по суті розгляду справи, аналізу фактичних обставин і їх юридичної кваліфікації.

Зазначені положення підкреслюють розширення ролі окремих видів судової практики (судових прецедентів) – не лише на персоналізовано-індивідуальне, але й на загально-нормативне впорядкування відносин. Такі процеси вказують, у тому числі, на вирішення проблематики прогалин законодавства, на загальні тенденції до модернізації у правовій сфері, на зближення континентальної і загальної правових сімей, принаймні у сфері використання та ролі джерел права у правовому регулюванні.

Висновки і пропозиції. Формування правової позиції при розгляді адміністративних справ є складним процесом, що потребує урахування законодавства, судової практики, принципів верховенства права та належного обґрунтування. Розвиток адміністративного судочинства, зокрема через впровадження технологій і світових стандартів, сприятиме підвищенню якості адміністративної юстиції та захисту прав громадян.

Вітчизняне судове правозастосування засвідчує збільшення впливу практики вищих судових інстанцій на аргументацію та формування правової позиції адміністративними судами під час вирішення справ, що підлягають розгляду (від постанов Пленуму Верховного суду в адміністративних справах до нормативного характеру рішень КСУ та обов'язковості застосування практики Європейського суду з прав людини). По суті, простежується послідовне зменшення відмінностей між континентальною та загальною правовими сім'ями, принаймні у здійсненні судочинства. Зазначені тенденції, безумовно, мають свій особливий вплив і на Україну. Відтак одним із ключових завдань перед сучасними науковцями постає доктринальне дослідження механізмів використання судових прецедентів, гармонізації національної адміністративної практики із зарубіжними стандартами, передусім європейськими, цифровізації адміністративного судочинства та інших факторів, які зумовлюють забезпечення стабільності й обов'язковості винесення та виконання судових рішень.

Список використаної літератури:

1. Бакалов проти України (Заява № 14201/02) : Рішення від 30.11.2004 р. *Європейський суд з прав людини.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_322#Text
2. Берназюк О. О. Судовий прецедент у правовій системі України: сучасні підходи до визначення поняття. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Серія «Право».* 2023. Вип. 80, част. 1. С. 403–410.
3. Бойко Н. Особливості концепції «due process of law» (належна правова процедура) під час реалізації процесуальних прав: публічно-управлінський аспект.

Visegrad Journal on Human Rights. 2019. Vol. 2. С. 27–32.
4. Бондаренко Є. І. Сталість судової практики як основа розуміння доктрини правового прецеденту. *Bulletin of the penitentiary association of Ukraine.* 2020. № 4 (14). С. 107–112.
5. Бондаренко Є. І. Особливості процедури застосування правового прецеденту в Англії. *Науковий часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова. Серія 18: «Економіка і право»* : зб. наук. праць. 2012. Вип. 17. С. 11–18.
6. Комарова Т. В. Рішення Суду Європейських Співтовариств: питання судового активізму. *Проблеми законності*. 2008. Вип. 94. С. 232–238.
7. Константий О. В. Практика Європейського суду з прав людини як джерело судового правозастосування Верховного Суду України. *Вісник Верховного Суду України.* 2012. № 1 (137). С. 33–36.
8. Малишев Б. В. Судовий прецедент у правовій системі Англії (теоретико-правовий аспект) : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2002. 229 с.
9. Малишев Б. В. Прецедентне право. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. / редкол.: В. Я. Тацій [та ін.]. Харків : Право, 2017. Т. 3: Загальна теорія права. С. 605–609.
10. Міхайліна Т. Аспекти співвідношення правового прецеденту та судової практики у контексті правосвідомості. *Журнал східноєвропейського права*. 2017. № 45. С. 88–96.
11. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text
12. Пушняк О. В. Дія у часі судового прецеденту: досвід США. *Теорія і практика правознавства.* 2019. Вип. 1 (15). С. 1–25.
13. Сорока М. М. Вплив рішень Суду Європейського Союзу на формування та розвиток принципу інституційної рівноваги ЄС. *Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики* : зб. наук. ст. за матеріалами наук. конф., м. Харків, 24 травня 2016 р. Харків, 2016. С. 483–487.
14. Шевчук С. В. Прецедентне право Європейського Суду з прав людини та доктрина *stare decisis*. *Право України*. 2010. № 10. С. 147–157.
15. Case 26-22. NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration. 1963. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61962CJ0026
16. Case6-64. Flaminio Costa v E.N.E.L. 1964. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006
17. Case C-334/12 RX-II. Oscar Orlando Arango Jaramillo and Others v European Investment Bank (EIB) (ECLI:EU:C:2013:134). 1964. URL: https://eurlex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0334

Tskhovrebova M. Consideration of foreign judicial practice as one of the criteria for improving approaches to forming a legal position in administrative cases in Ukraine

The article substantiates some directions for searching for optimal and legally compliant ways of forming a legal position on resolving disputes in the sphere of activity of executive bodies, their relations with citizens, legal entities and other state bodies, taking into account the experience of foreign judicial practice and determining the increasing role of precedent in modern law.

It is proposed to consider the concept of "legal position" from a broad and narrow approach to understanding. Where the broad approach (in the administrative sphere) corresponds to the understanding of the legal position as a conceptually substantiated point of view of the subject of law (court, administrative body or lawyer) regarding the application of administrative legal norms in a specific case, the legal position reflects the result of a deep rethinking of the cause-and-effect relationships determined in the factual circumstances of the case, their proper legal qualification and, most importantly, the development of the final algorithm for resolving the issue raised.

It was determined that the development of theoretical recommendations on improving approaches to the formation of a legal position in administrative disputes should also take into account the peculiarities of foreign experience in this area, not only of the continental legal family, but also of the common law family.

According to the conclusions of the analysis of the structure of precedent judgments, it was noted that special attention should be paid to their motivational and resolutive parts.

The motivational part actually indicates the legal provisions and principles that reflect the legal position and should be applied to resolve a specific case. The basis of the precedent decision is the legal position based on proper legal reasoning of the facts established in the case, taking into account the provisions of the existing precedent, which, in essence, is the є ratio decidendi. In turn, the resolutive part is a direct conclusion on the merits of the case, the analysis of the factual circumstances and their legal qualification.

It is substantiated that the expansion of the role of certain types of judicial practice (judicial precedents) not only on the personalized-individual, but also on the general-normative regulation of relations, indicates, among other things, the resolution of the issue of gaps in the legislation and the general trends of modernization in the legal sphere and convergence, at least in the area of the use and role in the legal regulation of sources of law, continental and common law families.

Key words: *administrative process, European Court of Human Rights, Continental law, legal position, Common law, Court of Justice of the European Union, case law, judicial precedent, obiter dictum, ratio decidendi, stare decisis.*

УДК 343.211.3
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.17

Ю. В. Суржик
аспірант
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
https://orcid.org/0000-0002-7938-462X

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ПОСИЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА МАРОДЕРСТВО В КОНТЕКСТІ ПРАВОМІРНОСТІ ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У цій статті було розглянуто проблему посилення кримінальної відповідальності за мародерство в умовах воєнного стану в Україні, крізь призму правомірності обмеження прав людини в умовах воєнного стану, що зумовлено зобов'язаннями нашої держави за ЄКПЛ.

У статті аналізується питання того, що хоча теорія зобов'язань держави у сфері прав людини визначає, що саме на державу покладається головний обов'язок із захисту прав людини, все ж на ряду із останньою і громадяни також мають робити всій посильний вклад у режим дотримання прав людини. Тому в держави виникає позитивне зобов'язана захищати громадян від дій діянь інших приватних осіб належним чином. Це означає, що обмеження прав громадян у мирний час та під час ситуації, що загрожує життю нації мають бути спів мірними тій небезпеці яку вони попереджують.

Вищезазначене та аналіз відповідних джерел дозволив визначити, що у випадку посилення кримінальної відповідальності за мародерство, має значення те, що обмеження які пов'язані з правовим режимом воєнного стану мають відповідати гостроті ситуації, яка має місце на певних територіях держави. Враховуючи це, було визначено, що наразі не є доцільним посилення відповідальності за кримінальні правопорушення проти власності з використанням особливо кваліфікуючої ознаки «в умовах воєнного стану» за вчинення всіх кримінальних правопорушень, пов'язаних із розкраданням чужого майна на всій території держави.

Тому в статті було запропоновано підхід, за яким кваліфікуюча ознака «в умовах воєнного стану» має використовуватись на територіях яких ведуться активні бойові дії, що визначено наказом Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, та на інших територіях підконтрольних Україні, проте якщо таке правопорушення пов'язане із умовами воєнного стану, тобто вчинено або щодо майна осіб які були вимушені покинути територію на якій ведуться бойові дії чи тимчасово окупованих рф територій України, або щодо майна розташованого на таких територіях. У всіх інших випадках, кваліфікація правопорушення та призначення покарання судом має відбуватись як у мирний час.

Ключові слова: *ЄСПЛ, рішення ЄСПЛ, практика ЄСПЛ, кримінальна відповідальність, міжнародне кримінальне право, мародерство.*

© Суржик Ю. В., 2025

Постановка проблеми: Після початку повномасштабного вторгнення рф та оголошення правового режиму воєнного стану в Україні, наша держава стикнулась із тим, що мала реагувати на нові реалії на законодавчому рівні. Результатом чого стало внесення численних змін до законодавства, зокрема до Кримінального кодексу, Однією із таких змін стало прийняття Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за мародерство» від 03.03.2022 No 2117-IX. Положеннями цього закону передбачено посилання відповідальності за привласнення чужого майна на полі бою або використання трагічних обставин, бойових дій для власної наживи шляхом пограбування людей, в тому числі вбитих або поранених, що є безумовно досить важливий кок для захисту права власності та життя і здоров'я людей в зонах активних бойових дій. Разом із цим, законом було передбачено зміни та доповнення до ст. 185 «Крадіжка», ст. 186 «Грабіж», ст. 187 «Розбій», ст. 189 «Вимагання», ст. 191 «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем» Кримінального кодексу України, якими було додано кваліфікований склад відповідного правопорушення як «вчинення діяння в умовах воєнного або надзвичайного стану» за ч. 4 відповідних статей.

Таким чином законодавець розповсюдив поняття мародерство на будь-яке розкрадання чужого майна в умовах правового режиму воєнного стану Це призвело до того, що за звичайну крадіжку суди призначають особі покарання у виді позбавлення волі на строк 5 років і більше. Вже за рік існування цього закону було ухвалено більше 7 000 таких вироків. Тому постає потреба у дослідженні цього питання з точки зору правомірності обмеження прав особи засобами кримінального права в умовах воєнного стану.

Короткий огляд наукових досліджень. Проблеми обмеження прав людини в умовах воєнного стану загалом та посилення кримінальної відповідальності за мародерство за займалось багато вчених, таких як Ю.В. Баулін, Г. Христова, С.Я. Лихова, О. О. Кравчук, Д. Г. Михайленко, М. І. Панов та ін. Разом із цим, на даний момент, питання посилення кримінальної відповідальності за мародерство з точки зору правомірності обмеження прав людини засобами кримінального права не розглядалось належним чином.

Метою статті є дослідження проблеми посилення кримінальної відповідальності за мародерство з точки зору правомірності обмеження прав людини засобами кримінального права в умовах правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу

1. Загальні питання правомірності обмеження прав громадян засобами кримінального права

Розпочинаючи розгляд питання, щодо правомірності посилення відповідальності за мародерство в умовах правого режиму воєнного стану в Україні, спершу необхідно розглянути питання можливості втручання у права людини державою засобами кримінального права в цілому.

Конституційний Суд України тлумачивши положення статті 3 Конституції України визначив, що ця норма означає те, що держава має різними правовими засобами забезпечувати захист прав і свобод людини і громадянина в особі органів законодавчої, виконавчої і судової влади та інших державних органів, які здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України [1].

Таким чином, наша держава взяла на себе обов'язок забезпечувати захист прав особи які визначені перш за все у розділі 2 Конституції України, де займає своє чільне місце і право власності.

Отже, фундаментальне значення для розуміння того, як функціонує ця система, є визначення ролі держави в забезпеченні реалізації та захисту прав людини які передбачені численними міжнародними документами. Адже саме на державу покладається основний обов'язок в гарантуванні прав для її громадян. В теорії міжнародного права прав людини така роль вже багато століть оцінюється через наявність у держави певних міжнародних зобов'язань.

Основні принципи функціонування сучасної системи захисту прав людини закладено в Загальній декларації прав

людини 1948 р. [2]. Так, було визначено, що всі міжнародні норми в області прав людини, діляться на дві великі групи, це власне **права та свободи людини,** які має гарантувати держава. та **обмеження прав та свобод людини.** Нормативною основою для таких обмежень є стаття 29 Загальної декларації прав людини, яка перш за все встановлює, що у особи є певні обов'язки перед суспільством і що кожна людина у межах своїх прав може підлягати обмеженням, встановленим законом [3].

Якщо вести мову про обмеження людини в реалізації її прав, то це питання вивчало досить багато правників і зокрема Г Христова визначила, що цей феномен необхідно розглядати, як те, що зобов'язання у сфері прав людини мають як держави так і приватні особи. Хоча, перш за все зобов'язання у сфері прав людини полягають у встановлені правил взаємовідносин між державою та особою, саме держава має обов'язок захищати права людини, які знаходяться під її юрисдикцією. Проте, теорія зобов'язань держави передбачає не тільки, щоб держава була зобов'язана гарантувати та забезпечувати права та свободи особи, але і приватні особи зобов'язані дотримуватись певної поведінки [4].

Якщо говорити про це, в контексті захист права власності, то Європейський суд з прав людини (далі-ЄСПЛ або Суд) своєю численною практик своєю послідовною практикою визначив, що у разі втручання у право на мирне володіння майном, вчинене приватною особою, у держави виникає позитивне зобов'язання забезпечити у своїй національній правовій системі, щоб майнові права були достатньо захищені законом і щоб існували адекватні засоби правового захисту, за допомогою яких жертва втручання може відстояти свої права[5]. Тому держава має позитивне зобов'язання належним чином захищати право власності і зважаючи на його важливість, це може здійснювались і засобами кримінального права.

ЄСПЛ своєю численною практикою визначив загальні критерії правомірності втручання у права особи та меж відповідальності держави щодо забезпечення прав людини. Традиційно це питання розглядається через так званий «трискладовий тест», який включає такі складові: втручання у права людини має бути визначено у внутрішньодержавних законах, воно має відповідати законній меті та має бути необхідним в демократичному суспільстві.

Фундаментальним в цьому плані є рішення по справі S.A.S v France, в якій Суд розглядав питання відповідності Конвенції обмеження прав людини засобами кримінального права. У цій справі заявниця скаржилась, що держава поставила її в досить непросте становище, встановивши законом кримінальну відповідальність за носіння в громадських місцях одягу яке призначене для приховування обличчя, що є важливою частиною її приватного життя через релігійні переконання. У рішенні по цій справі Суд зробив досить важливий висновок щодо розуміння правомірності обмежень громадян реалізації їх прав.

Так, було визначено, що держава може встановлювати певні правила поведінки з метою запобігання небезпеці спричинення шкоди іншим особам. Разом з цим, коли мова йде про такі серйозні обмеження, як заборона через встановлення кримінальної відповідальності, воно може бути виправданими лише коли існує реальна загроза безпеці індивідів або держави [6].

Таким чином, втручання держави у права осіб, зважаючи на принцип верховенства права, завжди має передбачатись законодавством держави, тобто відповідати принципу законності, відповідати цілям які ставить держава у відповідному законі яким обмежуються права та обов'язково має враховуватись, чиї інтереси в конкретному випадку постраждають більше приватних осіб чи держави.

2. Правомірність обмеження прав людини засобами кримінального права в умовах правового режиму воєнного стану

Спершу зазначимо, що і в науковій літературі та в законодавстві і за практикою ЄСПЛ, правовий режим воєнного стану є складовою частиною надзвичайного стану, який відповідно має діяти в умовах надзвичайної ситуації.

Криворучко Л. С. визначила, що надзвичайна ситуація детермінується як порушення звичних умов життя та діяльності людей, спричинене небезпечною

подією або стихійним лихом, які можуть призвести до загибелі людей та втрати матеріальних цінностей [7, с. 23].

ЄСПЛ у своїх рішеннях, також, тлумачив це явище і визначав, що поняття «суспільна небезпека, яка загрожує життю нації» яке міститься в положеннях статі 15 Конвенції означає, що існує виняткова кризова ситуація або надзвичайна ситуація, яка впливає на усе населення і становить загрозу для усталеного життя громади, що формує Державу [8]. Таким чином, надзивичайна ситуація виникає коли життю людей або існуванню держави в цілому загрожує небезпека. Саме тому, в такому разі, держава має діяти особливим чином, як відповідь на таку ситуацію, запроваджуючи спеціальні правові режими. Тому цілком логічно, що держава може обмежувати, за такої ситуації, громадян у реалізації ними своїх прав.

Зазвичай питання обмеження в реалізації прав осіб в умовах надзвичайної ситуації розглядається як особливий випадок втручання держави у права особи. [9].

Тому, цілком логічним є те, що необхідна визначатись із законодавчою базою для обмеження прав особи.. Так, в Україні законодавчою основою визнання, що в Україні є «суспільна небезпека, яка загрожує життю нації», а саме збройний конфлікт, як вид такої надзвичайної ситуації, .виступають Конституція України, Закон України про правовий режим воєнного стану, Указ Президента України № 64 від 24.02.2022 року «Про введення воєнного стану в Україні. Крім того, що ці нормативно-правові акти містять положення про підстави введення в Україні правового режиму воєнного стану, саме в цих міститься інформація про умови, строки та межі втручання держави у права людини, тому ці акти стали, правовою підставою для прийняття ЗУ «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за мародерство» від 03.03.2022 № 2117-IX.

Хоча в законодавстві нашої держави і міститься основа для правомірного втручання у права особи, вирішення проблеми прав людини в умовах збройного конфлікту є надзвичайно складним, що потребує аналізу разом із національним правом, ще й міжнародного, для визначення тих критеріїв які дозволять встановити відповідність цього закону міжнародним зобов'язанням.

Ключовими галузями, на основі якої здійснюється міжнародно-правове регулювання відносин воєнного часу, є міжнародне гуманітарне право (МГП) та міжнародне право прав людини (МППЛ), які діють паралельно в умовах збройного конфлікту, що є однією із причин складності правового регулювання.

В сучасному міжнародному праві обґрунтовуються різні теорії щодо взаємодії цих двох галузей права, проте переважною більшістю вчених підтримується думка, що МГП і МППЛ по суть схожі, але дві різні галузі міжнародного права, які доповнюють одна одну, хоча і кожна з цих галузей має свій предмет регулювання, свої методи, свої особливі джерела та галузеві принципи [10].

Надалі ці доктринальні положення, були підтверджені й Міжнародним Судом ООН у рішенні в справі щодо збройних дій на території Конго (Демократична Республіка Конго проти Уганди) 2005 р. (Armed Activity on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda) .в якому суд надав основу розуміння того, що в більшості випадків норми МППЛ є загальними нормами (lex generalis), адже вони містять в собі певні права, які мають діяти як в мирний час так і в умовах збройного конфлікту. В останньому випадку вони мають застосовуватись за відповідних критеріїв які визначаються нормами МГП lex specialis [11].

Проте, поширеними є випадки коли під час збройного конфлікту до певної ситуації має застосовуватись або МППЛ або МГП. З точки зору цього дослідження цікави є саме перший випадок, прикладом чого є ступінь вручання держави у права особи засобами кримінального права яка вчинила звичайне правопорушеня на території де відбуваються збройний конфлікт, але з причин, ніяк не пов'язаним з цим конфліктом, будуть надаватися не МГП, а виключно МППЛ і національним кримінальним законодавством, що має фундаментальне значення для проблеми, що розглядається у цій статті.

Таким чином, міжнародно-правове регулювання визначає, що в умовах збройного конфлікту можуть існувати ситуації, на які «воєнне право» не буде розповсюджуватись.

3. Щодо питання правомірності посилення відповідальності за мародерство

Якщо говорити про ситуацію із посиленням відповідальності за мародерство в умовах воєнного стану, то в цьому випадку необхідно проаналізувати певні джерела МГП, для визначення того, чи дійсно всі діяння пов'язані із викраденням майна в умовах військового стану можуть вважатись мародерством. Заборона мародерства визначена в низці міжнародних нормативно-правових документів це ряд Гаазьких конвенцій 1899 і 1907 рр., зокрема IV Конвенція про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі [12], Конвенція про закони і звичаї суходільної війни [13], Конвенція про бомбардування морськими силами під час війни (IX Гаазька конвенція) [14], Протокол II до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року [15], в яких визначається одностайна позиція, що мародерство є серйозним порушенням МГП і має бути кримінально-караним діянням.

Окрім джерел МГП, мародерство визнається серйозним злочином і Римським статутом Міжнародного кримінального суду, який поширює свою юрисдикцію і на Женевські конвенції від 12 серпня 1949 року. Документи Міжнародного кримінального суду, детально характеризують ознаки цього злочину, до яких відносять 1) злочинець має привласнити певне майно; 2) злочинець мав намір позбавити власника майна і використовувати його в приватних чи особистих цілях; 3) привласнення було без згоди власника; 4) привласнення відбувалося в контексті збройного конфлікту і було з ним пов'язане; 5) винуватець був обізнаний з фактичними обставинами, що встановили існування збройного конфлікту [16, с. 17]. Таким чином, суб'єками цього злочину, виступають комбатанти та цивільні особи, дії яких спрямовані на привласнення майна, що перебуває в публічній або приватній власності та відбувалось таке діяння в контексті збройного конфлікту. При цьому такі діяння мають бути вчиненим на території, в межах якої ведуться бойові дії. Зокрема, під дане поняття підпадають ділянки тилу, що можуть бути враженими супротивниками, в межах яких можуть знаходитися поранені чи вбиті, що відповідає широму поняттю мародерства.

Разом із цим у статті ст. 432 КК України., під полем бою розуміється, саме місце, де ведуться або велись бойові дії. Також суб'єктний склад відрізняється, адже в національному законодавстві цей злочин можуть вчинити лише військовослужбовці та військовозобов'язані під час проведення військових зборів. Таким чином український законодавець дещо вужче розуміє склад цього злочину ніж визначено в нормах міжнародного права. Тому з цієї точки зору, можна визначити, що законом від 03.03.2022 № 2117-IX законодавець намагався виконати міжнародні зобов'язання України [17].

При цьому, в будь-кому випадку міжнародне та національне право визначають, що мародерство може вчинятись лише в умовах збройних конфліктів та має бути пов'язаним із таким конфліктом.

Як зауважила суддя ККС ВС, Ольга Булейко, то коло суспільних відносин, які підпадають під ознаки мародерства, є значно вужчим ніж то визначено законодавством. Помилково називають мародерством дії осіб, які під час воєнного стану вчиняють такі кримінальні правопорушення, як крадіжка, грабіж, розбій та інші кримінальні правопорушення проти власності. Не можна ототожнювати ці суспільно небезпечні діяння» [18].

В цьому контексті, судді Вищого антикорупційного суду України О. О. Кравчук та Д. Г. Михайленко цілком справедливо визначають, що вчинення цього злочину в умовах воєнного чи надзвичайного стану може мати місце, у районах вогневого ураження, тимчасової окупації або проходу військ, а також і поза межами згаданих районів. Наприклад, учиненим в умовах воєнного стану слід уважати такі викрадення чужого майна, які вчинені щодо осіб, які переміщуються у більш безпечні регіони України чи щодо їх майна, щодо майна, осіб, які тимчасово залишили

житло без контролю для укриття в безпечному місці [19].

Проте, деякі вчені вважають, що з такою точкою зору погодитись складно тому, що в Україні воєнний стан запроваджений по всій території держави, а тому той факт, що правопорушення вчинено на території активних бойових дій не відміняє того, що правовий режим воєнного спану все одно продовжує діяти в незалежності від того включена територія до списку територій де йдуть бойові дії чи ні. А тому будь-яке викрадення майна необхідно вважати як таке, що вчинене в умовах воєнного стану ситуації [20].

До такого висновку, прийшла і Об'єднана палата Касаційного кримінального суду, у постанові в справі № 722/594/22 де визначила, що вираз «в умовах воєнного стану» в частину 4 ст. 185 КК України, потрібно розуміти так, що кримінальна відповідальність передбачена цією нормою, має наставати за діяння вчиненого в умовах воєнного стану на території, на якій він введений. А положення «з використанням умов воєнного стану…» треба застосовувати в аспекті індивідуалізації кримінальної відповідальності, тобто при врахуванні його як обставина, що обтяжує покарання, що за всіма правилами не застосовується в аналізованій ситуації [21]. Хоча колегія суддів Касаційного кримінального суду , яка передавала цю справу на розгляд об'єднаної палати визначала у своїй ухвалі від 26 вересня 2023 року в справі № 722/594/22, що проблема цього полягає в тому, що в нормах КК є неоднозначне розуміння понять «в умовах воєнного стану» та «з використанням умов воєнного стану», адже ці поняття не є тотожними за правозастосовною практикою, в результаті чого за рік було постановлено більше 7 000 вироків про позбавлення волі за звичайну крадіжку[там само].

Тому в цьому разі постає питання щодо правомірності застосування кваліфікуючої ознаки «в умовах воєнного стану».

Звертаючись до практик ЄСПЛ із цього питання, слід визначити, що Суд ще не розглядав питання правомірності відступу від зобов'язань в умовах ситуації яка загрожує життю нації в подібних умовах які наразі наявні в Україні, адже ще жодна держава Ради Європи не опинялась в такій ситуації. Проте все одно, до ситуації, що наявна зараз у нашій державі, можна застосувати принципи, які ЄСПЛ використовує для визначення правомірності відступу від зобов'язань в умовах надзвичайної ситуації. Перш за все, визначимо, що аналіз практики Суду із цього питання дає розуміння, що розгляд питання відступу в умовах надзвичайної ситуації має розглядатись завжди в контексті права яке порушується [8].

Як вже визначалось вище, то втручання у право власності, вчинене приватною особою, у держави викликає позитивне зобов'язання забезпечити захист такого прав всіма засобами, тому враховуючи загальну теорію щодо обмеження прав людини, ні у кого не виникає сумніву, що розкрадання чужого майна має бути криміналізоване. В цій ситуації виникає питання чи правомірним є посилення кримінальної відповідальності за мародерство в умовах надзвичайної ситуації в усіх випадках викрадення майна.

Судом визначено, всі вжиті державою заходи, мають бути спів мірними тому, що вимагає гострота становища, викликана збройним конфліктом, як то визначено статтею 15 ЄКПЛ. Тобто, чи дійсно заходи які вживаються державою є відповіддю на надзвичайну ситуацію ситуації [22].

Аналізуючи обґрунтування авторів законопроекту щодо посилення відповідальності за мародерство можна визначити, що їх логіка зводиться до того, що суспільна небезпечність відповідних правопорушень проти власності істотно підвищується лише через те, що діяння вчинені в умовах правового режиму воєнного стану хоча дії таких осіб ніяк не пов'язані із бойовими діями, саме тому необхідно посилити відповідальність із підвищенням строку позбавлення волі. Отже, із цього дійсно випливає, що ознака мародерства, як то визначено міжнародним правом, є значно вужчим ніж його розуміють в Україні, в частині застосування поняття мародерство до звичайних правопорушень проти власності, не пов'язаних із воєнним станом. Тому такий стан речей не відповідає тим принципам які ЄСПЛ встановив для відповідності обмеження прав

людини конвенційним вимогам, адже саме в цій частині такі заходи не є відповіддю на надзвичайну ситуацію,

В такому разі, цілком підтримуючи позиції Ольги Булейко, О. О. Кравчука, Д. Г. Михайленко, з невеликим уточненням визначимо, що ця ознака має застосовуватись лише щодо злочинів вчинених на територіях яких ведуться активні бойові дії, що визначено наказом Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, та на інших територіях підконтрольних Україні, проте якщо таке правопорушення пов'язане із умовами воєнного стану, тобто вчинено або щодо майна осіб які були вимушені покинути територію на якій ведуться бойові дії чи тимчасово окупованих рф територій України, або щодо майна розташованого на таких територіях. У всіх інших випадках, призначення покарання судом має відбуватись як у мирний час. Досягнення цього, на наш погляд, може відбутись шляхом формування загальної практики національних судів, шляхом формування Великою Палатою Верховного Суду правової позиції, якою буде розтлумачено положення 'в умовах воєнного... стану', розуміння якого має бути ідентичним із поняттям «вчинення злочину з використанням умов воєнного чи надзвичайного стану, інших надзвичайних подій», що стане досить важливим висновком для розвитку всього кримінального права в період воєнного стану.

Висновки. Отже, розглянувши проблему посилення кримінальної відповідальності за мародерство в умовах воєнного стану, з точки зору правомірності обмеження прав людини в умовах ситуації, що загрожує життю нації, необхідно виходити із того, що у держави немає безмежних повноважень щодо застосування обмежень громадян у реалізації їх прав, за будь яких обставин.

Тому всі обмеження прав людини, особливо засобами кримінального права, мають бути правомірними, та відповідати цілям для яких запроваджуються. Ці принципові положення дали розуміння, що використання ознаки «в умовах воєнного або надзвичайного стану» яке міститься в національному кримінальному законодавстві, не відповідає конвенційним вимогам щодо зобов'язання держави обмежувати права людини в умовах надзвичайної ситуації як того вимагає гострота становища. Адже судова практика показує, що ця ознака застосовується до звичайних правопорушень проти власності, не пов'язаних із воєнним станом.

Тому, враховуючи проведене дослідження, вважаємо, що вищезазначена ознака має застосовуватись лише щодо злочинів вчинених на територіях яких ведуться активні бойові дії, що визначено наказом Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, та на інших територіях підконтрольних Україні, проте якщо таке правопорушення пов'язане із умовами воєнного стану, тобто вчинено або щодо майна осіб які були вимушені покинути територію на якій ведуться бойові дії чи тимчасово окупованих рф територій України, або щодо майна розташованого на таких територіях. У всіх інших випадках, призначення покарання судом має відбуватись як у мирний час. Досягнення цього а наш погляд, може відбутись шляхом формування загальної практики національних судів, шляхом формування Великою Палатою Верховного Суду правової позиції, якою буде розтлумачено положення 'в умовах воєнного або надзвичайного стану', розуміння якого має бути ідентичним із поняттям «вчинення злочину з використанням умов воєнного чи надзвичайного стану, інших надзвичайних подій».

Проте, питання правомірності обмеження прав людини в умовах воєнного стану засобами кримінального права в цілому, та в ситуації з посиленням відповідальності за мародерство набирають все більшої актуальності, тому висновки зроблені в цій статті можуть слугувати для подальших пошуків вирішення цієї проблеми.

Список використаної літератури:

1. Рішення Конституційного Суду України від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001 (справа щодо конституційності статті 248-3 ЦПК України).
2. Антонович М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини : монографія. К. : Вид. дім «КМ АСАdeMIA», 2000. 262 с.
3. Загальна декларація прав людини / Прийнята і проголошена резолюцією 217

А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року [неофіційний переклад] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
4. Христова Г. О. Типи позитивних зобов'язань держави щодо прав людини у світлі юриспруденції Страсбурзького суду. *Юрист України*. 2013. № 2. С. 11–19. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uy_2013_2_4.
5. Case of PAPACHELA AND AMAZON S.A. c. GRECE (Application no. 12929/18) Judgment European Court of Human rights, 3 December 2020 HUDOC: database. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-206273%22]}
6. Case of S.A.S. v. France (Application № 43835/11) Judgment European Court of Human rights, 1 July 2014 HUDOC: database URL: https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22itemid%22:[%22001-145466%22]
7. Криворучко Л. С. Організація професійної підготовки працівників органів внутрішніх справ до дій в екстремальних умовах : дис... канд. юридичних наук : 12.00.07: Х., 2005. 209 с.
8. Case of LAWLESS v. IRELAND (№ 3 (Application no 332/57) Judgment European Court of Human rights, 1 July 1961 HUDOC: database URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57518
9. Права людини і збройні конфлікти : навч. посіб. / О. В. Сенаторова. Київ : ФОП Голембовська О.О. 208 с. 123 с.
10. Oberleitner. G. Human Rights in Armed Conflict: Law, Practice, Policy. Cambridge : CUP, 2015. 412 p. Orna Ben-Naftali, International Humanitarian Law and International Human Rights Law – Oxford : Oxford University Press, 2011.)
11. Case Concerning Armed Activity on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda), International Court of Justice Judgment of 19 December 2005.
12. IV Конвенція про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї : Положення-про закониі звичаї ̈війни на суходолі : Конвенція Україна від 18.10.1907 р.
13. Конвенція про закони і звичаї суходільної війни : Конвенція Королівство Нідерландів від 29.07.1899 р. : станом на 18 жовт. 1907р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_765#Text
14. Конвенція про бомбардування морськими силами під час війни (IX Гаазька конвенція) : Конвенція Королівство Нідерландів від 18.10.1907 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_766#Text
15. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру (Протокол II), від 8 червня 1977 року (укр/рос) : Протокол Орг. Об'єдн. Націй від 08.06.1977 р. : станом на 8 груд. 2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_200#Text
16. he ICC Elements of Crimes– according to Art. 9(1) of the ICC Statute – are non- binding definitions adopted by consensus vote to assist the Court in its interpretation and application of Arts. 6, 7, and 8. ICC, Elements of Crimes, UN Doc. PCNICC/ 2000/ 1/ Add.2, 2 November 2000; Stewart (n 12) 19.
17. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України : у 2 т. 3-тє вид., перероб. та доп. / за заг. ред. П.П. Андрушка, В.Г. Гончаренка, Є.В. Фесенка. К. : Алерта ; КНТ ; Центр учбової літератури, 2009. Т. 2. 624 с.
18. Не всі злочини проти власності, що вчиняються під час воєнного стану, є мародерством. Всеукраїнський семінар для суддів місцевих загальних та апеляційних судів проведений Національною школою суддів України за підтримки Консультативної місії Європейського Союзу в Україні. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1289628/?fbclid=IwAR3nFgzPi9ZZ9BVTa5ZmubNVL2LwI9fkCyD9RArFOe1YII0gc5qdjonjBfk
19. Воєнний стан як обставина, яка впливає на кваліфікацію злочину та призначення покарання. *Pravo.UA. Юридична практика.* URL: https://pravo.ua/voiennyi-stan-iak-obstavyna-iaka-vplyvaie-na-kvalifikatsiiu-zlochynu-ta-pryznachennia-pokarannia
20. Лихова С. Я., Поліщук Д. О. Кримінальна відповідальність за мародерство в умовах воєнного стану. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. К. : НАУ, 2023. № 1 (66). Ст. 192–198.
21. Постанова Касаційного кримінального суду в складі Верховного Суду по справі № 722/594/22 від 15 січня 2024 року, URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/116446106
22. Case of BRANNIGAN AND McBRIDE v. THE UNITED KINGDOM ((Application no. 14553/89; 14554/89)) Judgment European Court of Human rights, 25 May 1993 HUDOC: database URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57819%22]}

Surzhyk Yu. The problem of strengthening criminal liability for looting in the context of the legality of derogation of human rights in conditions of martial state

This article examined the problem of strengthening criminal liability for looting during martial law in Ukraine, through the prism of the legality of restricting human rights during martial law, which is due to the obligations of our state under the ECHR.

The article analyzes the issue that although the theory of state obligations in the field of human rights determines that it is the state that has the main responsibility for protecting human rights, along with the latter, citizens must also make their best possible contribution to the regime of observance of human rights. Therefore, the state has a positive obligation to protect citizens from the actions of other private individuals in an appropriate manner. This means that restrictions on citizens' rights in peacetime and during a situation that threatens the life of the nation must be proportionate to the danger they prevent.

The above and the analysis of relevant sources allowed us to determine that in the case of increasing criminal liability for looting, it is important that the restrictions associated with the legal regime of martial law should correspond to the severity of the situation that takes place in certain territories of the state. Taking this into account, it was determined that it is currently not appropriate to increase liability for criminal offenses against property using the special qualifying feature "under martial law" for the commission of all criminal offenses related to the theft of someone else's property throughout the territory of the state.

Therefore, the article proposed an approach according to which the qualifying term "under martial law" should be used in territories where active hostilities are underway, as determined by the order of the Ministry for the Reintegration of Temporarily Occupied Territories, and in other territories controlled by Ukraine. However, if such an offense is related to the conditions of martial law, that is, it is committed either in relation to the property of persons who were forced to leave the territory in which hostilities are taking place or the temporarily occupied territories of Ukraine by the Russian Federation, or in relation to property located in such territories. In all other cases, the qualification of the offense and the imposition of punishment by the court should be carried out as in peacetime.

Key words: *ECHR, ECHR decisions, ECHR practice, criminal liability, international criminal law, looting.*

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.132
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.18

В. О. Романов
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри спеціальних поліцейських дисциплін
та базової загальновійськової підготовки
Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ

АНАЛІЗ ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ОГЛЯДУ МОБІЛЬНИХ ПРИСТРОЇВ ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМ

У статті розглядаються особливості проведення слідчого огляду мобільних засобів зв'язку та отримання інформації з електронних інформаційних систем у кримінальному процесі України. Проаналізовано сучасний стан нормативно-правового регулювання цих процесуальних дій, а також висвітлено актуальні проблеми, що виникають під час їх практичного застосування. Окрему увагу приділено питанню дотримання прав і свобод громадян у процесі отримання електронних доказів, зокрема в контексті забезпечення законності та обґрунтованості таких слідчих дій.

Здійснено аналіз чинного законодавства України, зокрема норм Кримінального процесуального кодексу України, що регламентують порядок проведення огляду речей і документів, а також вилучення інформації з електронних носіїв. Виокремлено правові колізії та суперечності між нормативними приписами, що ускладнюють правозастосовну практику. Охарактеризовано міжнародний досвід регулювання подібних процесуальних дій та окреслено можливості його адаптації в національному правовому полі.

Основними результатами дослідження є виявлення суттєвих проблем у застосуванні чинного законодавства, що стосуються порядку проведення огляду мобільних пристроїв і зняття інформації з електронних інформаційних систем. Встановлено, що існує розбіжність між нормами, які регулюють огляд речей та зняття інформації, що може призвести до порушення прав громадян, зокрема права на приватність та недоторканність особистої інформації. Виявлено правові прогалини та невизначеність щодо процесуальних аспектів цих дій, що створює підґрунтя для неоднозначного трактування законодавчих норм у судовій практиці.

На основі проведеного дослідження запропоновано рекомендації щодо удосконалення законодавчого регулювання у цій сфері. Зокрема, обґрунтовано необхідність чіткішого розмежування між оглядом, як процесуальною дією, та зняттям інформації, як окремою слідчою дією, що потребує спеціального правового регулювання, наголошено на важливості розробки механізмів забезпечення прав громадян при проведенні таких слідчих дій.

Ключові слова: *Огляд, мобільні пристрої, кримінальне провадження, докази, зняття інформації, негласні слідчі (розшукові) дії, інформаційні системи.*

© Романов В. О., 2025

Постановка проблеми. У сучасних умовах цифровізації суспільства мобільні пристрої стали не тільки засобами комунікації, а й основними носіями інформації, що має потенційно доказове значення у кримінальних провадженнях. Вони зберігають значний обсяг даних: текстові повідомлення, списки дзвінків, геолокацію, фото- та відеофайли, доступ до яких часто стає критично важливим для розслідування кримінальних правопорушень. Водночас, застосування мобільних пристроїв у кримінальному процесі створює складні юридичні питання, пов'язані з балансом між необхідністю збереження прав громадян та ефективністю розслідування.

Особливо актуальними є питання щодо процесуальних меж між оглядом мобільних пристроїв та зняттям інформації з електронних інформаційних систем, що потребують ретельного правового аналізу. Слідчі здебільшого неправильно використовують норми кримінально-процесуального законодавства щодо вилучення і фіксації доказів, які знаходяться на електронних інформаційних системах, таких як телефони, планшети тощо. Ці помилки можуть призводити до визнання доказів недопустимими, що суттєво ускладнює процес правосуддя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика проведення огляду мобільних пристроїв, а також негласна слідча (розшукова) дія зняття інформації з електронних інформаційних систем є актуальним напрямом дослідження у сучасній криміналістиці. Це питання неодноразово піднімалося у працях вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких варто відзначити В.М. Бутузова, О.Ю. Довженка, В.А. Коршенка, В.В. Луцика, Т.В. Михальчук, О.І. Мотляха, Д.В. Пашнєва, М.А. Погорецького, М.Я. Сегая, В.М. Тертишника та інших.

Суттєву увагу цьому питанню приділено також у науково-практичних коментарях до Кримінального процесуального кодексу України, що забезпечує глибше розуміння юридичних аспектів зняття інформації з електронних систем у процесуальному контексті. Однак, незважаючи на значний науковий інтерес до цього питання, дослідження, присвячені безпосередньо проведенню огляду мобільних пристроїв та особливостям негласної слідчої (розшукової) дії із зняття інформації з електронних інформаційних систем, залишаються недостатньо розробленими. Відсутність ґрунтовних праць, які систематично аналізували б ці аспекти, свідчить про необхідність подальшого вивчення та розробки цього питання.

Мета статті. Основною метою дослідження є систематизація норм законодавства щодо огляду мобільних пристроїв та аналіз їх практичного застосування.

Для досягнення визначеної мети поставлено такі завдання:

1. Вивчення основних положень ст. 237 КПК України щодо огляду речей.
2. Аналіз особливостей проведення огляду мобільних пристроїв у порівнянні із зняттям інформації з електронних систем (ст. 264 КПК України).
3. Виявлення ризиків порушення прав громадян та способів їх запобігання.

Виклад основного матеріалу. Набула актуальності тема, що стосується залучення інформації, яка міститься у засобах зв'язку учасників кримінального процесу, як доказів. Так слідчі, під час проведення обшуку або під час інших слідчих дій, намагаються дослідити мобільні телефони, планшети, тощо, з метою отримання та фіксації доказів.

Практичні дослідження вказують на те, що слідчі пов'язують отримання таких доказів з оглядом речей і документів, з чим ми не погоджуємось.

Відповідно до ч. 1 ст. 237 Кримінального процесуального кодексу України, з метою виявлення та фіксації відомостей щодо обставин вчинення кримінального правопорушення слідчий, прокурор проводять огляд місцевості, приміщення, речей та документів. [9, ст. 237]

Огляд, як слідча дія, полягає у безпосередньому спостереженні й дослідженні його учасниками матеріальних об'єктів, які пов'язані з обставинами вчинення кримінального правопорушення. В ході цієї дії прокурор, слідчий виявляє (знаходить), досліджує (наскільки це можливе на цьому етапі) й фіксує відомості про фактичні дані, що мають зна-

чення для кримінального провадження. Завданнями огляду є: виявлення слідів кримінального правопорушення й інших об'єктів, що можуть бути залучені до матеріалів кримінального провадження як речові докази; з'ясування обстановки кримінального правопорушення; виявлення інших обставин, які мають значення для кримінального провадження. Проведення огляду охоплює також: відображення (фіксування) в протоколі всіх дій слідчого і всього, що було виявлено в тій послідовності і в тому вигляді, в якому виявлене спостерігалося під час огляду; описування та перерахування всього, що було вилучено при огляді; прийняття заходів до збереження вилучених, у процесі огляду речей, слідів і документів. [17, ст. 237]

Огляд – це передбачена законом слідча (розшукова) дія, суть якої полягає в безпосередньому сприйнятті, виявленні, вивченні і фіксації слідчим, прокурором станів, властивостей і ознак матеріальних об'єктів, які, можливо, пов'язані із вчиненням чи приховуванням кримінального правопорушення.

Мета слідчого огляду: а) виявлення слідів, речових доказів – носіїв інформації: б) ймовірне з'ясування механізму обстановки кримінального правопорушення чи інших обставин, що мають доказове значення; в) фіксація всього виявленого в тій послідовності й у тому вигляді, в якому вона спостерігалася під час проведення дії. До інших обставин, які мають значення для справи, може належати виявлення фактів, що дозволяють вирішити низку питань: чи вчинене кримінальне правопорушення там, де проводиться огляд; хто міг бачити, чути, що відбувається на місці події; тривалість перебування і кількість осіб, мотиви, способи дій, шляхи проникнення і відходу підозрюваних. [4, с. 521-524]

Огляд предметів і речей проводиться на місці їх виявлення. У випадках, коли для цього потрібен тривалий час або з інших підстав огляд предметів можна проводити в будь-якому придатному для цього приміщенні на розсуд слідчого.

Об'єктами огляду можуть бути будь-які предмети, які, на думку слідчого, мають відношення до справи, в тому числі: речі і предмети, що опинилися об'єктами злочинних посягань; знаряддя, що використовувалися при скоєнні злочинів; предмети, на яких збереглися сліди злочинів. Також до об'єктів огляду можуть відноситись мобільні телефони, планшети, SIM-карти та інші пристрої.

У ході огляду вивчають і описують у протоколі: місце виявлення, найменування предмета чи документа, їх призначення, зовнішній вигляд, розміри, матеріал, з якого виготовлені, особливості й дефекти, упакування. Особливу увагу звертають на ознаки, що вказують на зв'язок предмета чи документа з подією, яку розслідують. При необхідності в протоколі можна передавати весь текст документа або лише основний зміст.

Предмет фотографується. В необхідних випадках може бути складена схема із зазначенням слідів, наявних на предметі. [1, 297-302]

Заборонено вносити під час огляду зміни до зовнішнього вигляду чи тексту документів, робити на них будь-які позначки, виправлення. [8, 201]

У процесі огляду мобільних пристроїв слідчий здійснює фіксацію в протоколі огляду лише зовнішніх характеристик та ідентифікаторів (за наявності), уникаючи доступу до електронної інформації, що міститься у пристрої.

Залишається невирішеним питання щодо правомірності вилучення інформації, що зберігається в електронному вигляді на мобільному пристрої, у рамках проведення огляду предмета.

Відповідно до норм діючого законодавства, зняттям інформації з електронних інформаційних систем є пошук, виявлення і фіксація відомостей, що містяться в електронній інформаційній системі або їх частин, доступ до електронної інформаційної системи або її частини, а також отримання таких відомостей без відома її власника, володільця або утримувача може здійснюватися на підставі ухвали слідчого судді, якщо є відомості про наявність інформації в електронній інформаційній системі або її частині, що має значення для певного досудового розслідування [9, 264].

Зняття інформації з електронних інформаційних систем є окремою слідчою дією, яка передбачена ст. 264 КПК України. Вона дозволяє отримати доступ до інформації, що зберігається в електронній формі, за умови ухвали слідчого судді.

Основними умовами проведення зняттям інформації з електронних інформаційних систем є:

– Наявність обґрунтованих підстав вважати, що інформація в системі має доказове значення.

– Отримання ухвали суду, яка містить ідентифікаційні ознаки системи, наприклад, IP-адресу, IMEI, серійний номер пристрою.

Виключення із загального правила, зняття інформації без судового дозволу можливе, якщо: Інформація знаходиться у відкритому доступі; доступ до системи не обмежується її власником або не потребує подолання засобів захисту. [9, ст. 264]

В випадку з мобільними пристроями інформація, яка на них перебуває, відноситься до захищеною конституцією прав і свобод громадянина. А саме ст. 31, де Кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. В зазначеній статті також передбачено, що вийнятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігти злочинові чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо [6, ст. 31].

Таким чином, зняття інформації з електронних інформаційних систем, а саме мобільних пристроїв, передбачає обмеження конституційних прав і свобод особи.

У зв'язку з чим, проведення такої негласної (слідчої) розшукової дії потребує винесення ухвали слідчим суддею.

Отримані під час огляду характеристики мобільних пристроїв (їх ідентифікаційні ознаки) будуть підґрунтям для складання клопотання щодо отримання ухвали на зняття інформації з електронних інформаційних систем.

За результатами проведення негласної (слідчої) розшукової дії зі зняття інформації з електронних інформаційних систем, відповідно вимог ст. 265 та ст. 266 КПК України, зміст інформації, одержаної внаслідок здійснення зняття відомостей з електронних інформаційних систем або їх частин, фіксується на відповідному носієві особою, яка здійснювала зняття у спосіб, що забезпечує обробку, збереження або передання інформації. Слідчий вивчає зміст отриманої інформації, про що складається протокол.

Протоколи щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій, аудіо- або відеозаписи, фотознімки, інші результати, здобуті за допомогою застосування технічних засобів, вилучені під час їх проведення речі і документи або їх копії можуть використовуватися в доказуванні на тих самих підставах, що і результати проведення інших слідчих (розшукових) дій під час досудового розслідування [9, ст. 265–266]

Також слід звернути увагу на ч. 6 ст. 236 КПК України де йде мова про те, що слідчий, прокурор під час проведення обшуку має право відкривати закриті приміщення, сховища, речі, долати системи логічного захисту, якщо особа, присутня при обшуку, відмовляється їх відкрити чи зняти (деактивувати) систему логічного захисту або обшук здійснюється за відсутності осіб, зазначених у частині третій цієї статті.

Якщо під час обшуку слідчий, прокурор виявив доступ чи можливість доступу до комп'ютерних систем або їх частин, мобільних терміналів систем зв'язку, для виявлення яких не надано дозвіл на проведення обшуку, але щодо яких є достатні підстави вважати, що інформація, що на них міститься, має значення для встановлення обставин у кримінальному провадженні, прокурор, слідчий має право здійснити пошук, виявлення та фіксацію комп'ютерних даних, що на них міститься, на місці проведення обшуку.

Особи, які володіють інформацією про зміст комп'ютерних даних та особливості функціонування комп'ютерних систем або їх частин, мобільних терміналів систем зв'язку, можуть повідомити про це слідчого, прокурора під час здійснення обшуку, відомості про що вносяться до протоколу обшуку [9, ст. 236].

Розглядаючи судову практику зазначеного питання справі № 208/3704/22 (провадження № 51-3152км23) сторона захисту стверджувала про те, що під час досудового розслідування було здійснено незаконний (без ухвали слідчого судді) доступ до відомостей з електронних інформаційних мереж, який оформлено як протокол огляду мобільного телефону.

У кримінальному провадженні інформація, яка була наявна в мобільному телефоні, була досліджена шляхом включення телефону та огляду фотографій і текстових повідомлень, які в ньому знаходились та доступ до яких був наданий власником добровільно. Таким чином орган досудового розслідування провів огляд предмета – телефона, та оформив його відповідним протоколом, який складений з дотриманням вимог кримінального процесуального закону [15].

Отже, для законного доступу до інформації, що зберігається на мобільних пристроях, слідчий або прокурор повинні отримати відповідну ухвалу слідчого судді, якщо такий доступ включає втручання у приватне спілкування.

Під час обшуку слідчий або прокурор мають право здійснювати огляд пристроїв та фіксацію даних без додаткового судового дозволу, але лише в межах, передбачених законом.

Недотримання цих вимог може призвести до визнання отриманих доказів недопустимими.

Висновок. Таким чином ми дійшли до висновку, що отримання та долучення інформації з електронних інформаційних систем, як доказів, в кримінальному провадженні, необхідно проводити як негласну слідчу розшукову дію – «Зняття інформації з електронних інформаційних систем» відповідно вимог ст. ст. 264 КПК України. Вилучення такої інформації під час огляду є порушення конституційних прав громадян.

Як виключення є пошук, виявлення та фіксація даних під час обшуку з відповідним відображенням в протоколі.

Проведення огляду мобільних пристроїв у кримінальному провадженні потребує вдосконалення нормативної бази для чіткого розмежування між оглядом і зняттям інформації. Подальші дослідження доцільно спрямувати на розробку рекомендацій для слідчих і прокурорів щодо правомірного застосування цих норм, а також на вивчення зарубіжного досвіду у цій сфері.

Список використаної літератури:

1. Біленчук, П.Д., Криміналістика: підручник / [П. Д. Біленчук та ін.] ; за ред. П. Д. Біленчука. – 2-ге вид., переробл. і допов. Київ : Атіка, 2018. 560 с.
2. Бутузов, В. М., Скалозуб, Л. П., Бондаренко, І. В. (ред.). Документування злочинів у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку при проведенні дослідчої перевірки : наук.-практ. посібник. Київ, 2010.
3. Довженко, О. Ю. Основи методики розслідування кіберзлочинів : автореф. дис. (канд. юрид. наук, Харк. нац. ун-т внутр. справ). Харків, 2020.
4. Ківалов, С. В., Міщенко, С. М., Захарченко, В. Ю. (ред.). Кримінальний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар. Одіссей, 2013.
5. Коваль, А. В., Кобилянський, О. Л., Кузьмічов, Я. В., та ін. Криміналістика: питання і відповіді. Центр учбової літератури, 2011.
6. Конституція України. *Відомості Верховної РадиУкраїни(ВВР)*,1996,№30,ст.141.URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр (дата звернення: 19 лютого 2025).
7. Коршенко, В. А. Теоретичні та методичні основи судової телекомунікаційної експертизи : автореф. дис. (канд. юрид. наук, Харк. нац. ун-т внутр. справ). Харків, 2017.
8. Кофанов, А. В., Кобилянський, О. Л., Кузьмічов, Я. В., та ін. Криміналістика: питання і відповіді (Навч. посіб.). Центр учбової літератури, 2011. 280 с.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України: Кодекс України № 4651-VI від 13 квітня 2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text (дата звернення: 20 січня 2025).
10. Луцик, В. В. Зняття інформації з електронних інформаційних систем. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки*, 2018, № 7, с. 241. URL: https://goo.gl/Db2Cnv.
11. Михальчук, Т. В. Використання інформації, отриманої телекомунікаційним

шляхом, у розслідуванні злочинів : дис. (канд. юрид. наук). Київ, 2010.
12. Мотлях, О. І. Питання методики розслідування злочинів у сфері інформаційних комп'ютерних технологій : автореф. дис. (канд. юрид. наук, Акад. адвокатури України). Київ, 2005.
13. Пашнєв, Д. В. Використання спеціальних знань при розслідуванні злочинів, вчинених із застосуванням комп'ютерних технологій : автореф. дис. (канд. юрид. наук, Харк. нац. ун-т внутр. справ). Харків, 2007.
14. Погорецький, М. А. Негласні слідчі (розшукові) дії: проблеми провадження та використання результатів у доказуванні. *Юридичний часопис Нац. акад. внутр. Справ*, 2013, № 1. С. 270–277.
15. Постанова колегії суддів Другої судової палати ККС ВС у справі № 208/3704/22 (провадження № 51-3152км23) від 22 лютого2024. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/117277325.
16. Сегай, М. Я. Сучасна парадигма інформатизації судочинства і питання захисту прав і законних інтересів учасників кримінального процесу. *Вісник Академії правових наук України*, 2001, № 4. С. 190–198.
17. Тертишник, В. М. Науково-практичний коментар кримінального процесуального кодексу України [Електронний ресурс]. Алерта, 2016. URL: http://pidruchniki.com/1233090949171/pravo/kriminalniy_protsesualniy_kodeks_ukrayini_naukovo-praktichniy_komentar.

Romanov V. Analysis of the Legal Framework for the Examination of Mobile Devices and Information Systems

The article examines the peculiarities of conducting an investigative inspection of mobile communication devices and obtaining information from electronic information systems in the criminal procedure of Ukraine. The current state of regulatory and legal regulation of these procedural actions is analyzed, and relevant issues arising in their practical application are highlighted. Particular attention is paid to the observance of citizens' rights and freedoms in the process of obtaining electronic evidence, especially in the context of ensuring the legality and justification of such investigative actions.

The study analyzes the current legislation of Ukraine, particularly the provisions of the Criminal Procedure Code of Ukraine, which regulate the procedure for inspecting objects and documents, as well as extracting information from electronic media. Legal conflicts and contradictions between regulatory provisions that complicate law enforcement practice are identified. The international experience of regulating similar procedural actions is characterized, and possibilities for its adaptation within the national legal framework are outlined.

The main findings of the study reveal significant issues in the application of current legislation concerning the procedure for inspecting mobile devices and retrieving information from electronic information systems. It has been established that there is a discrepancy between the norms regulating object inspection and information retrieval, which may lead to violations of citizens' rights, particularly the right to privacy and the inviolability of personal information. Legal gaps and uncertainties regarding the procedural aspects of these actions have been identified, creating grounds for ambiguous interpretation of legislative norms in judicial practice.

Based on the research, recommendations are proposed for improving legislative regulation in this area. In particular, the necessity of a clearer distinction between inspection as a procedural action and information retrieval as a separate investigative action requiring specific legal regulation is substantiated. Emphasis is placed on the importance of developing mechanisms to ensure citizens' rights during such investigative actions.

Key words: *Examination; Mobile devices; Criminal proceedings; Evidence; Information retrieval; Covert investigative (search) actions; Information systems.*

УДК 004.8+351.8+005.5.
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.19

І. В. Бовсунівська
кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
факультету економіки та бізнес-адміністрування
ДНП «Державний університет «Київський авіаційний інститут»

Г. П. Нестеренко
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
факультету економіки та бізнес-адміністрування
ДНП «Державний університет «Київський авіаційний інститут»

ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: МОЖЛИВОСТІ ТА ВИКЛИКИ ПРИ ПРИЙНЯТТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Стаття досліджує вплив штучного інтелекту (ШІ) на публічне управління, зокрема на процеси прийняття рішень. У нинішніх умовах швидкого технологічного прогресу ШІ стає незамінним інструментом для вдосконалення роботи державних установ. Автор вивчає основні переваги, які приносить впровадження ШІ, зокрема автоматизацію рутинних задач, що дозволяє зекономити час і ресурси, а також підвищення ефективності управлінських рішень через аналіз даних і оптимізацію розподілу ресурсів. Крім того, особливу увагу приділено питанням персоналізації державних послуг, що дозволяє ефективніше взаємодіяти з громадянами та покращувати рівень довіри до державних інституцій.

Проте, разом із цими можливостями виникають і суттєві виклики. В статті наголошується на етичних аспектах, прозорості алгоритмів, ризиках дискримінації та питаннях кібербезпеки, які можуть негативно вплинути на довіру до державних інститутів. В статті підкреслюється важливість законодавчого регулювання та створення механізмів контролю за використанням ШІ у публічному секторі. Для успішної інтеграції технологій ШІ необхідно дотримуватися принципів прозорості, відповідальності та науково обґрунтованого підходу до розробки алгоритмів.

Значення штучного інтелекту та великих даних (Big Data) в контексті цифрової трансформації держави є безсумнівним. Ці технології суттєво підвищують швидкість, прозорість та адаптивність публічного управління, що дозволяє органам публічної влади більш ефективно реагувати на потреби суспільства. Однак для досягнення позитивних результатів впровадження цих технологій повинно супроводжуватися дотриманням етичних норм, правового регулювання і забезпеченням кібербезпеки.

У результаті дослідження запропоновано рекомендації щодо забезпечення відповідального впровадження ШІ у публічне управління, що базуються на міжнародних стандартах та кращих практиках. Отже, ШІ має значний потенціал для трансформації системи публічного управління, однак його впровадження потребує комплексного підходу, що включає правові, технологічні та соціальні аспекти. Досягнення максимальної ефективності від застосування ШІ можливе лише за умови розробки чіткої стратегії, що

© Бовсунівська І. В., Нестеренко Г. П., 2025

передбачає як технологічні інновації, так і забезпечення етичних та правових гарантій у процесі ухвалення рішень.

Ключові слова: *штучний інтелект, Big Data, цифрова держава, управлінські рішення, процес прийняття рішень, аналіз даних, алгоритми, автоматизація, кібербезпека, цифрове врядування, цифрова трансформація.*

Постановка проблеми. Органи публічної влади активно використовують цифрові інструменти для оптимізації адміністративних процесів. Штучний інтелект прискорює обробку інформації, автоматизує рутинні завдання та допомагає ухвалювати рішення на основі великих даних. Штучний інтелект здатний прогнозувати можливі сценарії розвитку подій, виявляти закономірності в даних і зменшувати ризики людських помилок. Це відкриває перспективи для створення більш ефективних і прозорих механізмів прийняття рішень у державному секторі.

Застосування штучного інтелекту в публічному управлінні повинно базуватися на встановлених етичних нормах і правових засадах. Важливо забезпечити відкритість алгоритмів, захист персональних даних і запобігти можливим зловживанням. Автоматизовані системи ухвалення рішень можуть мати приховані упередження, що впливатимуть на соціальні, економічні та правові аспекти життя громадян. Залежність від алгоритмів без належного контролю може призвести до несправедливих або необ'єктивних рішень.

Технологічні новації в управлінні потребують суспільного схвалення. Якщо громадяни не довірятимуть державним алгоритмам або відчуватимуть загрозу для своїх прав, ефективність таких змін буде під питанням. Штучний інтелект вже активно використовується в публічному управлінні багатьох країн: від автоматизації публічних послуг до аналізу великих даних у правоохоронній діяльності. Для України важливо переймати кращі практики, щоб залишатися конкурентоспроможною в глобальному вимірі.

Штучний інтелект відкриває нові горизонти для публічного управління, але водночас ставить перед суспільством складні питання етики, правового регулювання та відповідальності. Розумне впровадження цих технологій може зробити публічний сектор ефективнішим, прозорішим і ближчим до громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз сучасних наукових досліджень і публікацій у зазначеній сфері розкриває кілька важливих аспектів використання штучного інтелекту у сфері публічного управління, на які варто звернути увагу.

Дослідження Маалла Х. [1] свідчать, що штучний інтелект може суттєво скоротити час, витрачений на виконання адміністративних завдань. Наприклад, завдяки алгоритмам можна автоматично обробляти запити громадян, що підвищує загальну продуктивність роботи державних установ.

Штучний інтелект здатен обробляти великі обсяги інформації, виявляючи ключові патерни і тенденції. Це, у свою чергу, допомагає керівникам приймати більш обґрунтовані рішення, спираючись на якісну аналітику.

Дослідники Лі Джей, Багері Б. і Као Х.-А. зазначають, що технології штучного інтелекту, такі як чат-боти, роблять інформацію більш доступною для громадян, спрощуючи взаємодію між державою та суспільством [2]

Однією з ключових тем у дослідженнях Янссен М. та ван дер Ворт Х. є етичні питання, пов'язані з використанням великих даних і алгоритмів. Забезпечення конфіденційності даних громадян та уникнення упередженості алгоритмів є критично важливими для успішного впровадження штучного інтелекту [3]. Згідно з дослідженнями Кеттунен П. і Калліо Дж., багато людей все ще не довіряють системам штучного інтелекту, що може стати перешкодою для їхнього широкого впровадження в публічному управлінні [4].

Женев'єв Д. висловлює занепокоєння щодо можливих наслідків залежності від штучного інтелекту, зокрема ризиків, пов'язаних із технічними збоями або помилками в алгоритмах [5].

Високо оцінюючи наявні на сьогоднішній день наукові дослідження та напрацювання, слід зазначити, що в силу новизни та динамічного розвитку технологій штуч-

ного інтелекту, розширення сфер його застосування, постійно виникають нові спірні моменти та проблеми, які потребують більш детального аналізу. Штучний інтелект відкриває великі перспективи для трансформації публічного управління, зокрема в аспектах підвищення ефективності, аналітики та комунікації. Проте для успішного впровадження необхідно вирішити численні етичні, технічні та соціальні виклики. Подальші дослідження та обговорення між науковцями, практиками та суспільством є важливими для максимізації вигод від штучного інтелекту у зазначеній сфері.

Метою статті є дослідження перспектив застосувння штучного інтелекту в публічному управлінні, зокрема в таких сферах, як автоматизація процесів, аналіз даних, прогнозування та поліпшення комунікації. Виявлення основних викликів, які можуть виникнути в органів публічної влади під час інтеграції штучного інтелекту. Це включає етичні аспекти, питання конфіденційності даних, ставлення суспільства та технічні перешкоди. А також розробка рекомендацій щодо подолання цих викликів, з метою максимально ефективного використання переваг штучного інтелекту в публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Органи публічної влади мають широкі можливості використання штучного інтелекту для розробки більш дієвої політики та прийняття оптимальних рішень, покращення комунікації та взаємодії з громадянами, а також щодо підвищення швидкості та якості надання адміністративних послуг. Також, штучний інтелект може відіграти значну роль у модернізації та загальному покращенні функціонування публічної адміністрації в цілому.

У червні 2022 року агентство Bloomberg повідомило, що витрати на впровадження та використання штучного інтелекту урядами США, Великобританії, Китаю та Канади стабільно збільшуються. Наприклад, Сенат США у 2022 році зобов'язався виділити понад 2,3 мільярда доларів на фінансування штучного інтелекту. Аналогічним чином, у березні того ж року керівництвом Канади заплановано проект на більш ніж півмільярда доларів з метою просування своїх ініціатив у галузі штучного інтелекту [6; 12].

У той же час, хоча потенційні переваги штучного інтелекту досить значні, досягти їх не так просто. Використання штучного інтелекту у громадській сфері відстає від приватного сектору, зазначена сфера складна та потребує тривалого навчання. Цілі та умови роботи органів публічної влади унікальні, що ініціює ряд специфічних проблем.

З іншого боку, гарантії прозорості, коректності та безпеки обробки персональних даних є основним викликом. Тому можливість запровадження штучного інтелекту у роботу органів публічної влади обмежена принципом законності та необхідністю забезпечення високого ступеня надійності використовуваних технологій, а також вимогою дотримання прав громадян.

В результаті, поряд з великими можливостями та перспективами, публічне управління стикається з особливими проблемами при впровадженні штучного інтелекту та, у більш широкому сенсі, алгоритмічних систем прийняття рішень, навіть якщо вони не використовують конкретні технології штучного інтелекту, такі як машинне навчання. Застосування цих методів, на думку групи авторів (Коррейя П. М. А. Р., Педро Р. Л. Д., Мендес І. д. О. та Серра А. Д. К. С.), створює певні труднощі, пов'язані з принципом належного врядування. Крім того, використання штучного інтелекту в публічному секторі пронизане етичними протиріччями щодо справедливості, відкритості, конфіденційності та прав людини [7].

Наприклад, застосування штучного інтелекту для підвищення результативності, оптимізації та максимізації ефекту роботи органів публічної влади може призвести до посилення нерівності та асиметрії влади, втрати людської автономії, втрати довіри до систем технологій. Таким чином, всебічне розуміння контекстуальних змінних, що впливають на впровадження і поширення штучного інтелекту в публічному управлінні, має важливе значення для уточнення суспільної цінності від використання даної технології.

Можливості та перспективи перетворення технологічних інновацій на кон-

кретні суспільні цінності для установ сфери публічного управління розглядають у своїх працях Дюфло Е. та Банерджі, А. [8].

Питання, пов'язані з формалізацією ризиків завдання шкоди суспільству в результаті використання штучного інтелекту в публічному управлінні, а також з оцінкою загального впливу штучного інтелекту з точки зору загальнолюдських цінностей вивчають такі вчені як Дей Х., Чанг Ф. Т. та Альміралл Е. [9, 10].

Важливу роль у керуванні штучним інтелектом в публічній сфері відіграють регулювання та технічні стандарти. Актуальними залищаються питання інструментів і принципів впровадження штучного інтелекту, а також складність їх адаптації до різних контекстів та рівнів суспільства, щоб зробити їх ефективними.

З урахуванням сучасних і практичних досліджень штучний інтелект в публічному управлінні розглядається як комплексний термін, що, на думку Ван Зоонен В. та Верхост К., означає «особливу форму ІТ-систем, додатків або програмного забезпечення, здатних виконувати завдання, для яких зазвичай потрібен людський інтелект» [11].

Штучний інтелект, зокрема методи машинного навчання, може підвищити ефективність надання послуг і підтримати процес прийняття публічних рішень моделюванням варіантів політики. Дослідники Бабшек М., Равшель Д., Умек Л. та Аристовнік А. зазначають, що технології штучного інтелекту можуть сприяти вдосконаленню розробки нормативно-правових актів, допомагати публічним службовцям у зборі додаткових даних, автоматизувати рутинні завдання та процеси, підвищувати якість інформації для громадян, робити послуги більш персоналізованими та краще аналізувати суспільні настрої й потреби [12].

Ґрунтуючись на дослідженнях, вже діючих практик використання штучного інтелекту в деяких структурах та установах публічного сектору, на думку Матусяк К., можна виділити такі перспективні сфери та можливості його використання:

1. Планування ресурсів. Штучний інтелект може застосовуватися для оптимізації використання ресурсів, таких як бюджет, персонал та інфраструктура. Ключові можливості та перспективи полягають у розподілі обмежених публічних коштів відповідно до потреб та пріоритетів.

2. Аналіз та прогнозування даних. Штучний інтелект та технології, розроблені на його основі, здатні ефективно аналізувати обсяг великих даних з різних джерел, як структурованих, так і неструктурованих, і вибирати найбільш корисну і релевантну інформацію. На підставі цих даних управлінці можуть прогнозувати майбутні тенденції та ризики.

3. Поліпшення обслуговування громадян. Штучний інтелект здатний забезпечити швидке та ефективне обслуговування громадян, наприклад, шляхом впровадження віртуальних помічників для відповідей на питання, автоматизації процесу подання заявок або поліпшення електронної системи обслуговування.

4. Управління ефективністю та моніторингом. Штучний інтелект може застосовуватися для оцінки та аналізу результативності державних програм і проєктів. Він допомагає виявляти проблемні аспекти, забезпечувати оперативне реагування на виклики та підвищувати якість управлінських рішень.

5. Виявлення шахрайства та корупції. Штучний інтелект здатний аналізувати великі масиви даних для виявлення незаконних дій, зокрема шахрайства та корупційних схем. Він може перевіряти фінансові транзакції, контракти та інші відомості, щоб ідентифікувати порушення та запобігати їм [13].

У контексті вивчення можливостей і кращих практик використання штучного інтелекту в публічному управлінні, також на особливу увагу заслуговує зарубіжний досвід. Наведемо деякі приклади.

1. Управління бізнесу в Данії використовує різні моделі на основі штучного інтелекту, об'єднані в інтелектуальну платформу управління, яка забезпечує автоматизовану оцінку того, чому обрана компанія з більшою ймовірністю здійснить шахрайство в порівнянні з іншими.

2. Естонська агенція з безробіття – урядова установа впровадила систему штучного інтелекту – Ott, яка допомагає консультантам з питань безробіття, прогнозуючи шанси їхніх клієнтів – безробітних отримати нову роботу [14].

3. Муніципалітет Амстердама, (Нідерланди) – державна адміністрація займається розробкою безлічі систем штучного інтелекту та вважається одним із міст-лідерів у сфері штучного інтелекту. Один із прикладів – ШІ-рішення для виявлення сміття. Дана технологія дозволяє автоматично визначати сміття на вулиці і повідомляє про це міським службам, щоб вони прийняли заходи і вирішили проблему.

4. Податкове управління Іспанії використовує систему штучного інтелекту для оцінки доходів малих та середніх підприємств та самозайнятих осіб, які сплачують податки за модульною схемою оподаткування.

5. Федеральна державна служба політики та підтримки Бельгії. Ця федеральна адміністрація надає допомогу іншим адміністраціям у їх зусиллях з цифровізації та вивчає можливості використання штучного інтелекту для підтримки власної діяльності [15]. Однією з систем штучного інтелекту в цій організації є чатбот, який допомагає громадянам у створенні заявок для служби підтримки.

Отже, технології штучного інтелекто активно впроваджуються в усі сфери життєдіяльності, зокрема в публічне управління. Проте, просування інновацій не повинно здійснюватися на шкоду правам громадян. Мають дотримуватися принципи верховенства права, доступу до правосуддя та поваги до основних прав, а використання систем штучного інтелекту в громадській сфері має відповідати законам і не виходити за їхні межі.

На сьогоднішній день, можна виділити наступні ризики та етичні проблеми, які мають бути вирішені публічною владою, у процесі впровадження та використання технологій штучного інтелекту.

1. Ризик упередженості: штучний інтелект може як запровадити, так і закріпити упередження, які суспільство вважає неприйнятними.

2. Проблема конфіденційності: штучний інтелект може ідентифікувати особу та використовувати її персональні дані неналежним чином.

3. Ризик спотворення: штучний інтелект може дозволити створювати контент, що навмисно спотворює поведінку, думки чи особистість людини.

4. Проблема доступу до даних: найпотужніші системи штучного інтелекту потребують величезних обсягів даних, які знаходяться у розпорядженні лише небагатьох організацій і мають обмежений доступ.

5. Проблема виконання обчислень: розробка передового штучного інтелекту вимагає значних обчислювальних потужностей, які доступні лише вузькому колу компаній та установ.

6. Ризик «чорної скриньки»: деякі моделі та інструменти штучного інтелекту не можуть пояснити, чому вони приймають певні рішення, що створює труднощі з точки зору прозорості та підзвітності.

7. Проблема відкритого вихідного коду: відкритий код сприяє інноваціям і прозорості, але закриті системи можуть забезпечити кращий контроль над незаконним використанням технології та зменшити концентрацію ринкової влади.

8. Ризики порушення інтелектуальної власності та авторського права: деякі моделі та інструменти штучного інтелекту використовують чужий контент, що ставить питання про дотримання прав творців і необхідність чіткої політики у цій сфері.

9. Проблема відповідальності: якщо моделі та інструменти штучного інтелекту використовуються третіми особами для заподіяння шкоди необхідно визначити, хто нестиме відповідальність: розробники, постачальники технології чи кінцеві користувачі.

10. Проблема зайнятості: штучний інтелект може порушити роботу, яку люди роблять зараз і яку можуть виконувати. Розробники політики повинні передбачати ці зміни та керувати ними.

11. Проблема міжнародної координації: штучний інтелект може змінити ринок праці, витісняючи певні професії. Політики мають передбачати ці зміни та розробляти стратегії їхнього врегулювання.

12. Екзистенційний ризик: деякі люди вважають, що штучний інтелект є серйозною загрозою для життя людини. Якщо така можливість існує, то управління має забезпечувати захист національної безпеки. Окремо слід виділити етичну проблему, пов’язану з тим, яким чином етичні принципи та людські цінності можуть бути використані для сприяння нормативному моральному управлінню штучний інтелект [16].

Основним викликом для етичних принципів та вимог дотримання прав людини є їх слабка реалізація у процесі розробки політики та організаційної практики штучного інтелекту. У цьому контексті не підлягає сумніву той факт, що управління, засноване на міжнародно-визнаних стандартах ООН у галузі прав людини, має бути нормативною відправною точкою для проектування, розробки та використання систем штучного інтелекту у публічній сфері.

Висновки і пропозиції. Інтеграція штучного інтелекту в публічне управління відкриває нові горизонти для підвищення ефективності. Це досягається, зокрема, через автоматизацію звичних завдань, удосконалення аналізу даних та можливість прогнозувати соціальні та економічні тенденції. Проте разом із цими перевагами виникають також серйозні виклики. Етичні питання, такі як захист конфіденційності даних, упередженість алгоритмів і сприйняття нових технологій суспільством, потребують особливої уваги з боку державних органів.

Успішна реалізація штучного інтелекту вимагає адаптації наявних процесів, навчання співробітників і забезпечення належної технічної підтримки. Важливо створити відповідну інфраструктуру, яка б сприяла інтеграції нових технологій. Активний діалог між науковцями, представниками держави та громадськістю є ключовим для формування спільних підходів до етики, технологічних рішень і соціальних аспектів використання штучного інтелекту.

Подальші дослідження в цій сфері повинні зосередитися на досягненні балансу між інноваціями та етичною відповідальністю, що забезпечить сталий розвиток публічного управління в умовах цифровізації.

Список використаної літератури:

1. Maalla, Hala. (2021). Artificial Intelligence in Public Sector: A Review for Government Leaders about AI Integration into Government Administrations. *International Journal of Academic Research in Economics and Management Sciences.* 10. 10.6007/IJAREMS/v10-i4/11911.
2. Lee, Jay & Bagheri, Behrad & Kao, Hung-An. (2014). A Cyber-Physical Systems architecture for Industry 4.0-based manufacturing systems. SME Manufacturing Letters. 3. 10.1016/j.mfglet.2014.12.001.
3. Janssen, M., & van der Voort, H. (2020). «Impact of artificial intelligence on public administration: Challenges and opportunities». *International Review of Administrative Sciences*, 86 (3), 491–508.
4. Kettunen, P., & Kallio, J. (2020). «Artificial intelligence in public administration: A literature review». *International Journal of Public Administration*, 43 (12), 1062–1071.
5. David, Geneviève. (2024). Artificial Intelligence: Opportunities and Challenges for Public Administration. *Canadian Public Administration*. 67. 10.1111/capa.12580.
6. Shevchuk O. International legal experience in financing information security in the financial sphere. *Visegrad Journal on Human Rights.* у № 1/2022. P. 140–143. URL: https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2022/04/VJHR_1_2022.pdf (дата звернення 12.03.2025).
7. Correia, P. M. A. R., Pedro, R. L. D., Mendes, I. d. O., & Serra, A. D. C. S. (2024). The Challenges of Artificial Intelligence in Public Administration in the Framework of Smart Cities: Reflections and Legal Issues. Social Sciences, 13(2), 75. https://doi.org/10.3390/socsci13020075
8. Duflo, E., & Banerjee, A. (2019). Good Economics for Hard Times: Better Answers to Our Biggest Problems. PublicAffairs.
9. Dei H. Artificial intelligence in public administration: benefits and risks. Management (Montevideo). 2025; 3:137. https://doi.org/10.62486/agma2025137
10. Tschang, F. T., & Almirall, E. (2018). «Artificial Intelligence and Public Sector Innovation». Research Policy, 47(4), 757–769.
11. Van Zoonen, W., & Verhoest, K. (2018). «Artificial Intelligence and Public Administration: Theoretical and Practical Perspectives». *International Journal of Public Administration*, 41(10), 820–829.
12. Babšek, M., Ravšelj, D., Umek, L., & Aristovnik, A. (2025). Artificial Intelligence Adoption in Public Administration: An Overview of Top-Cited Articles and Practical Applications. AI, 6(3), 44. https://doi.org/10.3390/ai6030044
13. Matusiak, K. (2018). «Artificial Intelligence and the Future of Public Services». *Public Management Review*, 20 (4), 526–545.
14. Ghosh, A., & Nandy, A. (2020). «Artificial Intelligence in Governance: Opportunities

and Challenges». *Journal of Governance and Regulation*, 9(2), 79–90.
15. Tangi, L.; Ulrich, P.; Schade, S.; Manzoni, M. Taking Stock and Looking Ahead–Developing a Science for Policy Research Agenda on the Use and Uptake of AI in Public Sector Organisations in the EU. In Research Handbook on Public Management and Artificial Intelligence; Edward Elgar Publishing: Cheltenham, UK, 2024; pp. 208–225
16. De Lange, R. (2021). «Ethical AI in Public Administration: Balancing Innovation and Accountability». *Public Administration Review*, 81(4), 645–655.

Bovsunivska I., Nesterenko H. Artificial intelligence in public administration: opportunities and challenges in administrative decision-making

The article examines the impact of artificial intelligence (AI) on public administration, particularly in decision-making processes. In the current context of rapid technological advancement, AI is becoming an indispensable tool for improving the operations of government institutions. The author explores the key advantages brought by the implementation of AI, including the automation of routine tasks, which saves time and resources, as well as enhancing the effectiveness of management decisions through data analysis and resource allocation optimization. In addition, special attention is paid to the issues of personalization of public services, which allows for more effective interaction with citizens and improves the level of trust in public institutions.

However, alongside these opportunities, significant challenges arise. The article emphasizes ethical aspects, algorithm transparency, risks of discrimination, and cybersecurity issues that may negatively affect trust in government institutions. The author stresses the need for legislative regulation and control mechanisms for AI use in the public sector. Successful AI integration requires transparency, accountability, and a scientific approach to algorithm development. it is crucial to adhere to principles of transparency, accountability, and a scientifically grounded approach to algorithm development.

The significance of artificial intelligence and Big Data in the context of the digital transformation of the state is undeniable. These technologies substantially enhance the speed, transparency, and adaptability of public administration, enabling government bodies to respond more effectively to societal needs. However, to achieve positive outcomes, the implementation of these technologies must be accompanied by adherence to ethical standards, legal regulation, and the provision of cybersecurity.

The study provides recommendations for ensuring the responsible implementation of AI in public administration, based on international standards and best practices. Thus, AI has significant potential to transform the public administration system, but its implementation requires a comprehensive approach that includes legal, technological and social aspects. Achieving maximum efficiency from the use of AI is possible only if a clear strategy is developed that includes both technological innovations and ensuring ethical and legal guarantees in the decision-making process.

Key words: *Big Data, artificial intelligence, digital state, management decisions, decision making process, data analysis, algorithms, automation, cybersecurity, digital governance, digital transformation.*

УДК 35.06:33.03
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.20

В. А. Боклаг
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри автомобільних доріг, геодезії та землеустрою
Українського державного університету науки і технології, ПДАБА
https://orcid.org/0000-0002-0248-0963

А. В. Мерзляк
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри менеджменту
Класичного приватного університету
https://orcid.org/ 0000-0002-3324-9078

Д. С. Скрябіна
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри менеджменту
Класичного приватного університету
https://orcid.org/0000-0001-7138-701X

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

У статті визначено корупційні ризики при державному регулюванні земельних відносин та реалізації прав власності чи користування на землю. Враховуючи те, що сферу регулювання земельних відносин визнано однією з найбільш корумпованих, тема є досить актуальною та потребує наукового дослідження та визначення шляхів подолання корупційних дій та запобігання корупційним ризикам. Проаналізовано поняття «корупція» згідно чинного законодавства, обґрунтовано науковий підхід до поняття «корупційні ризики в управлінні земельними ресурсами» та визначено його як потенційні можливості для зловживань, маніпуляцій і незаконних дій, які виникають через недосконалість процедур, відсутність прозорості та контролю в процесах управління земельними ресурсами.

Розглянуто негативні наслідки до яких призводять корупційні зловживання у сфері земельних відносин. Посилаючись на аналітичні матеріали органів виконавчої влади, виділено ключові ризики у сфері земельних відносин, що сприяють формуванню схем отримання неправомірної вигоди, при цьому порушуючи права мільйонів селян вільно користуватися власною землею та отримувати гідний дохід.

Запропоновано заходи щодо запобігання корупційних ризиків в органах державного управління та місцевого самоврядування в питаннях регулювання земельних відносин, що в першу чергу передбачає запровадження прозорих процедур та електронних систем шляхом створення єдиної електронної платформи для реєстрації та моніторингу всіх земельних угод, що дозволить забезпечити прозорість процедур, знизити можливості для маніпуляцій і спрощення процесу перевірки інформації про земельні ділянки. Разом з тим запропоновано розвивати інститут земельних відносин де серед іншого важливу роль буде відігравати розширення прав.

Метою статті є теоретичне обґрунтування шляхів запобігання корупційних дій в системі публічного управління земельними ресурсами, визначення ключових корупційних ризиків при регулювання земельних відносин та надання рекомендацій щодо їх запобігання.

Ключові слова: *корупція, корупційні ризики, публічне управління земельними ресурсами, запобігання та протидія корупції, регулювання земельних відносин, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.*

© Боклаг В. А., Мерзляк А. В., Скрябіна Д. С., 2025

Постановка проблеми. Однією з найактуальніших проблем сучасної України є запобігання та протидія корупції, адже таке явище в державі є деструктивним, здатним викликати позанормативну діяльність органів публічного управління, гальмувати сталий економічний розвиток, становити загрозу багатьом елементам конституційного та суспільного устрою, а також національній безпеці. Крім того, активні заходи боротьби з корупцією є однією з ключових умов для вступу України до Європейського Союзу. ЄС вимагає від країн-кандидатів виконання певних критеріїв, що включають ефективну боротьбу з корупцією та забезпечення правової держави. Європейська комісія у висновку заявки на членство в Європейському Союзі, поданому Україною, зазначила: «Україна досягла значного прогресу на шляху до верховенства права, проте подальша боротьба з корупцією залишається однією з основних вимог суспільства» [11]. У період з лютого 2019 по грудень 2022 року до Єдиного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення зареєстровано 44354 особи, з них 13764 за кримінальними правопорушеннями, 28447 за адміністративними та 2150 за дисциплінарними правопорушеннями [13].

Сфера земельних відносин відповідно Антикорупційній державній стратегії [7] і Державні програмі її реалізації [8] визначена така, що має високі корупційні ризики. Відтак питання запобігання та протидії корупції в сфері земельних відносин треба віднести до головних загальнодержавних стратегічних завдань, яке потребує невідкладного розв'язання оскільки воно загрожує національній продовольчій і екологічній безпеці, перешкоджає економічному розвитку та соціальному прогресові нашої країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню корупції присвячена велика кількість досліджень і публікацій вітчизняних науковців, більшість із них, зокрема Т. В. Ковальова, В. В. Решота, Н. П. Підбережник, А. М. Михненко, зосереджували свою увагу на причинах корупції в державних органах. Інші дослідники Ю. В. Дмитрієв та І. Ю. Грищова ставили за мету узагальнити систему класифікації корупційних ризиків у сфері державного управління та уніфікувати основні елементи та принципи управління корупційними ризиками, запровадити зарубіжну методологію їх оцінювання у системі безпеки бізнесу.

Антикорупційна політика у земельній сфері України є предметом досліджень багатьох науковців та експертів, зокрема А. Шульга, О. Шкуропат розглядають сутність корупції в земельній сфері та пропонують шляхи її подолання. Аналіз суспільно-політичних проблем корумпованості земельних відносин став темою низки досліджень П. Геги, А. Мартина. Науковці В. Тильчак, Н.Шпак розглядають особливості корупції в сфері національної інфраструктури, геопросторових даних, земельних відносин та землеустрою, здійснюють типологізацію корупційних проявів в аналізованій сфері. Нормативно-правові аспекти в сфері протидії корупційним правопорушенням у сфері земельних відносин здійснює О. Гулак. Щодо корупційних ризиків та напрямів їх мінімізації, то це питання в своїх працях розглядала О.Риковська. Наукові дослідження та ініціативи вчених сприяють глибшому розумінню проблеми корупції у земельній сфері та пошуку ефективних шляхів її подолання.

Виклад основного матеріалу. Земельні відносини як окрема складова системи суспільних взаємозв'язків і сфера забезпечення прав людини формуються під впливом низки чинників ендогенного та екзогенного характеру. Суттєвим фактором зовнішнього негативного впливу виступає корупція. В Україні, як і у світі загалом, землекористування визнано однією з найбільш корумпованих сфер. За даними Transparency International кожна п'ята людина у світі давала хабар за доступ до земельних послуг [13].

Корупційні ризики в системі управління земельними ресурсами в Україні є однією з найактуальніших проблем, оскільки земельне управління пов'язане з великими фінансовими та економічними інтересами. Ця проблематика має безпосередній вплив на ефективність використання земельних ресурсів, соціальну справедливість та розвиток територій.

О. В. Риковська визначає основні корупційні ризиками, які є джерелами формування корупційних схем в Україні, зокрема: недосконалість нормативного регулювання, іноді суперечність законодавчих норм; відсутність відкритих реєстрів, точних відомостей про земельні ділянки державної та комунальної власності, про укладені договори; відсутність повних відомостей про землі у Державному земельному кадастрі; відсутність прозорого доступу до інформації щодо вільних земельних ділянок; відсутність відкритого ринку землі, зокрема державної та комунальної власності; відсутність сучасної цифровізованої процедури реєстрації прав, погодження землевпорядної документації; дискреційні повноваження Держгеокадастру; наявність дублюючих дозвільних процедур; відсутність ефективного механізму реагування на порушення; індивідуальна недоброчесність посадових осіб [10]. Окреслені корупційні ризики у сфері земельних відносин сприяють формуванню схем отримання неправомірної вигоди, при цьому порушуючи права мільйонів селян вільно користуватися власною землею та отримувати гідний дохід. Їх ідентифікація допомагає розробляти дієві механізми запобігання злочинам як у частині вдосконалення нормативно-правового регулювання та посилення відповідальності за порушення, так і створення системи попереджувальних заходів для запобігання проявам корупції.

У Законі України «Про запобігання корупції» [5] ключовими є поняття «корупція» і «корупційне правопорушення», передумовою виникнення яких є корупційні ризики. Щодо поняття «корупційні ризики» то в Методології управління корупційними ризиками [9] воно визначається як імовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, що негативно вплине на діяльність організації. На нашу думку, таке поняття не є вичерпним, зокрема, якщо розглядати сферу управління земельними ресурсами, адже у випадку з корупційними ризиками щодо регулювання земельних відносин має місце спричинення шкоди громадським інтересам, розвитку громади, тобто таке явище негативно впливає не лише на окрему організацію, а на економічний розвиток, соціальну стабільність та екологічну ситуацію в країні.

На думку К. Л. Бугайчука, корупційний ризик – це відповідний факт (дія, стан), який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування [1]. Натомість відповідно до рекомендацій Національного агентства з питань запобігання корупції, корупційний ризик – ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань. Слід погодитися з Ю. В. Дмитрієвим, що таке визначення звужує зміст корупційного ризику, а його доречність застосування обмежується лише сферами надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави [2]. А. М. Михненко зазначає, що корупційні ризики – це умови, що сприяють виникненню, розвитку, реалізації та поширенню корупційних практик у службовій та професійній діяльності суб'єктів корупційних правопорушень, які склалися унаслідок застосування процедур, визначених відповідним процесуальним законодавством та іншими регулятивними нормами, включаючи підзаконні нормативно-правові акти, відомчі накази уповноважених державних органів, внутрішні регулятивні документи юридичних осіб; унаслідок неналежного виконання або ігнорування окремих положень процесуального законодавства та регулятивних норм за умови відсутності контролю або неефективного контролю за діяльністю суб'єктів корупційних правопорушень [3]. Дане визначення більше вказує саме на передумови виникнення корупційних ризиків та недостатньо розкриває його зміст і структур.

Узагальнюючи підходи, висловлені науковцями, можемо розглядати поняття корупційних ризиків в управління земельними ресурсами як потенційні можливості для зловживань, маніпуляцій і незаконних дій, які виникають через недосконалість процедур, відсутність прозорості та контролю в процесах управління землями.

Вони можуть включати підкуп посадовців, фальсифікацію кадастрових даних, незаконне надання земельних ділянок, маніпулювання цінами на землю та порушення законодавства при розподілі земельних ресурсів тощо.

Щодо поняття «корупції», то чинне законодавство України визначає корупцію як використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [5]. Отже, корупцію можна трактувати як неправомірну дію посадовців щодо порушення чинного законодавства, відповідно основним завданням антикорупційних заходів є недопущення або запобігання таких дій, тобто усунення або недопущення корупційних ризиків, які передують самій корупції. Враховуючи вищезазначене, зазначимо, що мета органів державної влади щодо корупційних ризиків полягає в забезпеченні ефективної боротьби з корупцією та зменшенні потенційних загроз корупційних правопорушень у всіх сферах публічної діяльності.

Земельні відносини є однією з найбільш корупційних сфер державного управління в Україні. Поширення практик незаконного збагачення посадових осіб завдяки корупційним схемам з використанням земель державної та комунальної власності доводять безліч фактів, виявлених правоохоронними органами. Серед негативних наслідків, до яких призводять корупційні зловживання у сфері земельних відносин – зменшення надходжень до бюджетів, втрата земель державної та комунальної власності, порушення прав та законних інтересів землекористувачів, зниження рівня інвестиційної привабливості країни. Стосовно впливу корупційних ризиків на інвестиційний клімат, то можна вказати на пряму його залежність від рівня корупції в країні, адже невизначеність та ризики, пов'язані з корупцією у земельних питаннях, відлякують потенційних інвесторів, що негативно позначається на розвитку економіки.

Експерти Національного агентства провівши комплексний аналіз сфер діяльності, зазначають, що сфера земельних відносин є однією з найбільш корумпованих. Відтак можна стверджувати, що корупційні дії в управлінні земельними ресурсами є серйозною проблемою, яка негативно впливає на економічний розвиток та соціальну стабільність. Офіційна статистика часто не відображає повного масштабу цієї проблеми через її прихований характер. Наразі посилаючись на результати опитування щодо рівня корупції, можна зазначити, що у 2024 році серед сфер, які зазначали опитуванні, найчастіше громадяни мали корупційний досвід саме у сфері будівництва та земельних відносин – 44,1% з тих, хто отримував відповідні послуги [4].

Посилаючись на оприлюднені матеріали комітету Верховної Ради з питань містобудування, можемо зазначити, що найпоширенішими корупційними ситуаціями є : передача землі у власність чи в користування без аукціону – у 2024 році неофіційні платежі за це робили 15,5% опитаних (у 2021 році – лише 5%); отримання містобудівних умов та обмежень – 9,6% випадків; ігнорування фактів незаконного користування земельною ділянкою – 9% (у 2021 році – 13%); отримання дозволу на будівництво або реконструкцію – 8,9% (раніше – 17,8%); видача будівельного паспорта – 8,2% (у 2021 році було 11,8%) [4].

Разом з тим Національна агентство з питань запобігання корупції виділяє наступні ключові ризики у сфері земельних відносин:

– продаж інформації про місце розташування вільних земельних ділянок;

– погодження відведення земельної ділянки за процедурою безоплатної приватизації за неправомірну вигоду;

– зловживання правом безоплатного отримання земельних ділянок та «повторна приватизація»;

– залучення фіктивних заявників для виведення земельних ділянок шляхом використання механізму безоплатної приватизації;

– використання земельних пільг учасників бойових дій у корупційних схемах.

Експерти відзначають, що найбільші корупційні ризики виникають при укладанні великих земельних угод, зокрема в контексті великих інвестиційних проектів. Це пов'язано з можливістю маніпуляцій та зловживань під час передачі великих земельних ділянок.

Окреслені корупційні ризики у сфері земельних відносин сприяють формуванню схем отримання неправомірної вигоди, при цьому порушуючи права мільйонів селян вільно користуватися власною землею та отримувати гідний дохід. Їх ідентифікація допомагає розробляти дієві механізми запобігання злочинам як у частині вдосконалення нормативно-правового регулювання та посилення відповідальності за порушення, так і створення системи попереджувальних заходів для запобігання проявам корупції.

Усунення корупційних ризиків в управлінні земельними ресурсами є важливим кроком для забезпечення прозорості, справедливості та ефективного їх використання. Аналізуючи наукові напрацювання вітчизняних та зарубіжних вчених можна запропонувати заходи щодо запобігання корупційних ризиків в органах державного управління та місцевого самоврядування в питаннях регулювання земельних відносин. На нашу думку, необхідним є, в першу чергу, запровадження прозорих процедур та електронних систем. Такі заходи можливі шляхом створення єдиної електронної платформи для реєстрації та моніторингу всіх земельних угод. Це дозволить забезпечити прозорість процедур, знизити можливості для маніпуляцій і спрощення процесу перевірки інформації про земельні ділянки. Для надання земельних ділянок, які передбачені для надання їх в оренду для будь-яких потреб, потрібно запровадити відкриті електронні тендери, що дозволить залучати більше учасників та забезпечить чесність конкуренції.

Не останнє місце серед заходів щодо запобігання корупційним ризикам має місце розвиток інституту земельних відносин, а саме розширення прав громадськості на доступ до інформації щодо використання земельних ресурсів. Громадськість повинна мати реальний доступ до даних про землю, угоди, що з нею пов'язані, і використання земельних ресурсів, адже ільний доступ до такої інформації створює додаткові можливості для громадського контролю. Разом з тим, в рамках інформаційної підтримки для громадян, важливо проводити навчання і консультації для громадян з метою підвищення їх обізнаності про земельне законодавство і їх права. Це допоможе зменшити рівень корупції, адже люди, що розуміються на своїх правах, менш схильні ставати жертвами корупційних схем.

Висновки та пропозиції. Система публічного управління земельними ресурсами в Україні має численні корупційні ризики, що обумовлені низкою факторів, серед яких неефективність управлінських структур, недостатня прозорість у прийнятті рішень, відсутність належного контролю та зловживання посадовими особами своїми повноваженнями. У той же час, земельні питання часто стають основою для маніпуляцій через їх значну економічну та соціальну значущість.

Серед основних корупційних ризиків, що спостерігаються в системі управління земельними ресурсами України можна відмітити наступні: незаконні схеми з виділення та передачі земель; корупція в процесі надання земельних дозволів і реєстрації; лобіювання інтересів великих землевласників; зловживання під час здійснення контрольних (наглядових) функцій у сфері земельних відносин та землеустрою; маніпуляції під час визначення ставки орендної плати за користування землями державної та комунальної власності та інші.

Мета органів державної влади щодо корупційних ризиків полягає в забезпеченні ефективної боротьби з корупцією та зменшенні потенційних загроз корупційних правопорушень у всіх сферах публічної діяльності. Для мінімізації цього негативного явища необхідно впроваджувати комплексні заходи, спрямовані на підвищення прозорості земельних процедур, посилення контролю за використанням земельних ресурсів та забезпечення доброчесності державних службовців, розвивати інститут земельних відносин, а саме розширення прав громадськості на

доступ до інформації щодо використання земельних ресурсів. Впровадження цих заходів потребує комплексного підходу та скоординованих дій з боку державних органів, бізнесу та громадянського суспільства для ефективної боротьби з корупцією в земельній сфері

Список використаної літератури:

1. Бугайчук К. Л. Корупційні ризики: поняття, класифікація, методологія оцінки, заходи усунення. URL : http://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/31_03_2017/pdf/15.pdf
2. Дмитрієв Ю. В. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. *Вісник. Право знати все про податки і збори*. 2015. № 14. С. 80–85.
3. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудрак, С. О. Кравченко [та ін.]; за ред. проф. А. М. Михненка (3-є вид., доп. і перероб.). К. : НАДУ, 2013. 625 с.
4. Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширенність. Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу. Київ, 2024. https://www.sapiens.com.ua/publications/socpol-research/333/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82_IS_NACP_2024_UKR.pdf
5. Про запобігання корупції : Закон України. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text
6. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками : Наказ НАЗК № 830/21 від 28.12.2021 URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#Text
7. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text
8. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки: Постанова Кабінету Міністрів України; Програма, Заходи від 04.03.2023 № 220. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text
9. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : рішення Нац. агентства з питань запобігання корупції № 126 від 02.12.2016р.URL:http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z171816 .
10. Риковська О. В. Корупційні ризики у сфері земельних відносин та напрями їх мінімізації. *Економіка АПК.* № 7. 2021. С. 75-87.
11. Шульга А. М. Корупція у земельній сфері України: соціальна сутність та шляхи подолання. Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції : зб. тез доп. V Міжнар. наук.практ. конф. (м. Харків, 31 берез. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Кримінол. асоц. України. Харків : ХНУВС, 2017. С. 219-220.
12. The Tallinn Charter: health systems for healt hand wealth. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2008. URL: https://apps.who.int/iris/handle/10665/349648
13. Transparency International, Global Corruption Barometer 2013, at 11. 2013. URL : http://www.transparency.org/gcb2013/report
14. Political Declaration of the High-level Meetingon Universal Health Coverage "Universal health coverage: moving to gether to build a healt hier world". New York: United Nations, 2019 (73rd session of the General Assembly of the United Nations

Boklah V., Merzliak A., Skriabina D. Corruption risks in the public management system of land resources in Ukraine

The article identifies corruption risks in the state regulation of land relations and the exercise of property rights or land use. Given that the sphere of regulation of land relations is recognized as one of the most corrupt, the topic is quite relevant and requires scientific research and identification of ways to overcome corrupt actions and prevent corruption risks. The concept of «corruption» is analyzed according to current legislation, the scientific approach to the concept of «corruption risks in land management» is substantiated and defined as potential opportunities for abuse, manipulation and illegal actions that arise due to imperfect procedures, lack of transparency and control in land management processes.

The negative consequences that lead to corruption abuse in the sphere of land relations are considered. Referring to analytical materials of executive bodies, key risks in the field of land relations are highlighted, which contribute to the formation of schemes for obtaining illegal benefits, while violating the rights of millions of peasants to freely use their own land and receive a decent income.

Measures are proposed to prevent corruption risks in state administration and local self-government bodies in matters of land relations regulation, which primarily involves the introduction of transparent procedures and electronic systems by creating a single electronic platform for registering and monitoring all land transactions, which will ensure transparency of procedures, reduce opportunities for manipulation and simplify the process of verifying information about land plots. At the same time, it is proposed to develop the institution of land relations, where, among other things, the expansion of rights will play an important role.

The purpose of the article is to theoretically substantiate ways to prevent corruption in the system of public land management, identify key corruption risks in the regulation of land relations and provide recommendations for their prevention.

Key words: *corruption, corruption risks, public land management, prevention and counteraction to corruption, regulation of land relations, state authorities, local self-government bodies.*

УДК 614.2:338.48
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.21

Ю. М. Дзюрах
доктор філософії за спеціальністю публічне управління та адміністрування, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту Інституту адміністрування, державного управління та професійного розвитку Національного університету «Львівська політехніка»
https://orcid.org/0000-0001-7131-7468

А. А. Амізян
аспірант другого року навчання кафедри адміністративного та фінансового менеджменту за спеціальністю 281 «Публічне управління і адміністрування» Інституту адміністрування, державного управління та професійного розвитку Національного університету «Львівська політехніка»
https://orcid.org/0009-0004-6212-3273

ОЦІНЮВАННЯ ТА АНАЛІЗУВАННЯ РИЗИКІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МЕДИЧНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена оцінюванню та аналізуванню ризиків державного регулювання медичного туризму в Україні. Медичний туризм є однією з перспективних галузей економіки, яка може стати важливим джерелом доходу для країни, зокрема в умовах постійних економічних викликів. Однак для успішного розвитку цього сектору необхідно враховувати різноманітні ризики, які можуть вплинути на його ефективність і сталий розвиток. У статті виділено основні групи ризиків, що визначають процеси державного регулювання медичного туризму в Україні: правові, економічні, організаційні, соціальні, міжнародні та безпекові. З метою оцінювання цих ризиків використовувалася методика, яка полягає у виявленні ймовірності настання ризику та силу його впливу, що дозволяє визначити найбільш критичні загрози для розвитку медичного туризму в Україні. Виявлено, що найвищі оцінки отримали економічні та безпекові ризики, що вимагає першочергових заходів для їх пом'якшення. Найвищі оцінки отримали такі чинники, як фінансова нестабільність, корупція, труднощі медичних закладів і безпека для пацієнтів. Ці ризики потребують першочергових дій для їхнього пом'якшення, включаючи стабілізацію економіки, боротьбу з корупцією та забезпечення безпеки іноземних пацієнтів. Водночас, організаційні та соціальні ризики також мають помітний вплив, проте вони менш критичні і можуть бути вирішені через підвищення якості послуг та покращення обізнаності про медичний туризм. Міжнародні ризики, такі як конкуренція з боку інших країн і стереотипи про небезпеку, також є важливими, але їхній вплив буде меншим за умови стабілізації внутрішньої ситуації в Україні. Загалом, для ефективного розвитку медичного туризму в Україні необхідна комплексна державна політика, спрямована на усунення правових, економічних та соціальних бар'єрів, удосконалення медичних послуг і забезпечення безпеки іноземних пацієнтів. Реалізація таких заходів дозволить зміцнити позиції України на міжнародному ринку медичних послуг та забезпечити сталий розвиток цієї перспективної галузі. Результати можна застосовувати для формулювання ефективної державної політики та розроблення стратегій, що забезпечать стабільний розвиток медичного туризму в Україні.

Ключові слова: *туризм, медичний туризм, державне регулювання, ризики, оцінювання ризиків, економічні ризики, правові ризики, організаційні ризики, соціальні ризики, безпекові ризики, міжнародні ризики, пріоритизація ризиків.*

Постановка проблеми. Медичний туризм набуває все більшого значення у світовій економіці та системах охорони здоров'я, стаючи важливим джерелом доходів для країн та медичних установ. Водночас його розвиток супроводжується

© Дзюрах Ю. М., Амізян А. А., 2025

численними ризиками, пов'язаними з державним регулюванням в Україні. Недостатня правова визначеність, неоднорідність стандартів якості медичних послуг, можливі економічні загрози та етичні дилеми створюють перешкоди для ефективного функціонування цього сектора. Оцінка та аналіз цих ризиків є необхідною умовою для формування ефективної політики державного регулювання, яка сприятиме збалансованому розвитку медичного туризму в Україні, забезпеченню безпеки пацієнтів та підвищенню конкурентоспроможності національних медичних систем. Основна проблема полягає у відсутності комплексного підходу до оцінювання ризиків державного регулювання медичного туризму в Україні. Нині спостерігається фрагментарність у правовому забезпеченні цієї сфери, що створює загрози як для медичних закладів, так і для пацієнтів. З одного боку, надмірне державне втручання може стримувати розвиток галузі та зменшувати її інвестиційну привабливість, а з іншого – недостатнє регулювання загрожує поширенням недобросовісних практик та зниженням якості медичних послуг. Отже, постає необхідність у розробленні методичних підходів до оцінювання та аналізу ризиків, що дозволить сформувати ефективну систему державного регулювання медичного туризму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Медичний туризм є предметом численних наукових досліджень, що охоплюють його економічні, правові, соціальні та організаційні аспекти. Дослідники І. Кудінова та О. Грищенко [1] зазначають, що медичний туризм є одним із вагомих факторів розвитку галузі охорони здоров'я, поповнення державного бюджету, залучення іноземних інвестицій та створення позитивного іміджу країни. Останні наукові роботи вказують на значну роль державного регулювання у розвитку цієї галузі, зокрема на необхідність формування прозорої нормативно-правової бази, міжнародної співпраці та впровадження ефективних механізмів контролю якості медичних послуг. Науковці Т. Ямненко та А. Змієвська [2] стверджують, що, враховуючи реалії сьогодення, немає узгоджених міжнародних стандартів для оцінки, забезпечення якості та безпеки медичних працівників туризму, крім етичних, а авторами В. Теремецьким та А. Подзіровим [3] встановлено відсутність ґрунтовних теоретико-правових досліджень, предметом яких є правовий статус суб'єктів владної влади у сфері медичного туризму. П. Корнєва [4] наголошує на значних прогалинах у колізійному регулюванні окремих проблемних питань, пов'язаних із медичним туризмом в Європейському Союзі, особливо таких дискусійних як транскордонне сурогатне материнство, трансплантація органів, евтаназія та ін.

Згідно з дослідженнями, проведеними Всесвітньою асоціацією медичного туризму, основними чинниками, що визначають привабливість країни для іноземних пацієнтів, є якість і доступність медичних послуг, рівень безпеки, транспортна інфраструктура та правові гарантії. Науковець Н. Онищук [5] визначив чинники, які сприяють розвитку медичного туризму в Україні, зокрема такі, як наявність закладів, які займаються лікуванням стовбуровими клітинами; невисокий рівень цін порівняно із закордонними клініками; зручне транспортно-географічне положення країни; наявність відповідної готельної інфраструктури; дозвіл держави на проведення окремих медичних процедур, заборонених в інших країнах; можливість поєднувати різні види туризму (медичний, оздоровчий); високий рівень розвитку окремих галузей медицини та наявність профільних клінік європейського зразка. Дослідження Світового банку наголошують на необхідності залучення інвестицій у сферу медичного туризму та розвитку державно-приватного партнерства для стимулювання галузі. Група науковців У. Мартинюк, Л. Кушнір, О. Терлецька та М. Багрій [6] основними завданнями називають підвищення якості медичного обслуговування та ефективності лікування, покращення роботи персоналу в наданні якісних послуг, перегляд законодавчої бази України, розроблення закону «Про медичний туризм».

Українські науковці, зокрема представники економічних та медичних установ, акцентують увагу на потенціалі України як центру медичного туризму в регі-

оні Східної Європи. Роботи вітчизняних дослідників (Я. Дідух [7], Д. Гринюк [8], І. Сисоєнко [9]) зосереджені на вивченні конкурентних переваг українських медичних установ, включаючи доступність високотехнологічного лікування та відносно нижчу вартість послуг порівняно з країнами ЄС. Водночас зазначається низка бар'єрів, таких як недосконалість законодавчої бази, недостатня промоція медичного туризму та проблеми з інфраструктурою. Науковці І. Кулиняк та І. Жигало [10] підкреслюють важливість вирішення проблем та бар'єрів, які гальмують розвиток медичного туризму, таких як недостатнє фінансування, слабка інтеграція медичних і туристичних послуг, а також відсутність системної маркетингової стратегії на міжнародному рівні.

Окрему увагу в сучасних дослідженнях приділено впливу військових дій на сектор медичного туризму в Україні. Аналізуючи наслідки російсько-української війни, дослідники наголошують на значному скороченні міжнародного потоку пацієнтів через безпекові ризики, що потребує розробки нових стратегій адаптації ринку та залучення пацієнтів у відносно безпечні регіони. В. Баєв [11], проаналізувавши нормативно-правову базу України, обґрунтовує недосконалість законодавчих змін, які б унормували порядок надання психологічних реабілітаційних послуг учасникам АТО, а також доводить, що для організації психологічної реабілітації учасників АТО доцільно використовувати не тільки зарубіжний довід, а й запроваджувати виїзний медичний туризм з використанням як провайдерів медико-психологічних послуг провідних зарубіжних клінік та реабілітаційних центрів. В. Михайлюта [12] зазначає, що необхідно впроваджувати інноваційні підходи до управління закладами охорони здоров'я в умовах воєнного стану для підвищення ефективності роботи та фінансової стійкості, забезпечення доступності якісної медичної допомоги для населення України.

Таким чином, огляд сучасних публікацій свідчить про те, що медичний туризм є перспективною, але водночас ризикованою галуззю для України, розвиток якої залежить від ефективності державного регулювання, політичної стабільності та адаптації до глобальних викликів.

Метою статті є оцінювання та аналізування ризиків державного регулювання медичного туризму в Україні.

Виклад основного матеріалу. Державне регулювання медичного туризму в Україні стикається з рядом ризиків, які можуть негативно впливати на розвиток цієї галузі. Оцінювання ризиків є важливим етапом у розробленні ефективної стратегії управління медичним туризмом в Україні. Підхід до оцінювання ризиків включає декілька етапів:

Етап 1. Ідентифікація ризиків. На першому етапі важливо здійснити детальний аналіз усіх можливих ризиків, які можуть вплинути на медичний туризм [13]. Пропонуємо поділити ризики на такі категорії: правові, економічні, організаційні, соціальні, міжнародні та безпекові. Для кожної категорії визначаються конкретні прояви ризиків.

1. Правові ризики:

– недосконалість законодавчої бази – в Україні немає окремого нормативно-правового акта, який би комплексно регулював медичний туризм, що створює правові колізії та ускладнює роботу як медичних закладів, так і туристичних операторів;

– неузгодженість міжвідомчого регулювання – відсутність чіткої координації між Міністерством охорони здоров'я, Держтуризмом та іншими регуляторними органами призводить до дублювання функцій та неефективного контролю;

– недостатній захист прав пацієнтів – відсутність чітких механізмів юридичного захисту іноземних пацієнтів у випадку медичних помилок або неналежного надання послуг.

2. Економічні ризики:

– фінансова нестабільність – залежність медичного туризму від загальної економічної ситуації в країні, валютного курсу та рівня доходів громадян;

– висока податкове навантаження – непрозора система оподаткування медичних закладів, що надають послуги іноземцям, може обмежувати конкурентоспроможність українських клінік;

– корупційні загрози – тіньові схеми у сфері ліцензування та сертифікації

медичних закладів, що призводить до втрати довіри з боку іноземних пацієнтів;

– зниження інвестиційної привабливості – війна змушує інвесторів переорієнтовувати капітал у безпечніші регіони, що обмежує розвиток медичної інфраструктури;

– фінансові труднощі для медичних закладів – частина медичних установ перейшла на обслуговування військових і внутрішньо переміщених осіб, що вплинуло на їхню фінансову стабільність;

– зменшення платоспроможного попиту – іноземні пацієнти обирають інші країни через ризики, пов'язані з війною, що знижує доходи українських клінік.

3. Організаційні ризики:

– низька якість сервісу та медичних послуг – в Україні є якісні медичні установи, проте відсутність єдиних стандартів обслуговування медичних туристів зменшує конкурентоспроможність сектору;

– логістичні проблеми – недостатній розвиток транспортної інфраструктури, складні процедури отримання візи для пацієнтів з окремих країн; закриття повітряного простору ускладнює приїзд медичних туристів, оскільки альтернативні маршрути через Польщу, Угорщину та інші країни є дорожчими та менш зручними;

– відсутність централізованого реєстру медичних туристів – ускладнює аналіз ринку та ефективне планування політики його розвитку.

4. Соціальні ризики:

– відтік кваліфікованих медичних кадрів – активний розвиток медичного туризму в інших країнах призводить до того, що висококваліфіковані українські лікарі виїжджають за кордон у пошуках кращих умов праці;

– необізнаність населення щодо медичного туризму – недостатнє інформування громадян про можливості отримання якісного лікування в Україні для іноземців, що зменшує потенціал ринку.

5. Міжнародні ризики:

– конкуренція з боку інших країн – Туреччина, Угорщина, Польща, Німеччина активно розвивають медичний туризм, пропонуючи вигідніші умови для іноземних пацієнтів;

– міжнародні санкції та політичні обмеження – геополітична нестабільність може обмежувати потік медичних туристів з певних країн;

– складність взаємного визнання медичних дипломів та ліцензій – іноземні пацієнти можуть сумніватися в якості українських медичних послуг через відсутність міжнародної сертифікації багатьох клінік;

– стереотипи про небезпеку – навіть у відносно безпечних регіонах України іноземні пацієнти можуть побоюватися приїзду через медіаповідомлення про війну;

– зниження довіри до системи охорони здоров'я – відтік кадрів, пошкодження лікарень та нестача фінансування можуть знизити міжнародний рейтинг української медицини.

6. Безпекові ризики:

– небезпека для іноземних пацієнтів – військові дії, обстріли цивільної інфраструктури та медичних установ роблять Україну менш привабливою для іноземних туристів, які шукають безпечні місця для лікування;

– ризик руйнування медичної інфраструктури – обстріли лікарень, пошкодження енергетичних об'єктів та проблеми з водо- та теплопостачанням можуть ускладнити надання якісних медичних послуг;

– мінна небезпека – значна частина території України замінована, що ускладнює безпечне пересування пацієнтів та медичного персоналу.

Етап 2. Оцінювання ймовірності настання ризиків. Кожен ризик оцінюється за ймовірністю його настання. Для цього можна використовувати такі категорії [14; 15]:

– низька (2) – малоймовірне настання ризику (до 10%);

– середня (3) – помірна ймовірність настання ризику (10% – 25%);

– висока (4) – висока ймовірність настання ризику (25% – 50%);

– дуже висока (5) – дуже висока ймовірність настання ризику (більше 50%);

Оцінка ймовірності дозволяє сконцентрувати увагу на найбільш вірогідних загрозах, які потребують негайних заходів для їхнього пом'якшення.

Етап 3. Оцінювання сили впливу ризиків. Сила впливу ризику визнача-

ється за його здатністю завдати шкоди розвитку медичного туризму та галузі охорони здоров'я в цілому. Оцінка може виглядати так [14; 15]:

– слабкий (2) – ризик має незначний вплив на галузь і не веде до серйозних наслідків;

– помірний (3) – ризик здатен призвести до помітних, але не критичних змін у секторі медичного туризму;

– сильний (4) – ризик має значний вплив на розвиток медичного туризму;

– дуже сильний (5) – ризик має катастрофічний вплив на розвиток медичного туризму та загальну ситуацію в галузі.

Етап 4. Пріоритезація ризиків. Завдяки оцінюванню ймовірності та сили впливу, можна визначити пріоритети для управління ризиками. Етап передбачає множення ймовірності виникнення ризику на силу впливу кожного ризику. Це дозволяє отримати зведений результат, який характеризує загальний рівень кожного ризику. Це дає загальну оцінку рівня ризику. Чим вищий зведений результат, тим більш критичним є ризик для розвитку медичного туризму. Ризики з найвищими значеннями зведеного результату вимагають найбільшої уваги та ресурсів для їхнього пом'якшення. Цей етап дозволяє визначити пріоритети для наступних дій щодо управління ризиками. Ризики з високою ймовірністю та сильною силою впливу потребують негайної уваги та розроблення заходів для їх мінімізації або нейтралізації. Ризики з низькою ймовірністю та слабким впливом можна відкласти на другорядний план, при цьому вживаючи профілактичні заходи [16].

Результати оцінювання ризиків державного регулювання медичного туризму в Україні подано у табл. 1.

Таблиця 1

Зведені результати оцінювання ризиків державного регулювання медичного туризму в Україні

Категорія ризиків	Прояв ризику	Ймовірність настання	Сила впливу	Зведений результат
Правові ризики	Недосконалість законодавчої бази	4 (Висока)	4 (Сильна)	16
	Неузгодженість міжвідомчого регулювання	4 (Висока)	3 (Помірна)	12
	Недостатній захист прав пацієнтів	3 (Середня)	3 (Помірна)	9
Економічні ризики	Фінансова нестабільність	5 (Дуже висока)	5 (Дуже сильний)	25
	Високе податкове навантаження	4 (Висока)	3 (Помірний)	12
	Корупційні загрози	4 (Висока)	5 (Дуже сильний)	20
	Зниження інвестиційної привабливості	4 (Висока)	4 (Сильний)	16
	Фінансові труднощі для медичних закладів	5 (Дуже висока)	5 (Дуже сильний)	25
	Зменшення платоспроможного попиту	4 (Висока)	5 (Дуже сильний)	20
Організаційні ризики	Низька якість сервісу та медичних послуг	3 (Середня)	3 (Помірна)	9
	Логістичні проблеми	4 (Висока)	4 (Сильний)	16
	Відсутність централізованого реєстру медичних туристів	3 (Середня)	3 (Помірний)	9
Соціальні ризики	Відтік кваліфікованих медичних кадрів	4 (Висока)	5 (Дуже сильний)	20
	Необізнаність населення щодо медичного туризму	3 (Середня)	3 (Помірна)	9
Міжнародні ризики	Конкуренція з боку інших країн	4 (Висока)	4 (Сильний)	16
	Міжнародні санкції та політичні обмеження	3 (Середня)	4 (Сильний)	12
	Складність взаємного визнання медичних дипломів	3 (Середня)	3 (Помірний)	9
	Стереотипи про небезпеку	4 (Висока)	4 (Сильний)	16
	Зниження довіри до системи охорони здоров'я	5 (Дуже висока)	5 (Дуже сильний)	25
Безпекові ризики	Небезпека для іноземних пацієнтів	5 (Дуже висока)	5 (Дуже сильний)	25
	Ризик руйнування медичної інфраструктури	5 (Дуже висока)	5 (Дуже сильний)	25
	Мінна небезпека	5 (Дуже висока)	5 (Дуже сильний)	25

Джерело: сформовано авторами

Етап 5. Аналізування та розроблення стратегії управління ризиками. Для кожного класифікованого ризику повинна бути розроблена стратегія управління.

1. Правові ризики мають середній рівень зведеного результату, з оцінкою від 9 до 16 балів. Це свідчить про те, що правова система в Україні, хоча і має свої недоліки, не є основною загрозою для розвитку медичного туризму. Найвищий зведений результат (16) був отриманий для «Недосконалості законодавчої бази», що вказує на необхідність подальшого удосконалення правового середовища для медичного туризму. Проблеми, пов'язані з неузгодженістю міжвідомчого регулювання та захистом прав пацієнтів, мають менший вплив, але все ж потребують уваги.

2. Економічні ризики є одними з найвищих за значенням. Всі ризики цієї групи мають дуже високий зведений результат (від 12 до 25 балів), що вказує на їх критичний вплив на медичний туризм в Україні. Фінансова нестабільність, корупційні загрози, фінансові труднощі для медичних закладів і зменшення платоспроможного попиту мають найвищі оцінки, що означає, що ці чинники здатні суттєво вплинути на медичний туризм, відвертаючи потенційних інвесторів і клієнтів. Такий високий рівень цих ризиків вимагає негайних заходів для стабілізації економічної ситуації в країні та підтримки медичних закладів.

3. Організаційні ризики мають нижчий зведений результат, що вказує на їх менший вплив у порівнянні з економічними та безпековими ризиками. Низька якість сервісу та медичних послуг та відсутність централізованого реєстру медичних туристів отримали середні оцінки (9 балів), що свідчить про необхідність вдосконалення управлінських процесів і підвищення якості медичних послуг. Проте ці ризики менш критичні порівняно з економічними чи безпековими загрозами.

4. Соціальні ризики, зокрема відтік кваліфікованих медичних кадрів, також мають високий зведений результат (20 балів), що вказує на значний вплив цього ризику на медичний туризм в Україні. Це може призвести до втрати конкурентоспроможності медичних закладів і зниження рівня послуг для іноземних пацієнтів. Інші соціальні ризики, такі як необізнаність населення щодо медичного туризму, мають менший вплив (9 балів).

5. Міжнародні ризики також мають значний вплив на медичний туризм. Конкуренція з боку інших країн та стеротипи про небезпеку отримали високі зведені результати (16-25 балів), що вказує на загрози з боку інших країн, які можуть пропонувати більш привабливі умови для медичних туристів. Проблеми з міжнародними санкціями, політичними обмеженнями та складністю взаємного визнання медичних дипломів мають середній вплив, проте це все одно є значними бар'єрами для залучення іноземних пацієнтів.

6. Безпекові ризики є найсерйознішими, оскільки всі конкретні ризики цієї категорії мають найвищі зведені результати (від 25 балів). Небезпека для іноземних пацієнтів, ризик руйнування медичної інфраструктури та мінна небезпека мають критичний вплив на розвиток медичного туризму. Це вказує на те, що безпека є найбільшим пріоритетом для держави і медичних закладів, адже навіть найкращі медичні послуги не будуть привабливими для туристів, якщо країна є небезпечною для відвідування.

Для кожного ризику повинна бути розроблена стратегія управління, яка включає [16; 17]:

– профілактику – запобігання настанню ризику (наприклад, удосконалення законодавчої бази для мінімізації правових ризиків);

– зменшення впливу – зменшення потенційного впливу ризику (наприклад, створення запасних каналів постачання для уникнення логістичних проблем);

– моніторинг та корекція – постійний моніторинг ситуації та корекція дій у разі зміни умов або виникнення нових ризиків.

Етап 6. Оцінювання ефективності заходів. Оцінювання ефективності застосованих заходів дозволить коригувати підхід до управління ризиками в майбутньому та покращити систему державного регулювання медичного туризму.

Висновки. У процесі аналізу та оцінювання ризиків державного регулювання медичного туризму в Україні було визначено широкий спектр потенційних загроз, що можуть негативно вплинути на розвиток цієї важливої галузі. Загрози можна класифікувати за кількома основними групами, серед яких правові, економічні, організаційні, соціальні, міжнародні та безпекові ризики.

Одними з найбільш критичних є економічні та безпекові ризики. До економічних ризиків належать фінансова нестабільність, корупційні загрози, зменшення платоспроможного попиту, а також труднощі для медичних закладів, які можуть призвести до серйозних фінансових проблем. Це створює додаткові бар'єри для розвитку медичного туризму в Україні та відштовхує потенційних інвесторів. Безпекові ризики, зокрема небезпека для іноземних пацієнтів, руйнування медичної інфраструктури та мінна небезпека, в умовах нинішньої ситуації в Україні є особливо важливими і вимагають негайної уваги на державному рівні.

Правові ризики, хоч і мають помірний рівень важливості, все одно вимагають вдосконалення законодавчої бази, щоб забезпечити ефективне регулювання медичного туризму. Потрібно також звернути увагу на неузгодженість міжвідомчого регулювання та недостатній захист прав пацієнтів, що може послабити довіру іноземних туристів до української медичної системи.

У межах організаційних ризиків слід відзначити важливість покращення якості сервісу та медичних послуг, а також вирішення проблеми з відсутністю централізованого реєстру медичних туристів, що є важливим інструментом для ефективного управління цією сферою.

Соціальні ризики, зокрема відтік кваліфікованих медичних кадрів, також мають серйозний вплив на здатність України конкурувати в галузі медичного туризму. Підвищення обізнаності населення щодо можливостей медичного туризму є важливим кроком у створенні позитивного іміджу цієї галузі.

З міжнародними ризиками Україна стикається з конкуренцією з боку інших країн, що пропонують вигідніші умови для медичних туристів. Крім того, стереотипи про небезпеку та проблеми з міжнародними санкціями і політичними обмеженнями можуть відштовхнути потенційних клієнтів.

На основі оцінювання ймовірності настання та сили впливу ризиків було проведено їх пріоритизацію, що дозволило виявити найбільш критичні для розвитку медичного туризму ризики, такі як фінансова нестабільність, корупція, ризики безпеки та відтік кваліфікованих кадрів. Ці ризики потребують вжиття термінових заходів для їх пом'якшення.

Таким чином, для ефективного розвитку медичного туризму в Україні необхідна комплексна державна політика, що враховує всі потенційні ризики і забезпечує стабільність у правовій, економічній та безпековій сферах. Реалізація відповідних заходів щодо мінімізації ризиків і вдосконалення управлінських та організаційних процесів допоможе створити сприятливі умови для залучення медичних туристів та зміцнення позицій України на міжнародному ринку медичних послуг.

Перспективи подальших досліджень полягають у аналізуванні конкретних заходів для зниження ризиків у медичному туризмі та розробленні рекомендацій для інтеграції України в глобальний ринок медичних послуг з урахуванням нових викликів та можливостей.

Список використаної літератури:

1. Кудінова І. П., Грищенко О. С. Медичний туризм як актуальний тренд сучасного розвитку сфери туризму в Україні. *Біоекономіка і аграрний бізнес.* 2021. Т. 12, № 3-4. С. 61-69. DOI: https://doi.org/10.31548/bioeconomy2021.03-04.061.
2. Ямненко Т. М., Змієвська А. С. Правова регламентація медичного туризму в Україні. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право.* 2022. № 4. С. 140-144. DOI: https://doi.org/10.18372/2307-9061.65.17050.
3. Теремецький В. І., Подзіров А. О. Правове становище суб'єктів владних повноважень у сфері медичного туризму. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка.* 2022. Вип. 1. С. 169-181. DOI: https://doi.org/10.33766/2524-0323.97.169-181.
4. Корнєва П. М. Колізійне регулювання відносин у сфері медичного туризму: досвід

країн Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2021. Вип. 65. С. 364-369. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.65.66.
5. Онищук Н. В. Оцінка конкурентних переваг України на ринку медичного туризму. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2019. Вип. 26(2). С. 31-34.
6. Мартинюк У. А., Кушнір Л. П., Терлецька О. В., Багрій М. В. Формування сталого розвитку медичного туризму в Україні. *Регіональна економіка*. 2021. № 1. С. 91-99. DOI: https://doi.org/10.36818/1562-0905-2021-1-9.
7. Дідух Я. І. Євроінтеграція як каталізатор розвитку медичного туризму України у повоєнний період. *Економіка, фінанси, менеджмент: актуальні питання науки і практики.* 2024. № 2. С. 31-45. DOI: https://doi.org/10.37128/2411-4413-2024-2-2.
8. Гринюк Д. Ю. Європейські пріоритети ринку медичних послуг та медичний туризм у розвитку громадського здоров'я в часи небезпек: досвід Чехії. *Суспільство та національні інтереси.* 2024. № 4. С. 33-50. DOI: https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-4(4)-33-50.
9. Сисоєнко І. В. Розвиток медичного туризму в зарубіжних країнах. *Правова позиція.* 2021. № 3. С. 103-107. DOI: https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-3.19.
10. Кулиняк І. Я., Жигало І. І. Медичний туризм в Україні: проблеми та напрями розвитку. *Наукові перспективи* : журнал. 2024. № 12(54). С. 713-725. DOI: https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-12(54)-713-725.
11. Баєв В.В. Медичний туризм як інструмент психологічної реабілітації учасників АТО України. *Наукові праці МАУП. Економічні науки*. 2017. Вип. 3. С. 33-39.
12. Михайлюта В. В. Забезпечення адаптації медичних підприємств України до роботи в умовах воєнного стану. *Суспільство та національні інтереси.* 2024. № 7. С. 681-690. DOI: https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-7(7)-681-690.
13. Чернишев В. Г., Шинкаренко В. М., Шинкаренко Л. В. Оцінка ризиків у туризмі за допомогою математичних методів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство.* 2017. Вип. 12(2). С. 177-181.
14. Бортнік С. М., Цимбалюк І. О., Волинець І. Г. Удосконалення методики аналізу та оцінки ризику в бізнес-плануванні підприємницької діяльності. Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: Економічні науки. 2023. № 2. С. 175-185. DOI: https://doi.org/10.25313/2520-2294-2023-2-8602.
15. Волошина-Сідей В. В. Аналіз оцінки ризиків як інструмент сталого розвитку підприємництва в умовах глобальних викликів та коронакризи. *Приазовський економічний вісник.* 2021. Вип. 2. С. 72-76. DOI: https://doi.org/10.32840/2522-4263/2021-2-13.
16. Посохов І. М., Чепіжко О. В. Науково-методичний підхід до оцінювання ризиків фінансово-господарської діяльності в управлінні конкурентоспроможністю машинобудівного підприємства. *Економіка. Фінанси. Право.* 2022. № 1(1). С. 20-24. DOI: https://doi.org/10.37634/efp.2022.1(1).5.
17. Нужна О., Тлучкевич Н., Писаренко Т. Оцінка економічних ризиків на підприємствах України: управлінський аспект. *Економічний форум.* 2023. № 1. С. 87-93.

Dziurakh Yu., Amizian A. Assessment and analysis of risks of medical tourism state regulation in Ukraine

The article is devoted to the assessment and analysis of the risks of medical tourism state regulation in Ukraine. Medical tourism is one of the promising sectors of the economy, which can become an important source of income for the country, in particular in conditions of constant economic challenges. However, for the successful development of this sector, it is necessary to take into account various risks that can affect its effectiveness and sustainable development. The article identifies the main groups of risks that determine the processes of medical tourism state regulation in Ukraine: legal, economic, organizational, social, international, and security. In order to assess these risks, a methodology was used that consists in identifying the probability of risk occurrence and the strength of its impact, which allows determining the most critical threats to the development of medical tourism in Ukraine. It was found that the highest scores were received by economic and security risks, which requires priority measures to mitigate them. The highest scores were received

by such factors as financial instability, corruption, difficulties of medical institutions and safety for patients. These risks require priority actions to mitigate them, including stabilizing the economy, combating corruption, and ensuring the safety of foreign patients. At the same time, organizational and social risks also have a noticeable impact, but they are less critical and can be addressed by improving the quality of services and improving awareness of medical tourism. International risks, such as competition from other countries and stereotypes about danger, are also important, but their impact will be less if the internal situation in Ukraine stabilizes. In general, for the effective development of medical tourism in Ukraine, a comprehensive state policy is needed aimed at eliminating legal, economic, and social barriers, improving medical services, and ensuring the safety of foreign patients. The implementation of such measures will strengthen Ukraine's position in the international medical services market and ensure the sustainable development of this promising industry. The results can be used to formulate effective state policies and develop strategies that will ensure the sustainable development of medical tourism in Ukraine.

Key words: *tourism, medical tourism, government regulation, risks, risk assessment, economic risks, legal risks, organizational risks, social risks, security risks, international risks, risk prioritization.*

УДК 351.74:343.35(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.22

К. В. Палагнюк
кандидат медичних наук,
магістр публічного управління та адміністрування

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В КАДРОВІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті досліджено проблематику запобігання корупції в кадровій політиці державних органів у сфері охорони здоров'я як важливого напрямку удосконалення системи публічного управління. Автор обґрунтовує актуальність обраної тематики, що зумовлена високим рівнем корупційних ризиків при прийнятті рішень, пов'язаних із добором, призначенням, просуванням та звільненням кадрів у державних органах охорони здоров'я, а також негативними наслідками, які спричиняють такі прояви корупції для доступності та якості медичних послуг. У статті зосереджено увагу на специфіці кадрових процесів у системі охорони здоров'я, що мають критичне значення для забезпечення функціонування галузі, особливо з огляду на необхідність реалізації права кожної людини на отримання своєчасної, якісної та безпечної медичної допомоги.

Розкрито основні форми та прояви корупції у сфері кадрової політики державних органів охорони здоров'я, серед яких відзначено непрозорі конкурсні процедури, формалізований добір кандидатів, призначення осіб на посади за наявності особистих зв'язків, політичної лояльності або за умови надання неправомірної вигоди. Наголошено на проблемах конфлікту інтересів, що часто залишаються неврегульованими, та зловживаннях із боку посадових осіб при ухваленні кадрових рішень. Увагу приділено аналізу сучасного стану нормативно-правового забезпечення кадрової політики в Україні, зокрема Закону України «Про державну службу» та Закону України «Про запобігання корупції», із зазначенням їхніх недоліків, що створюють умови для корупційних зловживань у кадровій сфері.

У процесі дослідження автором проаналізовано міжнародний досвід запобігання корупції у кадровій політиці органів публічної влади, зокрема практики Європейського Союзу. Окрема увага приділена прикладам ефективного застосування електронних систем управління кадровими процедурами, що забезпечують прозорість конкурсів, зменшують вплив людського чиннику, а також сприяють зниженню корупційних ризиків. Зазначено, що впровадження подібних рішень в Україні дозволить не лише вдосконалити процедури добору кадрів у системі охорони здоров'я, а й підвищити довіру суспільства до органів публічної влади.

Ключові слова: *кадрова політика, запобігання корупції, охорона здоров'я, державні органи, антикорупційні механізми, публічне управління, доброчесність, прозорість, кадровий добір, конфлікт інтересів, етичні стандарти.*

Постановка проблеми. Корупція в системі управління охорони здоров'я залишається однією з найбільш гострих та болючих проблем, що безпосередньо впливає на ефективність діяльності державних органів, підриває довіру громадян до влади та перешкоджає реалізації права на якісну й доступну медичну допомогу. Особливо небезпечною є корупція у сфері кадрової політики, оскільки саме від прозорості, об'єктивності та доброчесності при доборі, призначенні, підвищенні та звільненні кадрів залежить рівень професіоналізму, відповідальності та етичних стандартів державних службовців, що забезпечують функціонування системи охорони здоров'я.

Відсутність належного контролю за кадровими процесами, формалізований підхід до добору кадрів, а також практика призначення осіб на підставі особистих зв'язків або корупційних домовленостей,

© Палагнюк К. В., 2025

а не за професійними та моральними якостями, формують передумови для зловживань владою, конфлікту інтересів та інших порушень. Це, у свою чергу, призводить до погіршення якості управлінських рішень у сфері охорони здоров'я, зниження ефективності використання бюджетних коштів і зростання соціальної напруги.

Запобігання корупції в кадровій політиці державних органів охорони здоров'я вимагає впровадження комплексних механізмів, спрямованих на підвищення прозорості, відкритості та підзвітності процедур призначення на посади в сфері публічного управління сферою охорони здоров'я, чітке визначення етичних стандартів поведінки посадових осіб, а також посилення контролю й відповідальності за порушення антикорупційного законодавства. Таким чином, актуальність дослідження питань запобігання корупції в кадровій політиці державних органів у сфері охорони здоров'я зумовлена необхідністю формування доброчесної та ефективної системи публічного управління, здатної забезпечити доступ громадян до якісних медичних послуг та підвищити рівень довіри до державних інституцій.

Метою статті є розкриття основних загроз і викликів, пов'язаних із проявами корупції в кадровій політиці державних органів у сфері охорони здоров'я, а також визначення ефективних організаційно-правових механізмів запобігання корупційним проявам у цій сфері. У межах дослідження передбачається з'ясувати специфіку кадрових процесів у системі охорони здоров'я, встановити основні корупційні ризики, що виникають при доборі, призначенні та просуванні кадрів, а також обґрунтувати практичні пропозиції щодо підвищення прозорості, відкритості й підзвітності кадрової політики в державних органах охорони здоров'я України.

Виклад основного матеріалу. Запобігання корупції в кадровій політиці державних органів у сфері охорони здоров'я є одним із ключових напрямів забезпечення ефективності публічного управління та підвищення довіри громадян до діяльності органів державної влади. Кадрові процеси, зокрема добір, призначення, переміщення, заохочення й звільнення працівників, безпосередньо впливають на якість прийняття управлінських рішень, формування стратегій розвитку системи охорони здоров'я та реалізацію права громадян на доступ до якісних медичних послуг. В умовах децентралізації, реформування медичної галузі та трансформації системи публічної служби питання доброчесності й прозорості кадрової політики набуває особливої актуальності.

Корупційні прояви у сфері кадрової політики державних органів охорони здоров'я мають складний і багатогранний характер. Вони можуть виявлятися у підборі кадрів за ознаками особистої відданості, політичної лояльності або родинних зв'язків, що порушує принципи рівного доступу до публічної служби та суперечить засадам справедливості й професіоналізму. Досить поширеними є випадки надання неправомірних вигод за призначення на певні посади, сприяння у проходженні конкурсних процедур або уникнення дисциплінарної відповідальності. Такі практики підривають основи ефективного управління кадровими ресурсами, спричиняють зниження кваліфікаційного рівня державних службовців, що, своєю чергою, негативно впливає на якість надання медичних послуг і загальний стан сфери охорони здоров'я.

Особливістю державних органів, що функціонують у сфері охорони здоров'я, є їхня висока соціальна відповідальність, оскільки вони забезпечують реалізацію базових прав людини, зокрема права на життя й охорону здоров'я. Саме тому корупційні ризики в кадровій політиці цих органів несуть не лише правові, а й морально-етичні загрози, оскільки сприяють поширенню непрофесійних та корупційно вразливих посадових осіб, здатних приймати рішення в інтересах третіх осіб або на шкоду пацієнтам. Проблеми доброчесності кадрів часто стають основою для зловживань владою, конфліктів інтересів і порушення антикорупційного законодавства.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», одним із основних принципів

кадрової політики має бути відкритість інформації щодо результатів конкурсних процедур та рішень конкурсних комісій [1]. Відсутність належної комунікації та публічного доступу до цих даних послаблює довіру до процесу добору кадрів і сприяє корупційним практикам.

Незважаючи на наявність законодавчих і нормативних актів, що регулюють кадрову політику в державних органах, практика свідчить про потребу в удосконаленні механізмів контролю й запобігання корупції. Діючі процедури добору кадрів, конкурси на посади, перевірки на відповідність критеріям доброчесності нерідко залишаються формальними або такими, що допускають маніпуляції й суб'єктивізм. Це зумовлює необхідність формування нових підходів до кадрової політики, заснованих на принципах прозорості, відкритості та підзвітності.

Особливу увагу слід приділити впровадженню сучасних антикорупційних інструментів і технологій, які вже зарекомендували себе в інших сферах публічного управління. Прикладом можуть бути використання електронних кадрових систем, що дозволяють забезпечити прозорий доступ до інформації про вакансії, хід конкурсів і прийняті рішення. Використання електронних реєстрів, автоматизованих систем відбору кандидатів і незалежних наглядових рад є дієвими механізмами мінімізації людського чинника й корупційних ризиків.

Крім технічних рішень, вагомим чинником у запобіганні корупції в кадровій політиці є формування культури доброчесності серед посадових осіб. Проведення систематичних тренінгів і підвищення рівня антикорупційної обізнаності державних службовців мають стати невід'ємною частиною кадрової роботи. Окремо варто підкреслити роль етичних кодексів, що визначають стандарти поведінки посадових осіб та встановлюють чіткі правила щодо уникнення конфлікту інтересів, отримання подарунків і взаємодії з приватними структурами.

Не менш важливою є і взаємодія державних органів охорони здоров'я з антикорупційними інституціями та громадськими організаціями, що здійснюють незалежний моніторинг кадрових процедур. Така взаємодія дозволяє своєчасно виявляти та усувати порушення, сприяє підвищенню рівня довіри суспільства до кадрових рішень, а також формуванню позитивного іміджу органів влади.

Аналіз чинного антикорупційного законодавства України свідчить про наявність низки інструментів, що мають забезпечувати прозорість кадрової політики в державних органах, у тому числі у сфері охорони здоров'я. До таких інструментів відносять конкурсний добір на посади державної служби, обов'язкову подачу декларацій про доходи, активи й витрати кандидатів та посадових осіб, спеціальні перевірки на відповідність антикорупційним вимогам, а також механізми врегулювання конфлікту інтересів. Проте практика їхнього застосування виявляє суттєві проблеми, пов'язані з недостатньою прозорістю конкурсних процедур, відсутністю ефективного громадського контролю за їх проведенням, а також недостатньо дієвим реагуванням на виявлені порушення.

Однією з ключових проблем є те, що конкурсні комісії нерідко формуються з осіб, наближених до керівництва органу, що створює можливість впливу на результати відбору кандидатів. Додатковим фактором є зловживання правом призначення осіб на керівні посади без проведення конкурсів у порядку тимчасового виконання обов'язків, що використовується як механізм уникнення прозорих процедур відбору та затягування конкурсів з метою легалізації таких призначень. У результаті ключові кадрові рішення часто приймаються без урахування професійних компетенцій кандидатів і критеріїв доброчесності, що сприяє збереженню корупційних ризиків на всіх етапах кадрової політики.

Однією з ключових гарантій запобігання корупції у кадровій політиці державних органів охорони здоров'я є чітке дотримання вимог конкурсного відбору на зайняття посад державної служби. Відповідно до статті 22 Закону України «Про державну службу», зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» здійснюється виключно на конкурсній основі, що має забезпечувати рівний доступ громадян до державної служби та формувати корпус професійних, доброчесних і неупе-

реджених службовців [2]. Проте практика засвідчує, що не завжди ці положення виконуються належним чином, що створює підґрунтя для корупційних ризиків у кадрових рішеннях.

Варто зазначити, що міжнародна практика демонструє ефективність запровадження комплексних систем добору кадрів, заснованих на прозорих і зрозумілих правилах. Наприклад, у країнах Європейського Союзу дієвропейські стандарти управління людськими ресурсами на державній службі передбачають чіткі вимоги до відкритості конкурсних процедур, участі незалежних експертів у кадрових комісіях, застосування електронних систем подачі заяв та анонімізованих процедур оцінювання компетенцій. Зокрема, досвід Естонії та Литви свідчить про успішність використання таких систем, що дозволяє мінімізувати корупційні ризики та підвищити рівень довіри до кадрових процесів у публічній адміністрації. Досвід Естонії, зафіксований у звітах GRECO (Група держав проти корупції Ради Європи), свідчить про ефективність впровадження електронних кадрових платформ, які забезпечують прозорість усіх етапів конкурсних процедур, автоматизовану оцінку кандидатів і мінімізацію суб'єктивного фактору під час ухвалення рішень [3]. Запозичення подібних підходів у сфері охорони здоров'я України могло б суттєво знизити рівень корупційних ризиків.

У контексті України перспективним є впровадження механізмів зовнішнього аудиту кадрових процедур з боку уповноважених антикорупційних органів, таких як Національне агентство з питань запобігання корупції, а також залучення громадських організацій до моніторингу процесів призначення й звільнення посадових осіб у системі охорони здоров'я. Запровадження інструментів електронного урядування, зокрема публічних реєстрів кандидатів і конкурсів на посади, дозволить знизити ризики маніпулювання інформацією та забезпечити відкритість для громадськості.

Особливу увагу слід приділити процедурі перевірки на доброчесність кандидатів на керівні посади в системі охорони здоров'я. Йдеться не лише про фінансовий контроль, а й про оцінку відповідності поведінки кандидата стандартам етичної поведінки державного службовця. Доцільно запровадити обов'язкові оцінки репутації кандидатів за участі незалежних експертів, що дозволить уникнути призначення осіб, пов'язаних із корупційними скандалами або відомих недоброчесною поведінкою у попередній професійній діяльності. Необхідно також враховувати особливості функціонування закладів охорони здоров'я, де керівні посади часто займають особи, що поєднують управлінські функції з медичною практикою або є учасниками комерційних проєктів. Це створює додаткові виклики у сфері врегулювання конфлікту інтересів.

Відповідно до статті 53 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», керівники закладів охорони здоров'я призначаються на посади виключно за контрактом на конкурсній основі, що покликано забезпечити прозорість і відкритість процесу кадрових призначень у медичній сфері [4]. Однак численні факти порушення цих норм свідчать про необхідність удосконалення контролю за дотриманням конкурсних процедур.

Вирішення цієї проблеми можливе шляхом чіткої регламентації порядку подання повідомлень про наявність потенційного чи реального конфлікту інтересів і відповідальності за приховування такої інформації.

Крім того, ефективність кадрової політики значною мірою залежить від формування внутрішньої антикорупційної культури в державних органах охорони здоров'я. Необхідно впроваджувати систематичне навчання й підвищення кваліфікації кадрових служб з питань антикорупційної політики, а також створювати умови для роботи уповноважених підрозділів із запобігання та виявлення корупції в кадровій сфері. Їхні функції мають бути розширені, включаючи право ініціювати службові розслідування, рекомендувати тимчасове відсторонення посадових осіб від виконання обов'язків у разі виявлення серйозних порушень антикорупційного законодавства.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що запобігання корупції в кадровій політиці державних органів у сфері охорони здоров'я має базуватись на принципах

прозорості, підзвітності, об'єктивності та справедливості. Комплексний підхід, що поєднує законодавчі, організаційні й технологічні рішення, сприятиме зниженню рівня корупційних ризиків і підвищенню ефективності кадрової політики в системі публічного управління охороною здоров'я України.

Важливим елементом забезпечення доброчесної кадрової політики в державних органах, що функціонують у сфері охорони здоров'я, є створення ефективних механізмів контролю та моніторингу. Контроль має здійснюватися не лише з боку внутрішніх підрозділів, відповідальних за кадрову роботу, а й за участю зовнішніх інституцій — органів державного фінансового контролю, антикорупційних установ, а також інститутів громадянського суспільства. Залучення громадських організацій до процесу моніторингу кадрових рішень дозволяє забезпечити незалежну оцінку та своєчасне виявлення фактів зловживань або конфлікту інтересів. Практика публічних консультацій і відкритих обговорень кандидатур на керівні посади в системі охорони здоров'я демонструє свою ефективність у низці країн, де впроваджено принципи належного врядування.

Однією з найважливіших передумов успішної боротьби з корупцією в кадровій сфері залишається забезпечення реальної відповідальності за порушення законодавства та етичних стандартів. На жаль, в Україні ще досить поширеними є випадки формального ставлення до процедур дисциплінарного впливу або відсутності реального покарання за протиправну поведінку посадових осіб, що ухиляються від дотримання норм антикорупційної політики. Відтак необхідно вдосконалювати механізми юридичної відповідальності, забезпечуючи невідворотність санкцій, зокрема за призначення на посади осіб із сумнівною репутацією або у випадках конфлікту інтересів, який не був врегульований належним чином.

Окремо слід звернути увагу на роль нормативно-правового забезпечення кадрової політики у сфері охорони здоров'я. Хоча нині діє законодавча база, яка регламентує основні питання добору та призначення державних службовців, на практиці виникає потреба в її оновленні з урахуванням сучасних антикорупційних стандартів. Доцільно переглянути окремі положення Закону України «Про державну службу», Закону України «Про запобігання корупції», а також профільних актів, що стосуються діяльності органів охорони здоров'я. Йдеться, зокрема, про необхідність більш чіткої регламентації критеріїв доброчесності, вимог до етичної поведінки, порядку здійснення перевірок кандидатів на відповідальні посади.

Нормативно-правове врегулювання конфлікту інтересів у кадровій політиці здійснюється на підставі статей 28–36 Закону України «Про запобігання корупції». Цими нормами встановлюється обов'язок державних службовців повідомляти про потенційний або реальний конфлікт інтересів, а також визначено процедури його врегулювання. Проте недостатня ефективність контролю з боку керівництва державних органів і НАЗК призводить до того, що конфлікти інтересів у кадрових рішеннях залишаються неврегульованими або ігноруються [5].

Не менш важливим напрямом підвищення ефективності кадрової політики є впровадження елементів електронного урядування. Використання електронних платформ для організації конкурсів на посади державної служби, подання документів, проведення тестування та оцінювання кандидатів дозволяє мінімізувати людський чинник і знижує ймовірність втручання у процес прийняття рішень сторонніх осіб. Такий підхід уже реалізовано в багатьох державах Європейського Союзу й може стати прикладом для України, зокрема у сфері охорони здоров'я, де питання прозорості кадрових рішень набувають особливої чутливості.

У Рекомендаціях Ради Європи щодо боротьби з корупцією в публічній адміністрації наголошується на важливості прозорості у сфері управління людськими ресурсами, зокрема щодо публічного доступу до інформації про наявні вакансії, критерії добору кандидатів і результати конкурсів [6]. Запровадження таких стандартів у практику кадрової політики державних органів охорони здоров'я України є необхідним кроком для підвищення рівня довіри громадян до процесів призначення на посади.

Зважаючи на високий рівень корупційних ризиків у системі охорони здоров'я, держава повинна забезпечити не тільки наявність прозорих процедур добору кадрів, а й гарантувати захист викривачів корупції. Згідно зі статтею 25 Конвенції ООН проти корупції, ратифікованої Україною Законом від 18 жовтня 2006 року № 251-V, держави-учасниці зобов'язані вживати належних заходів для захисту викривачів корупції, що є важливим елементом виявлення фактів зловживань, у тому числі в кадровій політиці [7]. Проте, як свідчить практика, механізми захисту викривачів в Україні все ще потребують вдосконалення для гарантування їхньої ефективності та безпеки. Особи, що повідомляють про порушення антикорупційного законодавства, повинні бути впевнені в тому, що їм забезпечено захист від переслідування та репресій з боку керівництва або колег. Законодавче закріплення та фактичне забезпечення таких гарантій створить додаткові можливості для виявлення порушень на ранніх стадіях і попередження поширення корупційних практик.

У контексті кадрової політики важливим є також формування професійних стандартів для працівників органів охорони здоров'я, що обіймають адміністративні та управлінські посади. Чітко визначені кваліфікаційні вимоги до таких посад, система періодичного підвищення кваліфікації та оцінювання результативності роботи забезпечують належний рівень професіоналізму та знижують вразливість до корупційних впливів. Крім того, професійні стандарти повинні передбачати вимоги до етичної поведінки, враховуючи специфіку роботи в соціально чутливій сфері охорони здоров'я.

Національне агентство з питань запобігання корупції у своїх Методичних рекомендаціях щодо управління конфліктами інтересів у діяльності державних службовців вказує на необхідність створення внутрішніх механізмів контролю за дотриманням етичних стандартів при прийнятті кадрових рішень [8]. Незважаючи на наявність таких рекомендацій, далеко не всі органи охорони здоров'я забезпечують їх ефективну реалізацію. Таким чином, запобігання корупції в кадровій політиці державних органів у сфері охорони здоров'я потребує комплексного підходу, що передбачає вдосконалення законодавчої бази, впровадження сучасних технологій управління кадрами, забезпечення належного контролю та відповідальності, а також формування культури доброчесності серед державних службовців.

Антикорупційна стратегія України на 2021–2025 роки, затверджена Законом України від 20 жовтня 2022 року № 413-IX, визначає як пріоритетний напрямок запобігання корупції в системі охорони здоров'я, включаючи заходи з мінімізації корупційних ризиків у кадровій політиці [9]. Реалізація цієї стратегії передбачає вдосконалення механізмів конкурсного добору кадрів, підвищення прозорості процедур призначення на посади та забезпечення громадського контролю за кадровими процесами. Питання професійної етики та запобігання корупції в кадровій політиці врегульовані також Загальними правилами етичної поведінки державних службовців, затвердженими Наказом Нацдержслужби від 05.08.2016 № 158 [10]. Згідно з цим документом, кожен державний службовець зобов'язаний дотримуватись принципів доброчесності, уникати ситуацій, що можуть викликати підозри у корупційних зловживаннях, а також повідомляти про будь-які спроби тиску або неправомірного впливу під час прийняття кадрових рішень.

Тільки системні й послідовні дії з боку держави й суспільства здатні забезпечити прозорість і справедливість кадрових процесів, що, у свою чергу, сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів охорони здоров'я та забезпеченню права громадян на якісну медичну допомогу.

Висновок. У результаті проведеного дослідження встановлено, що корупція в кадровій політиці державних органів у сфері охорони здоров'я є однією з ключових загроз ефективності системи публічного управління та реалізації права громадян на доступ до якісних медичних послуг. Основними чинниками, що сприяють поширенню корупційних практик у кадрових процесах, залишаються недостатня прозорість та підзвітність процедур добору, призначення й просування по службі, відсутність ефективних механізмів

контролю, формалізація процедур перевірки доброчесності кандидатів, а також наявність конфліктів інтересів, що не врегульовуються належним чином.

Запобігання корупції у кадровій сфері державних органів, що здійснюють публічне управління сферою охорони здоров'я вимагає комплексного підходу, що поєднує удосконалення нормативно-правової бази, впровадження сучасних інструментів електронного урядування, підвищення ролі громадського контролю, а також забезпечення реальної відповідальності за порушення принципів доброчесності. Важливу роль у цьому процесі відіграє формування високих етичних стандартів поведінки посадових осіб, впровадження системи регулярного підвищення кваліфікації та антикорупційної обізнаності кадрових служб і керівництва органів охорони здоров'я.

Позитивний досвід окремих європейських країн демонструє доцільність запровадження незалежного аудиту кадрових процедур, участі громадських організацій у процесах моніторингу призначень, а також створення відкритих електронних платформ для доступу до інформації про конкурси й рішення конкурсних комісій. В умовах трансформації системи охорони здоров'я України та впровадження реформ у сфері публічної служби такі заходи мають стати пріоритетними для забезпечення прозорої та ефективної кадрової політики.

Отже, лише системні та узгоджені дії з боку державних органів, антикорупційних інституцій, громадянського суспільства й міжнародних партнерів здатні забезпечити належний рівень прозорості та доброчесності у кадровій політиці державних органів охорони здоров'я України. Це, у свою чергу, сприятиме підвищенню якості надання медичних послуг, зміцненню довіри громадян до органів державної влади й формуванню ефективної системи публічного управління в галузі охорони здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. Офіційний вісник України. 2016. № 29. Ст. 1177.
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 4. Ст. 43.
3. GRECO Fourth Evaluation Round. Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors : Estonia Evaluation Report. 2013. URL: https://www.coe.int
4. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1993. № 4. Ст. 19.
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
6. Council of Europe. Recommendation on Managing Conflicts of Interest in the Public Service. Strasbourg : CoE, 2000. URL: https://rm.coe.int
7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006 № 251-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 49. Ст. 482.
8. Методичні рекомендації щодо управління конфліктами інтересів у діяльності державних службовців : Національне агентство з питань запобігання корупції. 2018. URL: https://nazk.gov.ua
9. Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки : Закон України від 20.10.2022 № 413-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2023. № 4. Ст. 43.
10. Загальні правила етичної поведінки державних службовців : Наказ Нацдержслужби України від 05.08.2016 № 158. *Офіційний вісник України.* 2016. № 65. Ст. 2189.

Palahniuk K. Prevention of corruption in the personnel policy of state bodies in the field of healthcare

The article examines the issue of preventing corruption in the personnel policy of state bodies in the field of health care as an important direction for improving the public administration system. The author justifies the relevance of the chosen topic, which is due to the high level of corruption risks when making decisions related to the selection, appointment, promotion and dismissal of personnel in state health care bodies, as well as the negative consequences that such manifestations of corruption cause for the accessibility and quality of medical services. The article focuses on the specifics of personnel processes in the health care system, which are of critical importance for ensuring the functioning of the industry, especially given the need to realize the right of every person to receive timely, high-quality and safe medical care. The main forms and manifestations of corruption in the field of personnel policy of state health care bodies are revealed, among which non-transparent competitive procedures, formalized selection of candidates, appointment of persons to positions in the presence of personal connections, political loyalty or on the condition of providing an undue benefit are noted. The problems of conflict of interest, which often remain unregulated, and abuses by officials in making personnel decisions are emphasized. Attention is paid to the analysis of the current state of regulatory and legal support for personnel policy in Ukraine, in particular the Law of Ukraine «On Civil Service» and the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption», indicating their shortcomings that create conditions for corruption abuses in the personnel sector.

In the course of the study, the author analyzed international experience in preventing corruption in the personnel policy of public authorities, in particular the practice of the European Union. Special attention is paid to examples of effective use of electronic systems for managing personnel procedures, which ensure transparency of competitions, reduce the influence of the human factor, and also contribute to reducing corruption risks. It is noted that the implementation of such solutions in Ukraine will not only improve personnel selection procedures in the healthcare system, but also increase public trust in public authorities.

Key words: *personnel policy, corruption prevention, healthcare, state bodies, anti-corruption mechanisms, public administration, integrity, transparency, personnel selection, conflict of interest, ethical standards.*

УДК 351.72:339.543
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.23

М. М. Разумей
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

Г. Ю. Разумей
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

С. А. Казанцев
аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ПРОФІЛЮВАННЯ МИТНИХ РИЗИКІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Стаття присвячена дослідженню профілювання ризиків у митній справі. Метою статті є обґрунтування концептуальних засад профілювання митних ризиків та визначення цього поняття у контексті публічного управління. Автори акцентують увагу на необхідності уточнення науково-методологічних засад профілювання митних ризиків, яке є ключовим інструментом у системі управління ризиками в митній справі. Відзначається, що відсутність єдиного підходу до інтерпретації поняття «профілювання митних ризиків» ускладнює розробку дієвих механізмів управління ризиками, що негативно впливає на ефективність митного контролю. Стаття містить аналіз останніх досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, які присвячені проблематиці управління митними ризиками, зокрема їх профілюванню. Розглядається процес розробки профілів митних ризиків, який складається із восьми етапів: розробка; формалізація; тестування; затвердження; облік справ; впровадження; контроль ефективності; внесення змін. Проте основна увага авторів фокусується на сутності профілювання митних ризиків як комплексного процесу, що включає не лише розробку профілів ризику, але й аналіз, оцінку та мінімізацію потенційних загроз митній безпеці держави. Автори пропонують власне визначення поняття «профілювання митних ризиків» у контексті публічного управління, яке враховує нормативно-правові аспекти та практичні механізми впровадження управлінських рішень. Підкреслюється важливість інтеграції підходів до профілювання митних ризиків із загальною стратегією публічного управління, що передбачає взаємодію між різними державними органами. У статті також розглянуто структуру профілю ризику та особливості застосування митними органами України електронних та документальних профілів ризику. Автори наголошують на необхідності закріплення визначення «профілювання митних ризиків» на законодавчому рівні, що сприятиме формуванню цілісної методології управління ризиками та підвищенню ефективності митного контролю. Стаття також містить авторське бачення удосконалення системи профілювання митних ризиків шляхом інтеграції сучасних інформаційних технологій та розробки превентивних заходів для забезпечення митної безпеки держави.

Ключові слова: *профіль ризику, індикатор ризику, оцінка ризику, митний контроль, митна справа, управлінське рішення, загроза, митна безпека.*

Постановка проблеми. Органи публічної влади все більше зусиль та ресурсів приділяють питанням аналізу та управління ризиками у відповідних сферах національної економіки. Так, митні органи України стикаються із глобальними викликами для економічної безпеки держави, що пов’язані із забезпеченням повноти опо-

© Разумей М. М., Разумей Г. Ю., Казанцев С. А., 2025

даткування зовнішньоекономічних операцій, протидією контрабанді, запобіганням митним правопорушенням та необхідністю ефективного управління митними ризиками у цілому. У даному контексті ключову роль відіграє профілювання митних ризиків як інструмент загальної системи управління ризиками, що дозволяє ідентифікувати, оцінювати та мінімізувати потенційні загрози у сфері зовнішньої торгівлі. Попри зростаючу увагу до ризик-орієнтованого підходу в митній справі, науково-методологічні засади профілювання митних ризиків залишаються недостатньо визначеними. Відсутність єдиного підходу до інтерпретації цього поняття ускладнює розробку дієвих механізмів управління митними ризиками, що негативно впливає на здійснення митного контролю. Слід також зазначити, що на сьогоднішній день саме поняття «профілювання митних ризиків» взагалі не фігурує на законодавчому рівні України, що ускладнює його однозначне тлумачення та застосування під час виконання своїх професійних обов'язків посадовими особами митних органів. Отже, існує об'єктивна потреба у концептуалізації профілювання ризиків у митній справі, що сприятиме формуванню цілісної методології управління митними ризиками та, як наслідок, підвищить ефективність митного контролю при переміщенні товарів через митний кордон України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці управління митними ризиками, зокрема окремим аспектам щодо їх профілювання, присвятили свої дослідження такі зарубіжні вчені, як: Д. Віддоусон (David Widdowson), С. Холлоуей (Stephen Holloway), Й.-Х. Куо (Yen-Hui Kuo), Ш.-Ч. Чоу (Shu-Ching Chou), А. Тан (Angkearsoben Tan), Г. Срея (Hong Sreya), П. Кругман (Paul Krugman), М. Обстфельд (Maurice Obstfeld) та інші.

Серед робіт українських вчених окремо слід зазначити наукову статтю І. Несторишена та В. Туржанського, в якій авторами досліджено сучасне нормативне забезпечення функціонування системи управління митними ризиками, а також проаналізовано етапи розробки профілів ризику та процес їх формалізації відповідно до чинного законодавства [5]. Під керівництвом зазначених авторів проведено також інше ґрунтовне дослідження теоретичних та практичних аспектів управління ризиками в митній справі, у тому числі особливостей їх профілювання [12]. У дослідженні щодо механізмів державного управління А. Брендак зроблено акцент на застосуванні сучасних інформаційних технологій для здійснення профілювання митних ризиків [2]. Комплексний підхід до вивчення системи управління ризиками в митних органах України з урахуванням європейського досвіду застосовано у дослідженні О. Неліпович [4]. Науковий доробок О. Фрадинського та групи профільних фахівців суттєво розвинув методологічну основу для удосконалення профілювання митних ризиків [10]. Заслуговує на увагу також наукова праця О. Бондар та В. Виноградчого, яка присвячена дослідженню формування профілів ризику в митній справі і в якій розглядається важливість митного контролю як ключового аспекту безпеки та регулювання зовнішньоекономічної діяльності України [1]. У цілому над проблематикою аналізу та оцінки митних ризиків працювала низка інших науковців України, зокрема: І. Бережнюк, В. Булана, О. Джумурат, А. Войцещук, Л. Івашова, О. Комаров, Ю. Кунєв, П. Пашко, П. Пісной, Є. Рудніченко, С. Терещенко. Зазначені вчені, а також інші фахівці-практики в тій чи іншій мірі застосовували поняття «профілювання митних ризиків», проте, на наш погляд, його формалізована інтерпретація залишалася недостатньо опрацьованою.

Мета статті – обґрунтувати концептуальні засади профілювання митних ризиків і сформулювати визначення цього поняття в контексті публічного управління.

Виклад основного матеріалу. У професійній сфері здійснення митної справи та у рамках наукових досліджень сутність профілювання митних ризиків традиційно асоціюється із безпосередньою розробкою профілів ризику [5; 10; 12]. Власне під профілем ризику слід розуміти опис будь-якої сукупності індикаторів ризику, у тому числі визначених комбінацій індикаторів ризику, що є результатом збору, аналізу та систематизації інформації. Таке визначення містить Порядок

здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684 (далі – Порядок). У свою чергу, відповідно до Порядку, індикатори ризику – це критерії із заданими наперед параметрами, використання яких дає можливість здійснювати вибір об'єкта контролю [8]. Акцентуємо увагу на тому, що профіль ризику та індикатори ризику є одними з основних інструментів системи управління митними ризиками.

Профіль ризику є підставою для застосування визначених форм митного контролю у відношенні до тих чи інших товарів або осіб, у разі виявлення потенційних ризиків у результаті аналізу наявної інформації. Сам профіль доводиться до відома посадових осіб митних органів, які здійснюють митне оформлення та митний контроль, і є підставою застосування до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності відповідних форм та обсягів митного контролю (наприклад, поглиблена перевірка товаросупровідних документів, митний огляд, проведення експертизи, зважування товарів тощо). Профілі ризику в митній справі виконують роль додаткового джерела інформації про діяльність конкретного учасника зовнішньоекономічної діяльності або перевезення конкретних видів товарів, а також застосовуються у визначених областях ризику та при оцінці ступеня ризику у межах певної області ризику шляхом використання індикаторів.

Для практики функціонування систем управління ризиками характерна наступна структура профілю ризику: 1) загальні відомості: номер; термін дії; 2) відомості про область ризику: індикатори ризику (вага, вартість, кількість тощо); митний орган, що здійснює митні операції з товарами; зовнішньоторговельний контракт; митний режим; вид транспорту; 3) заходи щодо мінімізації ризику: вказівка про застосування заходів; тип митного огляду; 4) контактна інформація: контактна особа; особа, що підписала проєкт профілю [11; с. 508].

Профілі ризику, залежно від можливості автоматизації їх застосування, поділяються на документальні та електронні. Для опису електронного профілю ризику формується паспорт профілю ризику за визначеною формою. Аналогічно, для документального профілю ризику також створюється паспорт, форма якого також визначена на нормативному рівні. Паспорт електронного профілю ризику призначений виключно для внутрішнього використання митними органами та є документом для службового користування. У процесі наповнення профілів митних ризиків значеннями індикаторів ризику та/або іншими релевантними параметрами застосовуються електронні рамкові профілі ризику. Паспорт електронного рамкового профілю ризику включає інформацію про індикатори ризику та додаткові параметри, які підлягають наповненню відповідальними структурними підрозділами митних органів, а також встановлює періодичність оновлення цих даних. Під час використання електронного рамкового профілю ризику конкретні значення індикаторів визначаються у відповідному доповненні до паспорту електронного рамкового профілю ризику.

У випадках, коли виникає потреба у додатковому аналізі об'єктів ризику, зокрема для виявлення умов та чинників, що сприяють виникненню ризикових ситуацій, використовуються так звані «фонові» профілі ризику. Застосування цих профілів не передбачає встановлення конкретних форм або обсягів митного контролю, що дозволяє зосередитися на зборі інформації та аналізі ризиків без прямого втручання у процедури проведення перевірок. Паспорт фонового профілю ризику містить відомості про митний орган, який відповідає за моніторинг використання даного профілю. Після проведення моніторингу він подається на розгляд Експертної комісії із застосування системи управління ризиками, яку утворює Держмитслужба (далі – Експертна комісія). Експертна комісія аналізує отримані дані та приймає рішення щодо необхідності впровадження відповідних заходів реагування. Цей процес забезпечує своєчасне виявлення та усунення потенційних загроз та ризиків порушення митного законодавства.

Експертна комісія також відповідає за схвалення електронних профілів ризику, внесення змін до них, а також припинення або поновлення їх дії. Крім того, комісія

затверджує стандартні умови аналізу, вносить зміни до них та приймає рішення про припинення їх дії. Поняття «стандартна умова аналізу» є відносно новим у митному законодавстві України, під яким слід розуміти сукупність індикаторів ризику, що може застосовуватись у багатьох профілях ризику одночасно для опису окремої умови та/або алгоритму. У випадку автоматизації застосування профілів ризику формується програмний код, який використовується для їх програмної реалізації. Програмний код розробляється лише для електронних профілів ризику та впроваджується до окремого модуля автоматизованої системи управління ризиками митних органів України. Такі інформаційні модулі розробляються і впроваджуються з урахуванням потреб, особливостей засобів та способів переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення та інших факторів, пов'язаних із перетином митного кордону України [8].

Відомчим наказом Держмитслужби [9] регламентовано процес розробки профілів митних ризиків, який охоплює сукупність дій та заходів, що розподілені на вісім послідовних етапів (таблиця 1).

Що стосується загальної процедури профілювання митних ризиків, то вона повинна охоплювати таку сукупність дій: збирання, оброблення та систематизування інформації; встановлення профілю загрози, тобто опис сфери загрози (правопорушення) та сфери ризику, характерних лише для нього ознак – індикаторів ризику; формалізація шляхом реєстрації формуляра затвердженого профілю ризику та аналітичної довідки на паперових та електронних носіях; практичне застосування профілювання ризиків персоналом під час несення служби, яке здійснюється за формулярами (описами) профілів ризику або характерними (типовими) ознаками можливого правопорушення; моніторинг зареєстрованих профілів, їх коригування та внесення нової інформації до формуляра профілю (реєстрація позитивних результатів або їх відсутності у разі спрацювання профілю).

Отже, можна зробити висновок, що звуження сутності профілювання ризиків в митній справі до процесу розробки профілів ризику не відображає реального змісту цього поняття. Крім цього, таке бачення значно відрізняється від вже існуючих підходів в інших сферах публічного управління, зокрема у суміжній до митної справи сфері охорони державного кордону. Так, в Інструкції з проведення

Таблиця 1

Етапи розробки профілів ризику в митній справі

№	Назва етапу	Зміст етапу
1	Розробка	Визначення індикаторів ризику; оцінка селективності профілю ризику; оцінка значимості профілю ризику для наповнення Державного бюджету; визначення впливу негативної історії профілю ризику на ступінь ризику; визначення порядку обчислення ступеня ризику за профілем ризику.
2	Формалізація	Формування паспорта профілю ризику, програмного коду та аналітичної довідки до профілю ризику.
3	Тестування	Формування вибірки даних із баз даних відповідно до заданих індикаторів ризику або перевірка реакції автоматизованої системи митного оформлення на відповідний програмний код при введенні митної декларації із заданими значеннями граф.
4	Затвердження	Департамент профілювання митних ризиків вносить профіль ризику на розгляд Експертної комісії, яка затверджує або повертає його на доопрацювання.
5	Облік справ	Ведення справ профілів ризику здійснюється у паперовому (зберігається не менше 3-х років) та електронному вигляді за допомогою спеціального програмного забезпечення.
6	Впровадження	Електронні профілі ризику доводяться до митних органів програмними методами; документальні профілі ризику доводяться до митниць листами.
7	Контроль ефективності	Проведення аналізу отриманих результатів митного контролю за результатами застосування профілю ризику і внесення на розгляд Експертної комісії з однією із таких пропозицій: внести зміни; залишити чинним без змін; припинити дію профілю ризику.
8	Внесення змін	Рішення про внесення змін до профілю ризику чи припинення його дії приймає Експертна комісія.

Джерело: узагальнено авторами на основі [5; 8; 9]

аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України профілювання ризиків визначається як «сукупність способів та методик з оцінки ризиків» [7]. Отже, використовуючи поняття «оцінка ризиків», яке наведено у Положенні, можна сформувати визначення профілювання митних ризиків з нормативно-правової точки зору. У юридичній площині знаходиться також підхід до визначення поняття самого митного ризику, адже стаття 361 Митного кодексу України інтерпретує митний ризик як ймовірність недотримання вимог законодавства України з питань митної справи [3]. На нашу думку, у контексті публічного управління оцінка ризику має охоплювати більш широке коло питань, ніж ті, про які зазначено у Положенні. Зокрема, стаття 2 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» передбачає, що на основі оцінювання ризиків має здійснюватися розроблення та реалізація управлінських рішень, спрямованих на мінімізацію таких ризиків, а також на підвищення спроможності державних інституцій щодо нейтралізації загроз економічній безпеці [6].

Таким чином, профілювання митних ризиків у контексті публічного управління має розглядатися як комплексний процес, який включає не лише розробку профілів ризику, але й аналіз та оцінку ризиків з метою забезпечення ефективного функціонування митної системи. Цей процес повинен враховувати як нормативно-правові аспекти, так і практичні механізми впровадження управлінських рішень, спрямованих на мінімізацію ризиків. Зокрема, важливим є інтеграція підходів до здійснення профілювання митних ризиків із загальною стратегією публічного управління, що передбачає взаємодію між різними державними органами, такими як: митні органи, органи охорони державного кордону, податкові та інші державні органи. Такі підходи дозволяють не лише ідентифікувати потенційні загрози державним інтересам, але й розробляти превентивні заходи, спрямовані на підвищення рівня митної безпеки держави та забезпечення стабільності державних інституцій.

Висновки і пропозиції. Концептуальні засади профілювання митних ризиків у контексті публічного управління ґрунтуються на системному аналізі ризиків, визначенні їх індикаторів, оцінці ймовірності та наслідків порушень митного законодавства, а також на використанні управлінських методик для мінімізації загроз і забезпечення ефективного митного контролю при переміщенні товарів через митний кордон. Отже, ключовими елементами системи концептуальних засад профілювання митних ризиків є поняття: «профіль ризику», «оцінка ризику» та «індикатори ризику». З огляду на зміст вже існуючих дефініцій у сфері публічного управління, закріплених у нормативно-правових актах України, профілювання митних ризиків – це система способів та методик, спрямованих на визначення ймовірності виникнення ризику і можливих наслідків недотримання вимог законодавства України з питань митної справи у разі настання ризику. Саме такий сутнісний зміст слід вкладати у термін «профілювання ризиків» у сфері митної справи, а дане визначення має бути зафіксовано у переліку термінів, які наведені у пункті 3 Положення. Разом із тим, на концептуальному рівні під профілюванням митних ризиків у контексті публічного управління пропонується розглядати систематизований процес збору, аналізу та оцінки інформації для визначення ймовірності виникнення ризиків і формування відповідних профілів ризику, що передбачає ідентифікацію сукупності індикаторів ризику, їх комбінацій та кореляцій, а також дозволяє митним органам ефективно прогнозувати порушення митного законодавства, ухвалювати обґрунтовані управлінські рішення та впроваджувати заходи з метою мінімізації можливих негативних наслідків для митної безпеки держави.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що в сучасних умовах розвитку інформаційно-аналітичних технологій профілювання митних ризиків має передбачати розробку профілів на основі алгоритмів штучного інтелекту для аналізу великих обсягів даних. Це сприятиме впровадженню у практику діяльності митних органів України динамічних профілів, що адаптуватимуться до змін у зовнішньоекономічній діяльності. Саме на цьому мають бути зосереджені подальші дослідження з питань профілювання митних ризиків у сфері публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Бондар О. В., Виноградчий В. І. Формування профілів ризику в митній справі. *Київський економічний науковий журнал*. 2023. № 3. С. 14–17. DOI: 10.32782/2786-765X/2023-3-2.
2. Брендак А. І. Імплементація інформаційних технологій у контексті функціональної розбудови системи управління митними ризиками. *Митна безпека* : науковий журнал. 2020. Випуск 4. С. 10–19.
3. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: https://cutt.ly/7ry0gN9i.
4. Неліпович О. В. Система управління ризиками як інструмент спрощення митних процедур в контексті євроінтеграції. *Modern Economics.* 2020. № 24. С.119–124.DOI:https://doi.org/10.31521/modecon.V24(2020)-19.
5. Несторишен І. В., Туржанський В. А. Профілювання митних ризиків в системі забезпечення митної безпеки України. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки.* 2018. № 33. С. 9–16. URL: https://cutt.ly/8ry0g8Li.
6. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України 28.01.2021 № 1150-IX. URL: https://cutt.ly/2ry0hwQe.
7. Про затвердження Інструкції з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України: наказ Міністерства внутрішніх справ України 11.12.2017 № 1007. URL: https://cutt.ly/Wry0htk6.
8. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю: наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. URL: https://cutt.ly/Bry0hasa.
9. Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику : наказ Державної митної служби України від 22.12.2010 № 1514. URL: https://cutt.ly/cry0hha8.
10. Система управління ризиками в державній митній справі України: монографія / за заг. ред. О. А. Фрадинського. Хмельницький: Науково-дослідний центр митної справи НДІ ФП УДФСУ, 2019. С. 168–185.
11. Сучасна митна енциклопедія / за заг. ред. Д. В. Приймаченка, В. В. Ченцова. Дніпро: УМСФ, 2024. 260 с. 508–509. URL: https://cutt.ly/jry0hcjk.
12. Управління митними ризиками: теорія та практика: колективна монографія / за заг. ред. І. В. Несторишена та В. А. Туржанського. Ірпінь – Хмельницький: ФОП Стрихар А. М., 2018. С. 261–277.

Razumei M., Razumei H., Kazantsev S. Conceptualization of customs risk profiling in public administration

The article is devoted to the study of risk profiling in customs. The purpose of the article is to substantiate the conceptual principles of customs risk profiling and define this concept in the context of public administration. The authors emphasize the need to clarify the scientific and methodological principles of customs risk profiling, which is a key tool in the risk management system in customs. It is noted that the lack of a unified approach to interpreting the concept of «customs risk profiling» complicates the development of effective risk management mechanisms, which negatively affects the effectiveness of customs control. The article contains an analysis of recent studies by domestic and foreign scientists devoted to the issues of customs risk management, in particular their profiling. The process of developing customs risk profiles is considered, which consists of eight stages: development; formalization; testing; approval; case accounting; implementation; effectiveness control; making changes. However, the authors focus on the essence of customs risk profiling as a complex process that includes not only the development of risk profiles, but also the analysis, assessment and minimization of potential threats to the customs security of the state. The authors propose their own definition of the concept of "customs risk profiling" in the context of public administration, which takes into account regulatory and legal aspects and practical mechanisms for implementing management decisions. The importance of integrating approaches to customs risk profiling with the general strategy of public administration, which involves interaction between various state bodies, is emphasized. The article also considers the structure of the risk profile and the features of the use of electronic and documentary risk profiles by the customs authorities of Ukraine. The authors emphasize the need to consolidate the definition of "customs risk profiling" at the legislative level, which will contribute to the formation of a holistic risk management methodology and increasing the efficiency of customs control. The article also contains the author's vision of improving the customs risk profiling system by integrating modern information technologies and developing preventive measures to ensure the customs security of the state.

Key words: *risk profile, risk indicator, risk assessment, customs control, customs, management decision, threat, customs security.*

УДК 338.1+620.9
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.24

Т. С. Яровой
доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри національної безпеки, менеджменту
та публічного адміністрування
Чернігівського інституту Інформації, бізнесу і права ЗВО
«Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая»
https://orcid.org/0000-0002-7266-3829

ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОЇ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Стаття присвячена дослідженню сучасної енергетичної політики в контексті національної безпеки, аналізу зарубіжного досвіду для виявлення ефективних стратегій та їх застосовності до національних рамок. Дослідження підкреслює критичну роль енергетичної безпеки як основного елементу стабільності держави, що охоплює безперебійне енергопостачання, надійність інфраструктури та стратегічну автономію. Основна увага приділена стратегіям диверсифікації, інтеграції відновлюваних джерел енергії та розвитку стратегічних енергетичних резервів, як основних компонентів стійких енергетичних систем у глобалізованому та взаємопов'язаному середовищі.18:57:34 Розглянуто різні підходи до досягнення енергетичної безпеки через політичні та технологічні досягнення. У статті розглянуто міжнародні практики, такі як лідерство Німеччини у впровадженні відновлюваних джерел енергії, залежність Франції від ядерної енергії та стратегічні резерви, що підтримуються Сполученими Штатами. Також досліджено зростаючу важливість цифрових технологій в енергетичній інфраструктурі та пов'язані з ними ризики кібербезпеки, висвітлюючи заходи, що здійснюються для захисту від фізичних та цифрових загроз.

Виявлено суттєві кореляції між рамками енергетичної політики та успішним пом'якшенням вразливостей, пов'язаних з енергетикою. Країни, які надавали пріоритет енергетичній незалежності, інвестували в модернізацію інфраструктури та брали участь у регіональному співробітництві, продемонстрували більш високу стійкість до перебоїв. У дослідженні підкреслено роль інтегрованих регіональних енергетичних ринків, таких як у Скандинавії, у підвищенні транскордонної торгівлі енергією та надійності систем, створенні надійних механізмів управління енергетичними кризами та оптимізації використання ресурсів. Окремої уваги заслуговує необхідність подальших міждисциплінарних досліджень для вдосконалення стратегій енергетичної безпеки в глобальному ландшафті, що розвивається. Порівняльні дослідження різних енергетичних систем у поєднанні з аналізом геополітичної та екологічної динаміки пропонують цінне розуміння кращих практик. Підкреслено важливість спільних рамок та міжнародних партнерств у вирішенні складних енергетичних проблем, забезпеченні сталого та безпечного доступу до енергії для майбутніх поколінь.

Ключові слова: *енергетична політика, національна безпека, зарубіжний досвід енергетична безпека, відновлювана енергетика, диверсифікація, стратегічні резерви, енергетична інфраструктура, міжнародна співпраця, енергетична незалежність, геополітична динаміка.*

Обґрунтування актуальності теми дослідження. Тема дослідження має значну актуальність у сучасному глобальному контексті, де енергетична безпека є критично важливим компонентом національної стабільності та стійкості. Енергетична політика безпосередньо впливає на економічні показники, надійність інфраструктури та загальну стратегічну спроможність держави. Перебої в енергопо-

© Яровой Т. С., 2025

стачанні, спричинені стихійними лихами, волатильністю ринку або геополітичними змінами, можуть призвести до каскадного впливу на економічні та соціальні системи, що підкреслює потребу в надійних і далекоглядних енергетичних стратегіях.

Глобальний енергетичний перехід, позначений все більшим впровадженням відновлюваних джерел енергії і зусиллями зі зменшення залежності від викопних видів палива, створив як можливості, так і виклики для національної безпеки. Хоча відновлювана енергетика відкриває шляхи до стійких і децентралізованих енергетичних систем, вона також вимагає нових інвестицій в інфраструктуру і стійкості до нових загроз, в тому числі кібератак, спрямованих на «розумні» електромережі та енергетичні мережі. Вивчення підходів інших країн до вирішення цих проблем дає цінні уроки щодо збалансування економічної ефективності, екологічної стійкості та імперативів безпеки

Більше того, інтеграція передових технологій, таких як системи зберігання енергії, штучний інтелект і цифровий моніторинг, змінила спосіб управління енергетичними ресурсами в країнах. Досягнення, у поєднанні з міжнародною співпрацею у сфері торгівлі енергоресурсами та об'єднання енергосистем, підкреслюють важливість узгодження енергетичної політики з рамками національної безпеки. Аналіз зарубіжного досвіду дає всебічне розуміння того, як різні країни зменшують ризики, оптимізують використання ресурсів і зміцнюють енергетичний суверенітет, що є критично важливими міркуваннями для політиків у всьому світі для забезпечення довгострокової національної стабільності.

Мета дослідження — аналіз особливостей сучасної енергетичної політики в контексті забезпечення національної безпеки шляхом вивчення зарубіжного досвіду, виявлення ефективних стратегій та дослідження їх застосовності до інших національних контекстів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз свідчить про зростаючий інтерес до взаємозв'язку між енергетичною політикою та національною безпекою, оскільки у дослідженнях зосереджено увагу на інтеграції відновлюваних джерел енергії, диверсифікації джерел енергії та створенні стратегічних резервів для підвищення стійкості до перебоїв у постачанні. У публікаціях наголошується на ролі цифрових технологій та кібербезпеки в захисті енергетичної інфраструктури (Бамбіндра Д., Костюк В., Дудкін О., Фрайєр Е., Ліщинський І., Лизун М., Долін В. В., Забулонов Ю. Л., Копиленко О. Л., Шраменко І. Ф., Ільницька У. В., Стежко С. М., Фица В. М., Турчин Я., Мітюшкіна Х. С., Черницька Т., Новосад Ю.). Міжнародне співробітництво та регіональні енергетичні ринки дедалі більше визнаються ключовими компонентами сталих стратегій енергетичної безпеки.

Основний зміст дослідження. Енергетична безпека є запорукою національної безпеки, яка визначається безперебійним постачанням енергоносіїв за прийнятною ціною. Даний принцип лежить в основі стабільності сучасної економіки, функціонування критично важливої інфраструктури та виконання стратегічних національних завдань. Міжнародне енергетичне агентство підкреслює, що перебої в енергопостачанні, спричинені стихійними лихами, геополітичною напруженістю або технічними збоями, можуть мати далекосяжні економічні та соціальні наслідки. Тому, забезпечення стійкості енергетичних систем є пріоритетним завданням для урядів у всьому світі, що вимагає політики, спрямованої як на безпосередні ризики, так і на довгострокову стійкість.

Диверсифікація джерел енергії є однією з ключових стратегій у досягненні енергетичної безпеки, країни зі значною інтеграцією відновлюваної енергетики, такі як Німеччина, що зосередилася на вітровій та сонячній енергії, демонструють, як перехід до диверсифікованого енергетичного портфеля може зменшити залежність від імпортованих викопних видів палива. Так само країни, багаті на власні енергетичні ресурси, такі як Норвегія, використовують гідроенергетику як стабільне і стійке джерело енергії, зміцнюючи свою самодостатність [1]. Їхні зусилля відображають важливість зменшення вразливості, пов'язаної з надмірною залежністю від конкретних постачальників або імпорту енергоносіїв.

Іншим важливим аспектом є створення стратегічних енергетичних резервів, які слугують буфером під час надзвичайних ситуацій. Стратегічний нафтовий резерв США, найбільший у світі, забезпечує захист від перебоїв у постачанні, стабілізуючи ринки у кризові періоди. Аналогічно, європейські країни інвестували у великі сховища природного газу, забезпечуючи безперебійність постачання під час сезонних коливань попиту або геополітичної невизначеності [2]. Інтеграція цифрових технологій в енергетичні системи, підвищуючи ефективність, створює нові проблеми безпеки. Зростаюча залежність від взаємопов'язаних мереж та автоматизованих систем підвищує ризик кібератак на об'єкти критичної інфраструктури. Для усунення цих вразливостей такі країни, як Велика Британія, впровадили передові заходи з кібербезпеки та створили механізми співпраці для захисту енергетичних мереж від цифрових загроз.

Ефективна політика енергетичної безпеки також наголошує на міжнародному співробітництві. Такі ініціативи, як транскордонна торгівля енергоресурсами та регіональні мережі, прикладом яких є ринок електроенергії Північних країн, підкреслюють переваги спільних ресурсів та інфраструктури у зміцненні колективної енергетичної стійкості. Оскільки глобальний попит на енергію продовжує зростати, забезпечення надійного, доступного і сталого енергопостачання залишається імперативом для підтримки економічної стабільності і національної безпеки.

Диверсифікація джерел енергії є критично важливою стратегією для зменшення залежності від окремих постачальників енергії або ресурсів, зміцнення енергетичної безпеки та зменшення пов'язаних з нею ризиків. Багато країн активно реформують свої енергетичні портфелі, щоб забезпечити стабільність, стійкість і життєздатність енергетичних систем, здатних протистояти зовнішнім потрясінням. Такі підходи узгоджуються з глобальними зусиллями, спрямованими на перехід до більш сталих енергетичних рішень та зменшення вразливості, пов'язаної з геополітичними, економічними та екологічними викликами.

Ключовим аспектом диверсифікації є впровадження технологій відновлюваної енергетики, які в останні десятиліття зазнали значного зростання. Такі країни, як Німеччина та Данія, були в авангарді цього переходу, інвестуючи значні кошти у вітрову та сонячну енергетику. Вони довели, що відновлювані джерела енергії можуть стати надійною альтернативою викопним видам палива, сприяючи зміцненню національної енергетичної безпеки та вирішенню екологічних проблем [3]. За останні роки глобальні потужності відновлюваної енергетики зазнали значного зростання: лише у 2021 році вони збільшилися на 295 гігават, що підкреслює прискорення переходу до сталих енергетичних систем.

Ядерна енергетика також відіграє ключову роль у диверсифікації джерел енергії для країн, які прагнуть зменшити свою залежність від нестабільних паливних ринків, зберігаючи при цьому стабільність енергопостачання. Франція є яскравою ілюстрацією такого підходу, оскільки виробляє приблизно 63% своєї електроенергії за рахунок ядерної енергетики. Завдяки використанню ядерної енергії Франція підтримує низьковуглецевий енергетичний профіль, забезпечуючи при цьому стабільність і передбачуваність постачання електроенергії [4]. Інші країни зараз вивчають подібні стратегії для досягнення раціонального енергетичного балансу.

Розвиток децентралізованих енергетичних систем також сприяє зусиллям з диверсифікації, оскільки технології розподіленої генерації, такі як сонячні панелі на дахах будинків та місцеві вітрові електростанції, зменшують залежність від централізованих електромереж. Подібні системи підвищують стійкість енергетичної інфраструктури, уможливлюючи локалізоване виробництво та розподіл енергії. Країни зі значними інвестиціями в мікромережі та децентралізовані рішення, такі як Японія, продемонстрували, як ці технології можуть зміцнити енергетичну безпеку, особливо в регіонах, схильних до стихійних лих.

Природний газ, який часто розглядається як перехідне паливо, є ще одним компонентом диверсифікованих енергетичних стратегій. Зокрема, такі країни, як Нідерланди та Катар, розробили

потужну інфраструктуру зрідженого природного газу, що дозволяє їм адаптуватися до коливань попиту та пропозиції. Інтегруючи різноманітні джерела енергії, ці країни мають кращі можливості для управління невизначеністю світових енергетичних ринків і зміцнення своєї енергетичної незалежності.

Енергетична політика, яка надає пріоритет диверсифікації, також передбачає міжнародне співробітництво для забезпечення доступу до широкого спектру джерел енергії. Регіональні енергетичні ринки, такі як європейський, заохочують транскордонну торгівлю та спільне використання інфраструктури, що дозволяє країнам диверсифікувати постачання енергоресурсів і підвищити загальну стійкість [5]. Оскільки енергетичні системи стають все більш взаємопов'язаними, диверсифікація джерел енергії стає наріжним каменем національних стратегій забезпечення довгострокової енергетичної безпеки.

Запаси нафти є одним з найважливіших компонентів цих стратегій. Сполучені Штати підтримують Стратегічний нафтовий резерв, найбільший у світі запас сирої нафти на випадок надзвичайних ситуацій. Створений на випадок серйозних перебоїв у постачанні, SPR є важливим інструментом стабілізації ринків і пом'якшення наслідків міжнародних нафтових криз [6]. Інші країни, в тому числі КНР та Індія, створили подібні резерви для забезпечення своєї енергетичної безпеки в часи нестабільності поставок.

Захист енергетичної інфраструктури є критично важливим компонентом національної політики енергетичної безпеки, спрямованої на усунення вразливостей, які можуть призвести до катастрофічних перебоїв у постачанні енергоресурсів. Зростаюча інтеграція цифрових технологій в енергетичні системи посилила потребу в надійних заходах кібербезпеки для протидії зростаючій загрозі кібератак. Міністерство енергетики США реалізує комплексні ініціативи, спрямовані на підвищення стійкості енергетичної інфраструктури до потенційних кібервторгнень, забезпечуючи безперебійну роботу критично важливих систем [7]. Заходи фізичної безпеки не менш важливі для захисту енергетичних активів від таких загроз, як саботаж, тероризм або стихійні лиха. Уряди визначили пріоритетність захисту об'єктів, включаючи електростанції, трубопроводи та нафтопереробні заводи, визнаючи їхню важливість для підтримки ланцюгів постачання енергоносіїв. Європейський Союз розробив керівні принципи захисту критичної інфраструктури, включаючи енергетичні об'єкти, з метою підвищення стійкості до фізичних загроз. Взаємодія фізичних і цифрових ризиків вимагає інтегрованих стратегій, які охоплюють обидві сфери. Системи «розумних мереж» поєднують традиційну енергетичну інфраструктуру з сучасними цифровими мережами, що підвищує ефективність і знижує вразливість. Країни, які впровадили багаторівневі заходи безпеки, що включають як фізичний, так і цифровий захист, демонструють ефективність комплексних підходів до безпеки інфраструктури.

Механізми співпраці також відіграють важливу роль у посиленні захисту енергетичної інфраструктури. Країни часто беруть участь у партнерствах для обміну розвідданими, ресурсами і найкращими практиками для зменшення ризиків. Регіональні організації та альянси відіграють ключову роль у сприянні колективним зусиллям із захисту енергетичної інфраструктури, особливо на взаємопов'язаних ринках, де вразливість може виходити за межі національних кордонів. Завдяки впровадженню стратегічних резервів і надійних захисних заходів країни можуть зменшити ризики, пов'язані з перебоями в енергопостачанні, і забезпечити стійкість своїх енергетичних систем перед обличчям нових викликів.

Міжнародне енергетичне співробітництво є наріжним каменем глобальної енергетичної безпеки, сприяючи стійкості та стабільності через спільні стратегії та спільні ресурси. Енергетична дипломатія слугує ключовим механізмом у цьому відношенні, дозволяючи країнам встановлювати стабільні маршрути імпорту енергоресурсів та зміцнювати міжнародні партнерства [8]. Енергетична політика Європейського Союзу підкреслює важливість диверсифікації джерел енергії та маршрутів постачання, щоб зменшити

залежність від одного постачальника. Такий підхід зменшує ризики, пов'язані з перебоями у постачанні, водночас сприяючи регіональній солідарності та колективній енергетичній стійкості.

Регіональні енергетичні ринки ще більше ілюструють переваги співпраці у сфері енергетичної безпеки. Скандинавські країни створили інтегрований ринок електроенергії, який полегшує транскордонну торгівлю енергією, підвищуючи ефективність і надійність їхніх енергосистем. Взаємопов'язані мережі не лише оптимізують використання відновлюваних ресурсів, але й створюють буфер на випадок локальних збоїв, забезпечуючи стабільне та надійне енергопостачання в усьому регіоні [9]. Модель демонструє, як регіональна співпраця може підвищити енергетичну безпеку завдяки скоординованому плануванню та спільній інфраструктурі. Багатосторонні організації, такі як Міжнародне енергетичне агентство, координує глобальні заходи реагування на енергетичні кризи та просуванні практики сталої енергетики.

Національна енергетична політика та законодавча база є основою для досягнення енергетичної безпеки, враховуючи як внутрішні пріоритети, так і міжнародні зобов'язання. Політика, спрямована на енергетичну незалежність, має на меті зменшити залежність від іноземних джерел енергії та сприяти самозабезпеченню. У Сполучених Штатах такі стратегії наголошують на збільшенні внутрішнього виробництва енергії, зокрема, за рахунок прогресу у видобутку сланцевої нафти і газу [10]. Такий підхід зміцнив енергетичну безпеку, зменшивши вразливість до коливань на зовнішніх ринках і геополітичної напруженості.

Уряди також використовують законодавчі заходи для підтримки енергетичної безпеки. Регуляторні рамки, що сприяють інвестиціям в інфраструктуру відновлюваної енергетики та стимулюють енергоефективність, мають вирішальне значення для переходу до сталих енергетичних систем. Політика, що передбачає створення стратегічних енергетичних резервів, ще більше підвищує стійкість до перебоїв у постачанні. Комплексне законодавство в поєднанні з надійними механізмами імплементації гарантує, що енергетична безпека залишається центральним елементом національних і регіональних стратегій.

Взаємодія між міжнародним співробітництвом і національною політикою підкреслює багатогранний характер енергетичної безпеки. Механізми співпраці підвищують стійкість у глобальному масштабі, тоді як адаптовані національні стратегії спрямовані на подолання конкретних вразливостей та пріоритетів. Разом ці підходи формують цілісну відповідь на складні виклики, пов'язані із забезпеченням надійності, стійкості та безпеки енергетичних систем в умовах глобального ландшафту, що швидко змінюється.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Вивчення сучасної енергетичної політики в контексті національної безпеки підкреслює критичну важливість забезпечення надійності, стійкості та життєздатності енергетичних систем у все більш складному глобальному середовищі. Енергетична безпека більше не зводиться виключно до наявності ресурсів; вона охоплює диверсифікацію поставок, інтеграцію відновлюваних джерел енергії, надійний захист інфраструктури, стратегічні резерви та ефективне міжнародне співробітництво. Ці компоненти формують комплексну основу для протидії як традиційним, так і новим загрозам енергетичним системам.

Перспективи подальших досліджень полягають у вивченні взаємозв'язку між енергетичною політикою та іншими критично важливими сферами національної безпеки, такими як економічна стабільність, екологічна стійкість і технологічні інновації. Порівняльні дослідження регіонів з різною енергетичною залежністю та різними політичними підходами можуть надати цінну інформацію про найкращі практики та стратегії, які можна адаптувати. Крім того, роль нових технологій у формуванні майбутніх рамок енергетичної безпеки потребує більш глибокого вивчення, особливо в контексті їхньої інтеграції в існуючі системи та їхнього потенціалу для створення нових вразливостей.

Динамічна природа енергетичних систем вимагає від політиків застосовувати далекоглядний підхід, використовуючи міжнародний досвід і міждисциплінарні дослідження для розробки стійкої та адаптивної енергетичної політики. Оскільки країни прагнуть збалансувати енергетичні потреби з цілями безпеки та сталого розвитку, подальші дослідження матимуть важливе значення для розробки стратегій, які забезпечать довгострокову стабільність і стійкість перед обличчям глобальних викликів.

Список використаної літератури:

1. Бамбіндра, Д. Костюк, В. Європейський досвід диверсифікації джерел енергетичних ресурсів. *Фінансові стратегії інноваційного розвитку економіки.* 2019 (1 (41)), 69-72. URL: https://journalsofznu.zp.ua/index.php/economics/article/view/229
2. Дудкін, О. Стратегічні запаси нафти, нафтопродуктів і природного газу у країнах Центральної Європи – їхня загальна характеристика та досвід функціонування. *Східно-Європейський журнал передових технологій.* 2017 (4 (87)), 27-40. URL: https://science.lpnu.ua/uk/semi/vsi-vypusky/vypusk-4-nomer-8735-2017/strategichni-zapasy-nafty-naftoproduktiv-i-pryrodnogo-gazu
3. Фрайєр, Е., Ліщинський. І., Лизун, М. Розвиток відновлювальної енергетики: досвід східної Німеччини для України». *Журнал європейської економіки.* вип. 20, вип. 3, Грудень 2021. с. 464-483, https://jeej.wunu.edu.ua/index.php/ukjee/article/view/1550 .
4. Долін, В. В., Забулонов, Ю. Л., Копиленко, О. Л., Шраменко, І. Ф. Глобальні тенденції в атомній енергетиці. *Геотехнічна механіка* 2021, (113), 5-13. URL: https://journals.igns.kyiv.ua/index.php/geotech/article/view/113
5. Ільницька, У. В. Імплементація спільної енергетичної політики Європейського Союзу та реалізація безпекових енергетичних ініціатив через співробітництво ЄС з міжнародними організаціями. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2023, (47), 36-40. URL: http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/47_2023ua/9.pdf
6. Нафтові маневри. До чого приведе «розконсервування» стратегічного резерву США. *Рубрика.* 2018 URL: https://rubryka.com/article/naftovi-manevry/
7. Стежко, С. М., Фица, В. М. Кібербезпека як важливий фактор забезпечення життєдіяльності вітчизняної енергетичної галузі. *Інформація і право.* 2021, (4) 39. URL: https://il.ippi.org.ua/article/view/248828
8. Турчин, Я. Енергетична дипломатія як важлива складова зовнішньої політики держави. *Соціально-гуманітарне знання.* 2016. 2(2), 55-61. URL: https://science.lpnu.ua/uk/shv/vsi-vypusky/tom-2-chyslo-2-2016/energetychna-dyplomatiya-yak-vazhlyva-skladova-zovnishnoyi
9. Мітюшкіна, Х. С. Створення інтегрованих регіональних енергоринків в умовах розвитку глобалізації. *Економічний аналіз.* 2011. 9(1), 7-10. URL: https://ea21journal.world/wp-content/uploads/2022/04/ea-V116-02.pdf
10. Черницька, Т., Новосад, Ю. Альтернативна енергетика Сполучених Штатів Америки в умовах глобальних викликів. *Міжнародна економічна політика.* 2018, 2(29), 75–99. URL: https://journals.uran.ua/jiep/article/view/169759

Yarovoi T. Features of modern energy policy in the system of ensuring National security: foreign experience

The article is devoted to the study of modern energy policy in the context of national security, analysis of foreign experience to identify effective strategies and their applicability to other national frameworks. The study highlights the critical role of energy security as a core element of state stability, encompassing uninterrupted energy supply, infrastructure reliability, and strategic autonomy. The focus was on strategies to diversify, integrate renewable energy sources and develop strategic energy reserves as core components of sustainable energy systems in a globalized and interconnected environment.

Different approaches to achieving energy security through political and technological achievements are considered. The paper examines international practices such as Germany's leadership in adopting renewable energy, France's reliance on nuclear energy, and strategic reserves supported by the United States. The analysis also examines the growing importance of digital technologies in energy infrastructure and the associated cybersecurity risks, highlighting the measures taken to protect against physical and digital threats.

Significant correlations between energy policy frameworks and successful mitigation of energy-related vulnerabilities have been identified. Countries that prioritized energy independence, invested in infrastructure upgrades, and participated in regional cooperation demonstrated greater resilience to disruptions. The study emphasizes the role of integrated regional energy markets, such as in Scandinavia, in increasing cross-border energy trade and system reliability, creating reliable mechanisms for managing energy crises and optimizing resource use.

Special attention should be paid to the need for further interdisciplinary research to improve energy security strategies in the developing global landscape. Comparative studies of different energy systems combined with analysis of geopolitical and environmental dynamics offer valuable insights into best practices. The importance of common frameworks and international partnerships in solving complex energy problems, ensuring sustainable and safe access to energy for future generations is emphasized.

Key words: *energy policy, national security, foreign experience energy security, renewable energy, diversification, strategic reserves, energy infrastructure, international cooperation, energy independence, geopolitical dynamics.*

УДК 352.075
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.25

О. А. Кавилін
кандидат політичних наук,
доцент кафедри публічного управління та земельного кадастру
Класичного приватного університету
https://orcid.org/0009-0001-1857-3099

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Визначено, що головною метою громадського контролю – є забезпечення ефективності та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, попередження та недопущення порушень конституційних прав і свобод громадян, захист їх законних інтересів від свавілля представників влади. Встановлено, що основу здійснення громадського контролю закладено у статтях 38 Конституції України, де вказано, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Тобто, не бути осторонь державної політики, а брати участь у її реалізації, зокрема шляхом контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування.

Визначено, що основу громадського контролю закладено 01 липня 2010 року коли було прийнято Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», яким визначені засади внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства. Пізніше Народними депутатами України було розроблено цілий ряд проектів Законів, які мали регулювати порядок здійснення громадського контролю, але, на сьогодні, так і не прийнято Закон України, який би врегульовував порядок здійснення громадського контролю, окремі його аспекти реалізації знайшли своє відображення у Законах, що регулюють зовсім інші сфери суспільних відносин.

Встановлено, що регулювання процедури громадського контролю відбувається фрагментарно, крім того, спостерігається відсутність єдиного кола суб'єктів громадського контролю та процедур його здійснення. Питання розробки та прийняття профільного Закону «Про порядок здійснення громадського контролю» залишається актуальним в якому має бути чітко визначений перелік суб'єктів здійснення контролю та об'єктів контролю, виписані їх повноваження та обов'язково закріплено питання притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності не лише посадових та службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування за перешкоду здійснення контролю, а також і відповідальність суб'єктів контролю за вчинення таких протиправних дій як: тиск на посадових чи службових осіб, маніпуляції, дезорганізацію роботи та інше.

Ключові слова: *громадський контроль, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, демократичні принципи побудови суспільства.*

Постановка завдання. Неможливо побудувати якісну систему державного управління, яка б відповідала демократичним принципам побудови суспільства не залучаючи до співпраці представників громадкості.

Непрозорість прийняття рішень органами державної влади та місцевого само-

© Кавилін О. А., 2025

врядування без врахування думки громадськості, штучно створені сприятливі умови для активізації корупційних дій представників влади та свавілля монополізованих надавачів соціальних послуг, призвели до недовіри населення до системи державного управління, виключення значної частини інтелектуальних, духовних, організаційних та інших ресурсів громади з процесів суспільного розвитку [1]. Тому питання посилення ролі громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування залишається вкрай актуальним, бо має забезпечити задоволення соціальних потреб суспільства, особливо враховуючи сучасні обставини в яких знаходиться країна, обтяжена проведенням бойових дій та прийняттям ряду «непопулярних» рішень з боку органів влади, які, зазвичай порушують конституційні права громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Громадський контроль за державною владою досліджували: С. А. Косінов [3], Ю. Я. Коцан-Олинець [3], зокрема Т. Гурій та Ж. Коваленко розглядали як правова форма взаємодії між державою та суспільством [4]; С. Вітвицький – як чинник розвитку демократичної держави [5]. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування став предметом дослідження І. О. Сквірського [6], О. А. Смоляра [7], О. Скорохода [8], О. Р. Шевчука [9]. Проте, на сьогодні, досі не прийнято нормативно-правового акту, який би цілісно визначав процедуру здійснення громадського контролю, що заважає імплементації принципів демократії в систему місцевого самоврядування та створює підвалини для зростання рівня корупції в системі органів державної влади та місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Головною метою громадського контролю – є забезпечення ефективності та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, попередження та недопущення порушень конституційних прав і свобод громадян, захист їх законних інтересів від свавілля представників влади.

Здійснення громадського контролю повинно забезпечувати: становлення і розвиток громадянського суспільства та зміцнення конституційного правопорядку в державі; дотримання законності в діяльності всіх органів державної влади та місцевого самоврядування, тощо [10].

Так, у ст. 38 Конституції України вказано, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами [11]. Тобто, не бути осторонь державної політики, а приймати участь у її реалізації, зокрема шляхом контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, від прийняття рішень, які можуть зашкодити конституційним правам громадян за безпечний, достатній рівень життя, на дотримання їх прав і свобод, тощо.

У Постанові Верховного Суду України від 05 лютого 2020 року, № 805/1568/16-а вказано, що право фізичних та юридичних осіб на правовий порядок гарантоване ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [12].

У ст. 55 Конституції України вказано, що кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [11].

Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про звернення громадян» громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов’язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів [13]. Цей Закон надає можливості громадянам впливати на якість роботи органів державної влади та місцевого самоврядування. В свою чергу, органи державної влади і місцевого самоврядування, їх керівники та посадові особи зобов’язані: скасувати або змінити виданні ними рішення, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, та невідкладно вжити заходів щодо припинення неправомірних дій.

Основа громадського контролю була закладена 01 липня 2010 рокуколи було прийнято ЗУ «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», яким були визначені засади внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства, серед яких: посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади; забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень; проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави (ст. 5 Закону [14]).

А у ч. 4, ст. 12 цього Закону [14] було визначено право брати участь у реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики політичні партії та громадські організації.

У листопаді 2010 року було видано Постанову КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою було затверджено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» [15]. Цим Порядком передбачалося залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів шляхом проведення таких консультацій.

Проведення консультацій мало сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя [15].

В обов'язковому порядку мали проводитися консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються:

– життєвих інтересів громадян, зокрема, що впливають на стан навколишнього природного середовища;

– обговорення проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку;

– інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

– витрачання бюджетних коштів [15].

Цією же Постановою КМУ [15] було затверджене «Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації» [16] де було вказано, що тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики – є громадська рада.

Пізніше було розроблено Народними депутатами України цілий ряд проектів Законів, які мали регулювати порядок здійснення громадського контролю.

Але перший проект було запропоновано ще задовго до видання Постанови КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» ще у липні 2001 року Народним депутатом України С. О. Кириченко «Про громадський контроль».

Відповідно до цього проекту громадським контролем слід вважати організаційно оформлену діяльність громадян України з контролю за відповідністю діяльності об'єктів громадського контролю нормам Конституції та законам України (ст. 1 проекту Закону [17]). Тобто, має відповідати встановленим вимогам законодавства щодо організаційно-правової форми господарювання в якій вона може бути створена, мати певну структури, а її посадові особи повинні мати відповідні повноваження щодо здійснення керівництва.

Суб'єкти громадського контролю мали стати всеукраїнські громадські об'єднання, їх структурні підрозділи, метою діяльності яких є організація громадського контролю (ст. 1 проекту Закону [17]). Але, враховуючи те, що у діючому на той час ЗУ «Про об'єднання громадян» [18] серед повноважень громадських об'єднань нічого не було вказано про можливість здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого

самоврядування – виникає питання, щодо необхідності внесення змін до ЗУ «Про об'єднання громадян» в частині розширення повноважень останніх.

Цим проектом Закону було передбачено проведення громадського контролю в наступних формах:

– за зверненнями громадян (така перевірка мала проводитися територіальними відділеннями суб'єктів громадського контролю, їх профільними підрозділами, пунктами громадського контролю на підприємствах, громадськими контролерами на підставі аргументованої інформації про порушення об'єктами контролю норм Конституції та законів України);

– громадська експертиза мала проводитися суб'єктами громадського контролю з проблемних питань діяльності об'єктів громадського контролю, які мають суспільне значення. Мала здійснюватися незалежною групою фахівців (експертною радою);

– громадські слухання передбачалося проведення щодо проблем важливого суспільного значення, дій чи намірів об'єктів громадського контролю, що торкаються широких верств населення [10].

Крім того передбачалося здійснення поточного контролю за діями об'єктів громадського контролю на предмет відповідності нормам Конституції та Законам України із залученням постійно діючої профільної комісії.

У жовтні 2004 року Народними депутатами України А.В. Раханським та І.Ф.Шаровим було запропоновано проект Закону «Про громадський контроль» [17], відповідно до якого суб'єктами громадського контролю мали бути громадські організації, об'єктами – органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи.

Для здійснення громадського контролю громадські організації повинні бути включені до Реєстру громадських організацій, які здійснюють громадський контроль, ведення якого мало здійснювати Міністерство юстиції України. Обов'язковою умовою для включення для такого реєстру мало бути – наявність працюючих за основним місцем роботи у кількості не менше 10 осіб, та не менш трьох осіб, які мають вищу юридичну та/або економічну освіту (спеціаліст або магістр) та стаж роботи за спеціальністю не менше 2 років [10]. Це була нова норма законодавства, яка не мала місце у попередньому проекті Закону запропонованого Народним депутатом України С. О. Кириченко та була спрямована на залучення до процедури здійснення громадського контролю фахівців, які змогли б професійно дослідити відповідність запропонованих нормативно-правових актів законодавчих органів влади Конституції та іншим Законам.

У проекті Закону [10] було розписано порядок здійснення громадського контролю за різними напрямками: при прийнятті місцевих бюджетів; за використанням місцевих бюджетів; за актами органів влади та місцевого самоврядування; при проведенні особистого прийому громадян посадовими, службовими особами.

У проекті Закону [10] з'явилася стаття, яка передбачала притягнення до дисциплінарної, цивільно-правової та адміністративної відповідальності винних осіб у вчиненні порушень у вигляді: необґрунтованої відмови від надання інформації, документів, матеріалів, або надання, що не відповідає дійсності; навмисне приховування інформації, документів, матеріалів; несвоєчасного розгляду запиту, рішення, звернення, клопотання суб'єкта громадського контролю; примушення до поширення або перешкоджання поширенню певної інформації, документів, матеріалів, а також цензура; навмисне знищення інформації, документів, матеріалів; необґрунтоване віднесення окремих видів інформації, документів, матеріалів до категорії відомостей з обмеженим доступом; не включення представників суб'єкту громадського контролю до складу консультативних, дорадчих, постійних, тимчасових комісій; перешкоджання або втручання в роботу суб'єкта громадського контролю [10].

Проте, у проекті Закону було передбачено притягнення до відповідальності і посадових, службових осіб суб'єкту громадського контролю, але за які правопорушення – законодавець не визначив, що унеможливлювало би притягнення винної особи до відповідальності. Хоча, можна здогадуватися, що це могло би бути: перевищення повноважень, тиск на

представників органів державної влади чи місцевого самоврядування, маніпуляції відносно останніх.

Потім, не дивлячись на те, що усі проекти Законів було відхилено, протягом десяти років не було спроб прийняти відповідний Закон, і лише у квітні 2014 року знову питання правової регламентації здійснення громадського контролю набуло своєї актуальності, і було запропоновано проект Закону «Про громадський контроль» [19] Народним депутатом України С. Л. Тигіпком.

У цьому проекті Закону було суттєво розширено перелік суб'єктів його здійснення, якими відтепер мали були не тільки громадські організації, а й фізичні особи; недержавні організації (хоча з приводу останніх – не зрозуміло кого автор проекту мав на увазі, скоріш за все це – неприбуткові організації).

Суттєво розширено й перелік об'єктів громадського, до яких тепер належали не тільки органи державної влади та місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, установи, організації, а й заклади заклади освіти та охорони здоров'я приватної форми власності; особи, що займають домінуюче чи монопольне становище на ринку; фізичні та юридичні особи, які продають товари, виконують роботи, надають послуги, а також ті особи, діяльність яких має вплив на суспільні інтереси в частині забруднення довкілля, протипожежної безпеки, санітарно-епідеміологічної та радіаційної ситуації, безпеки харчових продуктів [19].

Передбачалося, що громадський контроль може здійснюватися шляхом проведення громадських слухань чи громадського моніторингу. До спеціальних процедур громадського контролю мали належати: громадська експертиза; громадські перевірки; громадські розслідування.

У проекті Закону С. Л. Тигіпко було надано визначення конфлікту інтересів при здійсненні громадського контролю, під яким слід розуміти: ситуацію, при якій виникає чи може виникнути протиріччя між власною зацікавленістю суб'єкта громадського контролю та цілями громадського контролю, що може вплинути на об'єктивність його здійснення. Під власною зацікавленістю пропонувалось розуміти можливість отримання суб'єктом громадського контролю доходів у вигляді грошових коштів, вартості майна, нематеріальних активів, додаткового блага та інших доходів для себе або для пов'язаних з ним осіб [19]. Це передбачало мінімізацію корупційної складової під час здійснення контролю. Контроль мав здійснюватися за дотриманням принципу неупередженості.

Через рік (у травні 2015 року) було запропоновано проект Закону «Про громадський контроль» Народними депутатами України Н. Ю. Королівською та Ю. В. Солодом [20]. У цьому проекті серед суб'єктів здійснення контролю з'явився перелік суб'єктів, стосовно яких було встановлено обмеження на право здійснення, зокрема: політичні партії; релігійні організації; непідприємницькі товариства, утворені актами органів державної влади, місцевого самоврядування; асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання; саморегулівні організації, та ті, які здійснюють професійне самоврядування; непідприємницькі товариства, які не є громадськими об'єднаннями.

Серед підстав здійснення громадського контролю було визначено:

– наявність загальновідомих порушень об'єктом громадського контролю Конституції та законів України;

– наявність загальновідомих випадків порушення об'єктом громадського контролю прав, свобод і законних інтересів фізичних або юридичних осіб;

– обґрунтовані звернення фізичних або юридичних осіб з питань, що можуть бути предметом громадського контролю;

– наявність дій, пов'язаних з впливом особистих, майнових (фінансових) та інших інтересів, що перешкоджають сумлінному виконанню обов'язків службовими і посадовими особами органів державної влади, органів місцевого самоврядування;

– наявність загальновідомої інформації про підготовку об'єктом громадського контролю управлінських рішень [20].

Громадський контроль мав проводитися у формі: регулярних аналітичні і моніторингових досліджень діяльності об'єктів громадського контролю; громадської експертизи та перевірки.

Відносно новою нормою, запропонованою законотворцями було – захист прав органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при проведенні громадського контролю та можливість притягнення до відповідальності суб'єктів громадського контролю із відшкодуванням шкоди, заподіяної внаслідок їх неправомірних дій об'єктам контролю. Ця норма мала захистити представників державної влади та місцевого самоврядування від свавілля представників громадкості, яке, іноді має місце під лозунгами формування демократичного суспільства.

Але ні проект Закону, запропонований С. Л. Тигіпко, ні проект Н. Ю. Королівської та Ю. В. Солода так і не отримали схвалення у другому читанні, і знов таки протягом декількох років процес здійснення громадського контролю залишався неврегульованим. До цього питання повернулися лише у квітні 2021 року, коли запропонували проект Закону «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» Народні депутати України Г.М. Третьякова та С.Ф. Швець.

Вони запропонували розширити форми здійснення громадянського контролю, зокрема шляхом:

– організація та проведення громадського діалогу;

– участі суб'єктів громадського контролю у роботі консультативно-дорадчих та інших органів, які утворюються при органах влади;

– розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів та внесення їх для розгляду об'єктам громадського контролю;

– звернення до об'єктів громадського контролю щодо фактів фальсифікації волевиявлення громадян під час проведення виборів з вимогою про негайне усунення порушень;

– ініціювання та проведення громадського публічного розслідування в разі виявлення фактів порушення вимог законодавства;

– проведення громадської, антикорупційної, експертизи проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, та чинних актів;

– утворення за участю відповідних експертів та інших фахівців антикорупційних форумів, центрів громадських, зокрема антикорупційних, розслідувань;

– подання позовів до суду щодо призупинення або скасування дії рішень об'єктів громадського контролю, тощо [21].

Крім того, серед нових форм громадського контролю було запропоновано – складення списків об'єктів громадського контролю, які систематично порушують вимоги актів законодавства, етику державного службовця, посадової особи місцевого самоврядування, права та законні інтереси громадян, суспільні інтереси. Зазначені списки запропоновано розміщувати на веб-сайтах суб'єктів громадянського контролю та в засобах масової інформації [21]. Але зі змісту проекту Закону незрозуміло наслідки, які будуть мати місце для таких порушників. Крім того, питанню відповідальності об'єктів громадського контролю приділено увагу лише у загальних рисах, а щодо суб'єктів – взагалі не передбачається можливість притягнення їх до відповідальності, що може призвести до свавілля з боку таких суб'єктів.

Проте, серед головних зауважень, які свідчать про недосконалість законопроекту – можна вважати відсутність обов'язкових елементів здійснення громадського контролю: суб'єкту та об'єкту. Адже ініціатори проекту Закону визначаючи права та обов'язки суб'єкту не надають визначення цієї категорії, що унеможливлює розуміння того, хто має право здійснювати громадський контроль, з приводу суб'єктного складу можна лише здогадуватися аналізуючи норми проекту Закону. До того ж, не визначено перелік об'єктів громадського контролю, за діяльністю яких буде здійснюватися цей контроль.

Проект Закону [21] у травні 2021 року направлено на розгляд Комітету з правової політики, проте, його так і не було розглянуто.

Отже, на сьогодні, так і не існує Закону України, який би врегульовував порядок здійснення громадського контролю. Окремі його аспекти реалізації знайшли своє відображення у Законах України, що регулюють зовсім інші сфери суспільних відносин.

Так, у ст. 15 ЗУ «Про доступ до публічної інформації« визначено обов'язок оприлюднення інформації розпорядниками щодо інформації про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси та впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації. А у ст. 17 Закону зазначається перелік суб'єктів, які мають право здійснювати громадський контроль до яких належать: депутати місцевих рад, громадські організації та громадські ради, громадяни особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань чи громадської експертизи тощо [22].

Згадується про можливість здійснення громадського контролю у ЗУ «Про запобігання корупції», де у ст. 21 визначено порядок участі громадськості (а точніше громадським об'єднанням, бо саме вони визначенні у якості суб'єктів здійснення громадського контролю) в заходах щодо запобігання корупції, що надає їм право:

– повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції;

– проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів;

– вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;

– здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції, тощо [23].

Окремі аспекти здійснення громадського контролю визначені у ЗУ «Про публічні закупівлі», так, зокрема ч. 5, ст. 7 встановлює правові аспекти залучення громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель. У такому випадку громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню шляхом здійснення аналізу і моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через таку систему та стосовно виявлених ознак порушень законодавства у цій сфері [24]. Але в той же час, Закон забороняє громадянам та громадським організаціям та їх спілкам втручатися у процедуру закупівлі. Тобто, громадкість має право лише на вивчення інформації щодо запланованої процедури закупівлі, та на вже прийнятих рішень щодо їх відповідності чинній нормативній базі та дотриманні законодавчо встановленої процедури закупівлі.

Висновки. Дослідивши нормативну базу, якою на сьогодні здійснюється правове регулювання процедури громадського контролю, можна зробити висновки щодо відсутності єдиного законодавчого врегулювання механізму здійснення громадського контролю, не дивлячись на спроби розробити проект відповідного Закону на протязі 24 років.

Регулювання процедури громадського контролю відбувається фрагментарно, крім того спостерігається відсутність єдиного кола суб'єктів громадського контролю та процедур його здійснення. Питання розробки та прийняття профільного Закону «Про порядок здійснення громадського контролю» залишається актуальним в якому має бути чітко визначений перелік суб'єктів здійснення контролю та об'єктів контролю, виписані їх повноваження та обов'язково закріплено питання притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності не лише посадових та службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування за перешкоду здійснення контролю, а також і відповідальність суб'єктів контролю за вчинення таких протиправних дій як: тиск на посадових чи службових осіб, маніпуляції, дезорганізацію роботи та ін. Крім того, у Законі має бути закріплений єдиний порядок та процедури здійснення громадського контролю.

Підтримуємо ідею стосовно створення професійних учасників громадського контролю, які мають бути зареєстровані в Електронному реєстрі, адміністрування якого має здійснювати Міністерство юстиції України, і це мають бути громадські організації, в штаті яких повинно бути не менш ніж як 3 штатних працівників, які повинні мати вищу юридичну та економічну освіту на рівні не нижче ніж магістр, що обумовлено необхідністю

не лише досліджувати проекти нормативно-правових актів та рішення органів державної влади та місцевого самоврядування, а й приймати участь в обговоренні кошторисів місцевих бюджетів та проектів програм розвитку територіальної громади. Але у даному випадку мова йдеться про професійну складову громадського контролю, проте не слід позбавляти можливості громадян активно приймати участь у розвитку територіальної громади та досліджувати рішення, що приймаються органами місцевого самоврядування з приводу розвитку громади. Тому суб'єктів громадського контролю потрібно поділяти на професійних гравців та аматорів.

Список використаної літератури:

1. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про громадський контроль», № 4697 від 14.04.2014 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50646
2. Косінов С. А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії. *Юрист України.* 2012. № 4. С. 5–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uy_2012_4_3
3. Коцан-Олинець Ю. Я. Громадський контроль як ефективний засіб удосконалення діяльності державної влади в Україні. *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки.* 2018. Вип. 6. С. 58–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvlkau_2018_6_8
4. Гуржій Т., Коваленко Ж. Громадський контроль як правова форма взаємодії між державою та суспільством. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право.* 2019. № 5. С. 35–48. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2019_5_6
5. Вітвіцький С. Громадський контроль як чинник розвитку демократичної держави. *Evropský politický a právní diskurz.* 2014. Sv. 1, Vyd. 5. C. 101–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2014_1_5_11
6. Сквірський І. О. Громадський контроль за публічним управлінням у зарубіжних країнах: загальні засади організації та здійснення. *Європейські перспективи.* 2013. № 7. С. 11-17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2013_7_4
7. Смоляр О. А. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: теорія і практика. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 91–99. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2014_125_14
8. Скороход О. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України.* 2010. Вип. 1. С. 182–190. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2010_1_20
9. Шевчук О. Р. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як чинник формування правової культури в Україні. *Актуальні проблеми правознавства.* 2022. Вип. 4. С. 102–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2022_4_18
10. Про громадський контроль: проект Закону України № 6246 від 11.10.2004 р., внесено Народними депутатами України А.В. Раханським та І.Ф. Шаровим. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511 =19085
11. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.
12. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду : Постанова від 05 лютого 2020 року, справа № 805/1568/16-а. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/87390022
13. Про звернення громадян: Закон від 2 жовтня 1996 р., № 393/96-ВР / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text
14. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон від 1 липня 2010 р., № 2411-VI / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text
15. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова від 3 листопада 2010 р. № 996 / Кабінету Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text
16. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації : Постанова від 3 листопада 2010 р. № 996 / Кабінету Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#top
17. Про громадський контроль: проект Закону України № 6358 від 13.07.2001 ро-

ку, внесено Народним депутатом України С.О. Кириченко. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9659
18. Про об'єднання громадян : Закон від 16 червня 1992 р., № 2460-XII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12#Text
19. Про громадський контроль: проект Закону України № 4697 від 14.04.2014 р., внесено Народним депутатом України С.Л.Тигіпком.URL:https://ips.ligazakon.net/document/JG3MH00A?an=3
20. Про громадський контроль: проект Закону України № 2737-1 від 13.05.2015 р., внесено Народними депутатами України Н. Ю. Королівською та Ю. В. Солодом. URL: https://ips.ligazakon.net/document/JH2411AA
21. Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні : проект Закону України № 5458 від 30.04.2021 р., внесено Народними депутатами України Г.М. Третьяковою та С.Ф.Швець.URL:https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71831
22. Про доступ до публічної інформації : Закон від 13.01.2011 р., № 2939-VI / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#top
23. Про запобігання корупції : Закон від 14.10.2014 р., № 1700-VII / ВерховнаРада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text
24. Про публічні закупівлі : Закон від 25.12.2015 р., № 922-VIII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text

Kavylin O. Problem issues of implementing public control over the activities of state authority bodies and local self-government

It is determined that the main purpose of public control is to ensure the efficiency and transparency of the activities of state authorities and local self-government bodies, prevent and prevent violations of the constitutional rights and freedoms of citizens, protect their legitimate interests from the arbitrariness of government representatives. It is established that the basis for the implementation of public control is laid in Articles 38 of the Constitution of Ukraine, which states that citizens have the right to participate in the management of state affairs. That is, not to be aloof from state policy, but to participate in its implementation, in particular by controlling the activities of state authorities and local self-government bodies.

It is determined that the basis for public control was laid on July 1, 2010, when the Law of Ukraine "On the Principles of Domestic and Foreign Policy» was adopted, which defines the principles of domestic policy in the field of forming civil society institutions. Later, the People's Deputies of Ukraine developed a number of draft laws that were supposed to regulate the procedure for implementing public control, but to date, the Law of Ukraine that would regulate the process of implementing public control has not been adopted, and some aspects of its implementation have been reflected in the Laws that regulate completely different spheres of public relations.

It has been established that the regulation of the procedure for public control is carried out in a fragmented manner, and in addition, there is an absence of a single circle of subjects of public control and procedures for its implementation. The issue of developing and adopting a profile Law «On the Procedure for Implementing Public Control» remains relevant, which should clearly define the list of subjects of control and objects of control, specify their powers, and necessarily stipulate the issue of bringing to administrative and criminal liability not only officials and officials of state authorities and local self-government bodies for obstructing the implementation of control, but also the liability of subjects of control for committing such illegal actions as: pressure on officials or officials, manipulation, disorganization of work, etc.

Key words: *public control, state authorities, local self-government bodies, public organizations, democratic principles of building society.*

УДК 352.07(09)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.26

М. О. Лазор
аспірант кафедри публічного управління та менеджменту
Вінницького державного педагогічного університету
імені Михайла Коцюбинського

ПЕРІОДИЗАЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК САМОСТІЙНОГО ВИДУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті досліджено наукові підходи вчених з різних наукових галузей до проблематики періодизації становлення служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби в Україні. Здійснено аналіз критеріїв, за якими науковці і дослідники виокремили ті чи інші етапи формування служби в органах місцевого самоврядування.

Констатовано дві основні тенденції: 1) наукові підходи до періодизації досліджуваного інституту публічного управління концентруються в основному у напрямах дослідження етапів розвитку місцевого самоврядування, зокрема виконавчі органи та проходження в них служби досліджуються побіжно; 2) наукові підходи до періодизації становлення і розвитку служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби не враховує важливі історичні періоди, зокрема формування унікальних національних моделей служби в органах місцевого самоврядування. Серед таких періодів потрібно вирізнити період Гетьманщини (XVII – XVIII століття) і період національно-визвольних змагань та українське державотворення 1917 – 1921 років.

У статті запропоновано міждисциплінарний методологічний підхід до формування періодизації становлення та розвитку публічної служби в органах місцевого самоврядування, який базується на поєднанні історико-хронологічного і системного методів дослідження, що уможливило виокремлення періодів розвитку служби в органах місцевого самоврядування в умовах різних етапів державотворення з урахуванням інсталяції систем самоврядування на основі відповідних міжнародних моделей, зокрема таких, як Магдебурзьке право, або Європейська хартія місцевого самоврядування.

У результаті дослідження обґрунтовано власний підхід до періодизації означеної проблематики, який представлено періодизацією, що складається з восьми етапів: 1) період середньовічної демократії (IX – XV ст.); 2) період впровадження Магдебурзького права (XV – XVII ст.); 3) служба в органах місцевого самоврядування Гетьманщини (XVII – XVIII ст.); 4) період перебування українських земель у складі Австро-Угорської і Російської імперій (XVIII – початок XX ст.); 5) період національно-визвольних змагань 1917 – 1921 рр.; 6) період перебування у складі іноземних держав 1921 – 1991 рр.; 7) період відновлення незалежності України в 1991 – 2014 рр.; 8) особливості моделі служби в органах місцевого самоврядування в умовах анексії українських територій та воєнного стану (2014 р. – дотепер).

Ключові слова: *служба в органах місцевого самоврядування, публічна служба, періодизація, Магдебурзьке право, децентралізація, воєнний стан.*

© Лазор М. О., 2025

Постановка проблеми. Розвиток українського державотворення неодмінно пов'язаний із системним реформуванням місцевої влади, що виражається, насамперед, у трансформації функцій органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів. У різні історичні періоди становлення служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби залежало від форм державності, або особливостей тих чи інших політичних режимів держав, до яких входили українські землі.

Формування інституту служби в органах місцевого самоврядування не лише тривалий історичний, але й складний діалектичний процес.

З огляду на глобальні трансформації у сфері служби в органах місцевого самоврядування в Україні дослідження цієї проблематики є також актуальним у руслі двох чинників: 1) децентралізаційних процесів; 2) анексії українських територій та уведення воєнного стану. У цих умовах досліджуваний феномен набув абсолютно нових форм, з'явилися функції, раніше не притаманні цьому інституту, суттєво трансформувалося законодавство. З огляду на ці зміни, для формування оптимальних публічно-правових основ удосконалення інституту служби в органах місцевого самоврядування доцільно дослідити основні етапи його становлення, осмислити підходи дослідників до періодизації цього процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців проблема періодизації становлення служби в органах місцевого самоврядування знайшла своє вираження у контексті дослідження генези місцевого самоврядування в Україні загалом. Учені з різних наукових сфер, зокрема зі сфери публічного управління та адміністрування, правових, історичних, політичних та інших наук, зокрема такі, як: С.О. Байрак, О.В. Батанов, Н.А. Бондар, С.В. Болдирєв, С.В. Калюжна, Г.П. Клімова, О.Д. Лазор, Ю.Л. Панейко, Н.О. Петрова, В. Тужик, Г.В. Чапала та багато інших приділили увагу проблемам періодизації та дослідженню окремих періодів становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні, побудували власні підходи до періодизації на основі різноманітних критеріїв.

У цій частині заслуговують уваги монографічні дослідження. Так О.В. Батанов [1] (2003 р.) розкрив процес становлення вітчизняної теорії місцевого самоврядування крізь призму конституційно-правового статусу, місця та ролі територіальних громад у системі місцевого самоврядування в Україні. Монографічне видання П.Ф. Гураля [2] (2008 р.) присвячене історико-правовому дослідженню територіальної громади в Україні, починаючи від періоду Київської Русі і до відновлення місцевого самоврядування в умовах незалежної України, у якому частково акцентовано увагу на органах місцевого самоврядування, їх керівництві, правах та обов'язках членів територіальних громад у сфері місцевого самоврядування.

Здійснючи теоретико-правовий аналіз місцевого самоврядування в системі публічної влади Г.В. Чапала [3, с. 201] наголошує на тому, що територіальна громада, «будучи джерелом влади місцевого самоврядування, має можливість реалізації власного потенціалу насамперед за допомогою інститутів безпосередньої демократії. Але, реалізація нею власних публічних інтересів у повному обсязі є можливою лише за допомогою професійного управлінського апарату, завдяки чому забезпечується ефективність управління», що знайшло своє відображення у генезі місцевого самоврядування та становленні інституту муніципальної служби.

Ураховуючи значний науковий доробок науковців, проблематика періодизації становлення служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби залишається практично не дослідженою, відсутніми є акцентовані фундаментальні та прикладні комплексні наукові розвідки у цій сфері. Саме на необхідності «винайти таку виборчу систему, яка б одночасно забезпечувала б і незалежність, і фаховість у самоврядній адміністрації», механізмі формування кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування наголошує й Ю.Л. Панейко [4, с. 79] – один із найвизначніших авторитетів адміністративного права, найавторитетніших теоретиків місцевого самоврядування в Європі.

Метою статті є обґрунтування концепції періодизації становлення та розвитку

служби в органах місцевого самоврядування в Україні із застосуванням міждисциплінарного методологічного підходу до цього процесу на основі аналізу підходів дослідників різних наукових галузей. Завданням статті є аналіз джерельної бази з означеної проблематики та формулювання авторської концепції періодизації становлення служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби в Україні.

Виклад основного матеріалу. Варто погодитись із дослідниками [5, с. 44] у тому, що історичні традиції розвитку місцевого самоврядування України у її сучасних територіальних вимірах пройшли дуже складний історичний шлях. Починаючи з часів Київської Русі, українське місцеве самоврядування впродовж століть перебувало під постійним впливом східної та західної політичних культур, що обумовлено особливим геополітичним становищем нашої держави. Різноманітність підходів дослідників, насамперед, до аналізу історичних реалій, що існували в різні епохи у різних регіонах країни та зумовили його зародження, становлення та виникнення особливостей, характерних для функціонування та розвитку служби в органах місцевого самоврядування в Українській державі, досі не дозволило скласти ясну, повну та об'єктивну картину про нього [6, с. 83].

У науковому доробку [7, с. 315] О.Д. Лазор, досліджуючи процеси вдосконалення виборчого інструментарію як механізму формування публічної самоврядної влади на прикладі зарубіжних країн, також стверджує, що «поза увагою в Україні залишається розгляд питання обрання представників публічної самоврядної влади не лише як важливої та невід'ємної складової статусу, але й як формування інституту ради та інституту голови, які є представниками інтересів виборців, але за функціональним наповненням – відрізняються».

Існує позиція науковців про те, що еволюція служби в органах місцевого самоврядування в Україна пройшла шість основних історичних етапів:

1. Доколоніальна модель самоврядування (часи Київської Русі).
2. Колоніальна модель самоврядування, коли національна модель місцевого самоврядування була вписана в «центрально-окраїнні» структурні зв'язки з країнами-метрополіями, до складу яких входила сучасна Україна, тобто Австро-Угорською імперією, Річчю Посполитою та Російською імперією.
3. Національно-реакційна модель першої української держави як результат взаємодії Гетьманщини та Директорії (1917–1918).
4. Радянська модель (1920–1991) – вертикальна ієрархія з місцевими органами влади – Радами.
5. Перебудова та рання українська національна модель (1985–1991).
6. Сучасна українська модель виконавчих органів місцевого самоврядування (з 1991 р. до теперішнього часу) [8, с. 77-78].

Необхідно зазначити, що наведена періодизація не включила у своїй структурі два важливих періоди, що відображали суто національні моделі служби в органах місцевого самоврядування, зокрема – це період національно-визвольних змагань 1648–1654 рр. У цьому контексті підтримуємо думку Г.П. Клімової [9, с. 83] про те, що магдебурзьке право сприяло розвитку української національної свідомості, у подальшому вплинуло на формування української козацької держави (друга половина XVI – середина XVIII ст.). Примітно, що окремі вчені [10] взагалі пов'язують початок становлення українського муніципалізму з формуванням козацької держави.

На наше переконання, найбільш повною, з точки зору виокремлення характерних періодів за критеріями державотворення, є періодизація, подана С.В. Болдирєвим, який в історії становлення зазначеного явища в Україні вирізняє декілька значних етапів:

1) періоду Київської Русі (IX–XI ст.);
2) часів феодальної роздробленості (XI–XIII ст.);
3) польсько-литовської доби (XIV–XVI ст.);
4) козацького – часів Запорізької Січі (XVI–XVII ст.);
5) під час перебування України в складі Російської імперії та Австро-Угорщини (кін. XVII – поч. XX ст.);

6) 1917–1920 рр. в Україні й на західноукраїнських землях у 1920–1930 рр.;

7) в Україні на сучасному етапі (1990–2003 рр.) [11, с. 6].

Інший підхід до періодизації запропоновано В. Тужиком відповідно до якого передбачено виокремлення шести етапів:

– « … виникнення територіального громадського самоврядування на основі звичаєвого права в Київській Русі;

– надання містам Магдебурзького права, спочатку Галицько-Волинській державі у XIII ст. (м. Сянок – 1339 р., м. Львів – 1356 р.), а пізніше уже литовськими та польськими королями (м. Київ – 1494 р., м. Чернігів – 1623 р.);

– створення міських дум за часів царської Росії у 1785 р. на Лівобережній та Слобідській Україні та створення земств 1864 р.;

– існування Рад за часів СРСР, що поєднували функції місцевих органів державної влади та функції органів місцевого самоврядування. Самостійність та матеріально-фінансова база таких органів була відсутня, тому Ради та їхні виконкоми залишалися елементами централізованого апарату управління, а тому не могли виконувати функції місцевого самоврядування;

– відродження місцевого самоврядування в Україні з березня 1990 р., яке почалося з обранням депутатів Верховної Ради УРСР та місцевих Рад народних депутатів. З цього часу можна говорити про новий етап у діяльності Рад. Закон «Про Місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», який був ухвалений 7 грудня 1990 р., визнав місцеве самоврядування на законодавчому рівні. Це була спроба перетворити місцеві ради, що на той час входили до єдиної системи органів державної влади, на органи місцевого самоврядування. Розпочався процес переходу до демократичної системи управління, базуючись на децентралізації управління на основі визнання місцевого самоврядування;

– сучасний етап розвитку місцевого самоврядування в Україні, що розпочався з ухваленням Конституції України 1996 р. коли місцеве самоврядування набуло конституційного статусу, стало однією з засад конституційного ладу України. 21 травня 1997 р. був ухвалений новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» …» [12].

В історико-правовому дослідженні територіальної громади в Україні П.Ф. Гураль [2] виокремлює її становлення в періоди:

– Київської Русі;

– входження українських земель до складу Великого князівства Литовського і королівства Польського;

– козацько-гетьманської держави;

– входження українських земель до складу Російської імперії;

– Австро-Угорського панування на території західних земель України;

– відновлення та розвитку української державності.

Ігнорування періоду 1917–1921 рр. є спільним недоліком дослідників у формуванні періодизації розвитку інституту служби в органах місцевого самоврядування. Ключове значення має період національно-визвольних змагань 1917–1921 рр., адже саме у зазначені роки найбільш повно були виражені особливості національного державотворення, зокрема муніципального рівня.

Дослідник Г.В. Чапала [3, с. 199] зазначає, з чим неможливо не погодитись, що «межа між самоврядуванням і іншими видами управління не є одномірною – важко констатувати, де закінчується місцеве самоврядування і починається іноврядування, у реальній дійсності цим феноменам відповідає істотна кількість перехідних форм».

За результатами проведеного дослідження, зокрема щодо періодів становлення самоврядування, ролі та прав територіальних громад у формуванні влади у різні періоди його розвитку, особливостей створення та функціонування органів місцевого самоврядування, розподілу функціоналу посадових осіб, правової основи – сформовано ґенезу інституціональних моделей служби в органах місцевого самоврядування, коротка характеристика відповідності яких історичним періодам його формування представлена у таблиці 1.

Отже, на наше переконання, періодизація становлення служби в органах місцевого самоврядування як самостійного

Таблиця 1

Відповідність моделей служби в органах місцевого самоврядування історичним періодам його становлення

№ з/п	Періоди місцевого самоврядування	Коротка характеристика моделі служби в органах місцевого самоврядування
1.	період середньовічної демократії (IX – XV ст.)	• служба в органах місцевого самоврядування не виокремлювалася в особливий вид публічної служби, а існувала як невід'ємний елемент системи самоврядування тогочасного українського суспільства; зі зміцненням державної влади формувався інститут служби в органах місцевого самоврядування, одночасно посилювалося й значення її представників у процесі виконання рішень віча та судових рішень
2.	період впровадження Магдебурзького права (XV–XVII ст.)	• удосконалення організаційно-правових форм служби під час запровадження цивілізаційно новітніх стандартів
3.	служба в органах місцевого самоврядування Гетьманщини (XVII–XVIII ст.)	• організаційно-правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування сформовано на основі симбіозу українського тогочасного звичаєвого права та елементів Магдебурзького права
4.	період перебування українських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперій (XVIII – початок XX ст.)	• проходження служби в органах місцевого самоврядування втратило попередні організаційно-правові основи і було повністю замінено російською імперською моделлю до 1917 р.; • на українських землях, які ввійшли до складу Австро-Угорської імперії, інститут служби в муніципалітетах представлений певним симбіозом децентралізованих рад, які, здебільшого, перебували під управлінням централізованої адміністрації центральних органів виконавчої влади
5.	період національно-визвольних змагань (1917–1921 рр.)	• вираження особливостей національного державотворення, зокрема муніципального рівня; служба в муніципалітетах ЗУНР відбувалася за моделлю, схожою з моделлю Гетьманату П. Скоропадського, у чому простежується паралель із сучасними військово-цивільними адміністраціями під час воєнного стану в Україні.
6.	період перебування у складі іноземних держав (1921–1991 рр.)	• функціонування служби у рамках моделей іноземних держав
7.	період відновлення незалежності України в (1991–2014 рр.)	• визначення, закріплення та трансформація основних засад організації та функціонування інституту служби в органах місцевого самоврядування
8.	особливості моделі служби в органах місцевого самоврядування в умовах анексії українських територій та воєнного стану (2014 р. – дотепер)	• військово-цивільні адміністрації стали новою моделлю служби в муніципалітетах, проте, регулювання проходження служби в органах місцевого самоврядування базується на роз'ясненнях НАДС, що не належать до правових норм, а відтак потребують детальнішого законодавчого закріплення.

Джерело: укладено автором на основі [1-12]

виду публічної служби має будуватися на двох критеріях: історичних аспектах державотворення та інституційних моделях цього виду публічної служби.

Історичні аспекти державотворення відображають етапи незалежності й часи перебування українських земель у складі іноземних держав. У розрізі цих історичних етапів відбувалось формування і реалізація національних моделей муніципальної служби або ж – функціонування її у рамках моделей іноземних держав. Водночас інституційні моделі передбачають їх запровадження на основі відповідних міжнародних актів і стандартів, таких як Магдебурзьке право, Європейська хартія місцевого самоврядування та інших. Тому вищезгадані та інші наукові підходи щодо виокремлення характерних періодів становлення і розвитку служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби повинні бути переглянуті з урахуванням критеріальної стратифікації. Водночас особливого значення набуває період служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби в умовах воєнного стану, коли військово-цивільні адміністрації стали новою моделлю служби в муніципалітетах.

Висновки. Відтак, у нашому розумінні періодизація становлення служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби представлена такими етапами:

1) становлення служби в органах місцевого самоврядування в українських землях в умовах середньовічної демократії (IX–XV ст.);

2) служба в магістратах на українських землях у період впровадження Магдебурзького права (XV–XVII ст.);

3) служба в органах місцевого самоврядування Гетьманщини (XVII–XVIII ст.);

4) служба в органах місцевого самоврядування на українських землях Австро-Угорської і Російської імперій (XVIII – початок XX ст.);

5) національна модель служби в органах місцевого самоврядування в Україні в період національно-визвольних змагань 1917–1921 рр.;

6) служба в органах місцевого самоврядування на українських землях у період перебування у складі іноземних держав 1921–1991 рр.;

7) формування і функціонування служби в органах місцевого самоврядування у період відновлення незалежності України в 1991–2014 рр.;

8) служба в органах місцевого самоврядування в умовах анексії українських територій та воєнного стану (2014 р. – дотепер).

Отже, основою пропонованої періодизації є синтез історичних періодів розвитку української державності, впливу зарубіжних і формування національних моделей служби в органах місцевого самоврядування як самостійного виду публічної служби.

Список використаної літератури:

1. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія. К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.
2. Гураль П.Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження : монографія. Львів : ЛьвДУВС, «Край», 2008. 468 с.
3. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз : монографія. Харків : Право, 2006. 224 с.
4. Панейко Ю.Л. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. 196 с.
5. Kaliuzhna S.V., Petrova N. O., Bondar N. A. History of the institution of local self-government in Ukraine at various stages of the country evolvement. The European choice of Uk. *Південноукраїнський правничий часопис.* 4-2022, Ч. 1. P. 42–47.
6. Байрак С.О. Місцеве самоврядування як інститут демократичної держави. *Науковий вісник Волинського національного університету імені Л. Українки.* 2010. Вип. 26. С. 83–87.
7. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. 440 с.
8. Примуш М., Коваль Ю. Трансформація місцевого самоврядування в Україні у контексті зарубіжного досвіду : монографія. Донецьк: Юго-Восток. 2014. 220 с.
9. Клімова Г.П. Місцеве самоврядування в Україні: історія і сучасність. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2004. Вип. 8. С. 80–89.
10. Kirichenko Y. Historical aspect of formation and development of local government organs as a subject of administrative right. *Visegrad Journal on Human Rights*. 6 (volume 2) 2018. P. 86–91.
11. Болдирєв С.В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Харків. 2003. 20 с.
12. Тужик В. Місцеве самоврядування в Україні: теоретико-правові аспекти. *Теорія і практика інтелектуальної власності.* 2009. № 5. С. 66–71.

Lazor M. Periodization of the formation of service in local government bodies as an independent type of public service

The article explores scientific approaches of scientists from different scientific fields to the problem of periodization of the formation of service in local government bodies as an independent type of public service in Ukraine. An analysis of the criteria by which scientists and researchers identified certain stages of service formation in local government bodies is carried out.

Two main trends are established: 1) scientific approaches to the periodization of the studied public administration institution are concentrated mainly in the areas of research of the stages of local government development. Executive bodies and service in them are studied

in passing; 2) scientific approaches to the periodization of the formation and development of service in local government bodies as an independent type of public service do not take into account important historical periods when unique national models of service in local government bodies were formed. Among such periods it is necessary to note the period of the Hetmanate (XVII – XVIII centuries) and the period of national liberation struggle and the Ukrainian state of 1917 – 1921.

The article offers an interdisciplinary methodological approach to the formation of periodization of the formation and development of public service in local government bodies, based on a combination of historical-chronological and systemic research methods, which made it possible to identify periods of development of service in local government bodies in the conditions of different periods of state creation, taking into account the installation. models of self-government based on the relevant international models, in particular such as the Magdeburg Law or the European Charter of Local Self-Government.

As a result of the study, the author substantiated his own approach to the periodization of the studied problems, which is presented by a periodization consisting of eight periods: 1) the period of medieval democracy (IX – XV centuries); 2) the period of implementation of the Magdeburg Law (XV – XVII centuries); 3) service in local government bodies of the Hetmanate (XVII – XVIII centuries). 4) the period of the Ukrainian lands' stay in the Austro-Hungarian and Russian empires (18th – early 20th centuries); 5) the period of the national liberation struggle 1917 – 1921; 6) the period of stay in foreign states 1921 – 1991; 7) the period of restoration of independence of Ukraine in 1991 – 2014; 8) features of the model of service in local government bodies under the conditions of annexation of Ukrainian territories and martial law (2014 – present).

Key words: *service in local government bodies, public service, periodization, Magdeburg Law, decentralization, martial law.*

УДК 351(477):340.147(4-6ЄС)
DOI https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.27

С. М. Швидюк
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології та державного управління
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

АДАПТАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ ДО СТАНДАРТІВ ЄС У КОНТЕКСТІ НАБЛИЖЕННЯ ДО ВІДКРИТТЯ ПЕРЕГОВОРНИХ КЛАСТЕРІВ

Стаття присвячена дослідженню процесу адаптації публічного управління України до стандартів Європейського Союзу в контексті набуття статусу країни-кандидата та підготовки до відкриття переговорних кластерів щодо членства в ЄС. Проаналізовано політичні, інституційні та нормативно-правові аспекти трансформації публічного управління, що стали особливо актуальними після 2022 року, коли ЄС визначив нову кластерну логіку переговорів. Відкриття кластеру «Основи», до якого належать судова реформа, боротьба з корупцією, права людини, функціонування демократичних інституцій і реформа публічного управління, є першочерговим кроком у цьому процесі, а успіх у його реалізації визначатиме загальний темп євроінтеграції.

Метою статті є виявлення ступеня готовності системи публічного управління України до виконання вимог ЄС у рамках переговорного процесу, а також оцінка факторів, що впливають на ефективність цієї адаптації в умовах зовнішньополітичних та безпекових викликів. У статті проаналізовано хід реалізації реформ у сфері державної служби, кадрової політики, прозорості, підзвітності. Окрема увага приділена впровадженню принципів належного врядування SIGMA, реформі оплати праці державних службовців, застосуванню цифрових інструментів (зокрема HRMIS).

Критично оцінено вплив повномасштабної війни на функціонування системи публічного управління: зафіксовано значні втрати кадрового потенціалу, зниження прозорості та підзвітності, призупинення конкурсів, відтермінування виборів, обмеження участі громадянського суспільства. Це ставить під сумнів спроможність української системи публічного управління забезпечити безперервне дотримання демократичних стандартів в умовах воєнного стану.

У висновках підкреслено, що адаптація системи публічного управління України до стандартів ЄС є ключовою умовою відкриття переговорних кластерів, однак її ефективність стримується системними викликами, зумовленими воєнним станом, і потребує подальшої гармонізації законодавства, посилення інституційної спроможності та розширення участі громадянського суспільства в управлінських процесах.

Ключові слова: *публічне управління, державна служба, переговорні кластери, належне врядування, євроінтеграція України, євроінтеграційні реформи, кадрова спроможність, інституційна спроможність, інституційна стійкість, реформа державної служби, російсько-українська війна.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Після Революції Гідності 2014 року Україна стала на шлях глибоких трансформацій у сфері державного управління, орієнтованих на імплементацію європейських стандартів та наближення до вступу в Європейський Союз. Підписання Угоди про асоціацію у 2014 р. та отримання статусу країни-кандидата у 2022 р. значно актуалізували потребу подальшої адаптації системи публічного управління до стандартів ЄС. Проте з початком повномасштабного вторгнення росії та запровадженням воєнного стану Україна зіткнулася з новими критичними викликами, такими як кадровий дефіцит, обмеженням інсти-

© Швидюк С. М., 2025

туційної спроможності, а також загрозами для збереження демократичних засад врядування. У цьому контексті особливого значення набуває вивчення того, як саме держава здатна ефективно продовжувати адаптацію до стандартів ЄС у складних умовах війни, ідентифікувати перешкоди на цьому шляху та здійснювати практичні кроки щодо їх подолання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Джерельна база дослідження формується з широкого кола різноманітних джерел, серед яких вагоме місце належить офіційним документам, науковим працям, експертним звітам та аналітичним матеріалам.

Значний внесок у вивчення трансформаційних процесів у цій сфері зробили українські дослідники, зокрема В. Авер'янов, А. Пухтецька, І. Коліушко, І. Грицяк, В. Тертичка, Н. Нижник, О. Муза, та інші, які аналізують національні особливості реформування державного управління та місцевого самоврядування, враховуючи європейський контекст. Їхні праці висвітлюють не лише інституційні та правові зміни, а й культурні, управлінські та кадрові аспекти адаптації до стандартів ЄС.

Попри зростання інтересу до теми євроінтеграції після 2022 року, вплив війни на адаптацію України до європейських стандартів у сфері публічного управління досі вивчено недостатньо. Особливо бракує міждисциплінарних досліджень, що враховують воєнні реалії. Це дослідження частково заповнює цю прогалину, аналізуючи, як війна впливає на реформування управлінської системи України в напрямі євростандартів. Це дозволяє поєднати теоретичну новизну з практичною цінністю отриманих результатів.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є аналіз процесу адаптації системи публічного управління України до стандартів Європейського Союзу в контексті підготовки до відкриття переговорних кластерів щодо вступу до ЄС, з акцентом на інституційну спроможність, правову базу реформ, кадровий потенціал та дотримання принципів належного врядування в умовах воєнного стану.

Завдання дослідження:

1. Проаналізувати трансформацію системи публічного управління України з 2014 року в контексті імплементації Угоди про асоціацію та адаптації до стандартів ЄС, із фокусом на ключові етапи реформування державної служби.

2. Оцінити готовність публічного управління України до виконання критеріїв відкриття переговорних кластерів, зокрема кластеру «Основи», через призму інституційної спроможності, кадрового забезпечення та координації євроінтеграційних процесів.

3. Дослідити відповідність чинного нормативно-правового забезпечення публічного управління принципам належного врядування ЄС, включно з аналізом реалізації принципів SIGMA, реформ оплати праці, добору персоналу.

4. Виявити основні виклики та бар'єри на шляху адаптації публічного управління до acquis ЄС в умовах повномасштабної війни, з урахуванням кадрової кризи, демократичного зворотного відкату, обмежених ресурсів та стратегій реагування з боку уряду та міжнародних партнерів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одразу наголосимо на термінологічному аспекті досліджуваної проблеми. У статті використовуються терміни «державна служба» та «державне управління», що стосуються безпосередньо діяльності органів державної влади та управлінських структур на державному рівні. Водночас у ширшому контексті застосовуються поняття «публічне управління» і «публічна служба», які охоплюють діяльність не лише державних органів влади, а й органів місцевого самоврядування, що разом утворюють інтегровану систему, орієнтовану на виконання завдань у сфері публічного управління та реалізації суспільних інтересів.

Євроінтеграційний рух в Україні, хоч і розвивався з різною інтенсивністю, бере свій початок ще з середини 1990-х років і ґрунтується на Копенгагенських критеріях (1993 р.), згідно з якими держава-кандидат має побудувати стабільні інституції, гарантувати демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист

прав меншин, а також продемонструвати здатність кандидата імплементувати acquis communautaire, що, зокрема, включає адаптацію національної адміністративної системи до вимог ЄС.

Визначального імпульсу цим процесам надала Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, яка набула чинності у 2017 році. Вона стала ключовим дороговказом для реформ у сфері публічного управління, децентралізації, державних фінансів, а також забезпечення належного врядування, прозорості й підзвітності публічної влади [1]. Її підписання не лише надало євроінтеграційним прагненням чіткої інституційної форми, але й заклало комплекс зобов'язань – від зміцнення демократичних інституцій і утвердження верховенства права до модернізації державної служби та послідовної боротьби з корупцією.

Протягом останнього десятиліття Україна зробила низку важливих кроків на цьому шляху. Було створено ключові антикорупційні органи, впроваджено реформу децентралізації, оновлено законодавство про державну службу – все це стало можливим завдяки послідовній реалізації положень Угоди про асоціацію [2]. Водночас, набуття статусу країни-кандидата на вступ до ЄС у 2022 році висунуло перед системою публічного управління нові, більш амбітні виклики. Від неї тепер очікується не лише забезпечення ефективного виконання acquis ЄС і подальше впровадження реформ, а й здатність діяти в умовах війни та належно підготуватися до відкриття переговорних кластерів щодо вступу до Європейського Союзу.

Вступ України до наступного етапу євроінтеграції – переговорів про членство – вимагає від системи публічного управління не лише загальної політичної волі, а й спроможності до послідовного виконання конкретних завдань, які визначаються структурою переговорного процесу. По-перше, ідеться про виконання відкриваючих критеріїв (opening benchmarks), необхідних для початку переговорів за окремими кластерами, зокрема за кластером «Основи» (Fundamentals), який відіграє ключову роль у новій логіці переговорного процесу.

Згідно з оновленим підходом Європейського Союзу, глави acquis communautaire згруповано у шість тематичних кластерів, і саме кластер «Основи» відкривається першим і закривається останнім [3, с. 21]. До нього включено критично важливі напрями: реформу судової системи, антикорупційну політику, дотримання прав людини, розвиток демократичних інституцій, а також реформу публічного управління. Таким чином, темп і результативність переговорного процесу безпосередньо залежатимуть від поступу в межах цього кластеру, що підвищує його стратегічне значення для України.

На початковому етапі Україна вже отримала завдання розробити й представити Європейській комісії дорожні карти реформ, які охоплюють верховенство права, реформу державного управління та зміцнення демократичних інституцій [2]. Саме виконання цих дорожніх карт є обов'язковою передумовою для відкриття відповідних переговорних кластерів і переходу до подальших етапів переговорного процесу.

По-друге, однією з ключових умов ефективної підготовки до переговорів про вступ є суттєве посилення інституційної спроможності державної служби та органів влади. Йдеться не лише про технічну здатність проводити переговори, а й про забезпечення подальшої імплементації досягнутих домовленостей [4].

У відповідь на ці виклики український уряд почав формувати інституційну інфраструктуру переговорного процесу. Зокрема, було створено 36 міжвідомчих робочих груп, які займаються підготовкою переговорних позицій за кожним розділом acquis communautaire. До їхньої діяльності активно залучено не лише представників виконавчої влади, а й народних депутатів, експертів громадянського суспільства, науковців і представників бізнесу [5]. Такий підхід дозволяє забезпечити інклюзивність, прозорість і використання найкращого національного експертного потенціалу у підготовці до вступу.

Окремим і доволі серйозним викликом є формування кваліфікованих команд переговорників та експертів, добре обізнаних із процедурами ЄС. Аналітичні

звіти підкреслюють, що на даному етапі спроможність державного апарату до ведення переговорів є обмеженою. Українські службовці ще не мають достатньої обізнаності щодо офіційних процедур ЄС, вимог до підготовки переговорної документації та методів роботи в умовах складного переговорного процесу [6]. Відтак, для ефективного відкриття та закриття кластерів необхідне глибоке розуміння європейського політичного циклу, вміння правильно оформлювати офіційні документи та вести переговори з урахуванням можливості перехідних періодів і винятків.

У зв’язку з цим одним із пріоритетних завдань стає масштабне підвищення кваліфікації кадрів. Це включає розробку і впровадження спеціалізованих навчальних програм із права ЄС, організацію стажувань у структурах Європейського Союзу, а також залучення іноземних експертів з країн-членів ЄС для проведення тренінгів і обміну досвідом.

Положення Угоди про асоціацію щодо належного врядування, прозорості, підзвітності, реформування державних фінансів, були інтегровані у Стратегію реформування державного управління на 2022–2025 роки [7], розробленої на основі Принципів належного врядування, ухвалених Радою Європи у 2008 році рівні [8]. Україна офіційно взяла ці принципи за основу для проведення адміністративної реформи, що підкреслює прагнення досягти відповідності європейським стандартам як на національному, так і на місцевому рівнях.

Паралельно була схвалена Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, яка також базується на європейських підходах і принципах ініціативи SIGMA [9]. Обидва стратегічні документи передбачають чітко визначені цілі, показники результативності та деталізовані плани дій, що дозволяє забезпечити послідовне та вимірюване впровадження реформ у сфері публічного управління.

Після надання Україні статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу, у грудні 2022 року Кабінет Міністрів України вніс зміни до Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 роки. Ці зміни спрямовані на посилення спроможності державної служби виконувати завдання, пов'язані з євроінтеграцією. Зокрема, оновлена Стратегія передбачає заходи з розвитку інституційної спроможності органів державної влади, адаптації законодавства до стандартів ЄС та підвищення професійного рівня державних службовців. Детальний опис цих змін доступний у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2022 року № 1199-р. [10].

Крім того, Програма SIGMA у грудні 2023 року опублікувала звіт, який оцінює стан публічного управління в Україні та надає рекомендації щодо подальших реформ у контексті євроінтеграції. Звіт підкреслює важливість зміцнення інституційної спроможності та підвищення ефективності державної служби для успішного виконання вимог членства в ЄС [4].

Відзначимо, що одним із ключових досягнень останніх років стала реформа системи оплати праці державних службовців. Попередня модель відзначалася складністю та несправедливістю, оскільки вона базувалася переважно на надбавках і преміях, що створювало значні диспропорції та посилювало залежність працівників від керівництва. У співпраці з фахівцями ЄС та ОЕСР було розроблено нову модель оплати, засновану на класифікації посад і чітких, прозорих критеріях.

Першим кроком до впровадження цієї моделі стало обмеження максимального розміру премій, здійснене урядом у 2023 році з метою усунення надмірних виплат. Наступним етапом стало ухвалення у березні 2025 року Верховною Радою у цілому законопроєкту № 8222, який передбачає внесення змін до Закону «Про державну службу» щодо уніфікованих підходів до системи винагороди на основі класифікації посад.

Згідно з новим законом, основою заробітної плати стане посадовий оклад та обов’язкові виплати, які становитимуть щонайменше 70% загальної суми. Натомість розмір можливих надбавок буде обмежено 30% річного фонду оплати праці. Винагорода відтепер прив’язується до каталогу типових посад і орієнтується на ринкові рівні оплати, що має забез-

печити вищу конкурентоспроможність державної служби на ринку праці. Нова система почне діяти з 2025 року і розглядається як стратегічний крок до підвищення мотивації та утримання висококваліфікованих кадрів [11].

Другим важливим напрямом адаптації законодавства стало вдосконалення процедур управління персоналом на засадах меритократії. У контексті рекомендацій ОЕСР, створення якісного публічного сектору має ґрунтуватися на професіоналізмі та принципі заслуг. Це вимагає системного впровадження інструментів управління людськими ресурсами, які базуються на прозорості, неупередженості та справедливості. Зокрема, йдеться про організацію добору, оцінювання та просування державних службовців за чітко визначеними критеріями та у межах стандартних процедур [12]. Такий підхід дозволяє мінімізувати ризики фаворитизму, політичного впливу або зловживань, а також сприяє дотриманню етичних стандартів і підвищенню підзвітності публічної служби [13, с. 111].

Попри те, що з 2016 року в Україні конкурсні процедури добору на державну службу були інституційно закріплені, їх практична реалізація неодноразово піддавалася обмеженням і призупиненням. Зокрема, у 2019–2020 роках уряд ухвалив низку рішень, які частково скасовували або спрощували конкурсні вимоги, мотивуючи це необхідністю швидкого залучення так званих «реформаторських кадрів». Така практика викликала критику з боку експертного середовища, оскільки підривала принципи прозорості та меритократії у сфері кадрового добору [6].

У наступні роки, особливо в умовах воєнного стану, добір нових працівників дедалі частіше здійснюється на контрактній основі або шляхом тимчасового переведення, що, з одного боку, дозволяє оперативно заповнювати кадрові вакансії, але, з іншого – знижує відкритість та підзвітність процесів управління персоналом. Додатковим викликом залишається відсутність виборів і функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в окремих громадах, що послаблює суспільний контроль за діяльністю органів влади та звужує простір для громадянської участі.

Нині, враховуючи рекомендації ЄС, готуються зміни до законодавства щодо відновлення і вдосконалення конкурсних механізмів. Йдеться про впровадження сучасних методик оцінювання компетенцій, доброчесності, а також про створення умов для швидшого закриття вакансій без втрати якості відбору. Додатково, уряд впроваджує єдину інформаційну систему управління персоналом (HRMIS), яка дозволить централізовано вести облік кадрів, автоматизувати процеси добору, оцінки й навчання. Розгортання цієї системи поки що пілотне, але планується до масштабування по всій країні, що також передбачено рекомендаціями ЄС [14]. HRMIS, у поєднанні з новою системою оплати, має підвищити прозорість кадрової роботи та мінімізувати суб'єктивізм.

Важливою складовою реформування публічного управління є удосконалення служби в органах місцевого самоврядування. Історично її правове регулювання залишалося недостатньо розвиненим: Закон 2001 року вже давно не відповідав сучасним потребам, а низка ключових аспектів регулювалася переважно урядовими постановами. Упродовж 2014–2020 років, на тлі активної децентралізації, громади отримали суттєво розширені повноваження, що, своєю чергою, актуалізувало потребу в оновленні нормативної бази щодо проходження служби на місцях. Після кількох невдалих спроб законодавчих змін, у травні 2023 року Верховна Рада нарешті ухвалила нову редакцію Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [15]. Цей закон, розроблений за підтримки експертів Ради Європи, гармонізує засади служби в місцевому самоврядуванні з державною, запроваджує подібні принципи добору і просування, класифікацію посад, механізми дисциплінарної відповідальності, а також враховує Європейську хартію місцевого самоврядування. Новий закон надає громадам більшу автономію у питаннях управління персоналом – наприклад, громади зможуть самостійно затверджувати схеми посадових окладів (у межах загальних правил), встановлювати надбавки за інтенсивність, вирішувати питання резерву кадрів тощо [15]. Водночас запроваджено

єдині стандарти оцінювання, професійного розвитку та етики для службовців місцевого рівня, які відповідатимуть стандартам НАДС. Щоправда через війну було вирішено, що новий закон набуде чинності після припинення воєнного стану, аби його впровадження відбулося в умовах відновлення нормальної діяльності рад. Наразі для підтримки місцевої служби уряд тимчасово підвищив оклади (постанова № 484 у квітні 2024 р. збільшила мінімальну зарплату службовця до 7100 грн) ([16]), а в парламенті зареєстровано законопроєкт № 11054 [17] і прийнято за основу законопроєкт № 10284 [18], які покликані гарантувати належний мінімум оплати праці на рівні не нижче мінімальної зарплати по країні та врахувати додаткове навантаження на службовців, що беруть участь у міжнародних програмах допомоги.

Повномасштабна війна, розв'язана росією у 2022 році, поставила систему публічного управління України перед безпрецедентними викликами. Запровадження воєнного стану зумовило концентрацію виконавчої влади, що, у свою чергу, позначилося на демократичних процедурах та роботі державного апарату.

Війна стала суворим випробуванням для державних інституцій, однак Україна продемонструвала високу інституційну стійкість, зокрема на рівні уряду, парламенту та місцевої влади. Навіть в умовах активних бойових дій, обстрілів, тимчасової окупації територій та постійних загроз безпеці вдалося забезпечити надання базових послуг населенню. На думку експертів, ключовим чинником такої стійкості стала успішна реформа децентралізації [19]. Важливою передумовою ефективного функціонування державних сервісів в екстремальних умовах була також стрімка цифровізація публічного управління, зокрема розвиток порталу та мобільного застосунку «Дія», що забезпечило безперервність обслуговування як громадян, так і бізнесу.

Станом на жовтень 2024 року кількість користувачів мобільного застосунку «Дія» перевищила 21 мільйон осіб. У застосунку було доступно 24 цифрові документи та понад 30 різноманітних сервісів, тоді як портал «Дія» пропонував більше ніж 125 електронних послуг [20]. Значна частина з них була впроваджена вже в умовах повномасштабної війни, що засвідчує високу оперативність і адаптивність процесів цифровізації в Україні.

Цифрова трансформація державних сервісів має не лише технічне, а й управлінське значення: вона суттєво знижує вплив людського фактора, мінімізує корупційні ризики, а також підвищує якість і швидкість обслуговування громадян. Доступні та зручні електронні послуги полегшують повсякденне життя українців, спрощуючи адміністративні процедури, які раніше потребували значних часових і організаційних витрат. Саме завдяки цьому Україна впевнено утверджується серед лідерів європейської цифрової інтеграції.

Водночас запровадження воєнного стану зумовило низку суттєвих обмежень. Тимчасове згортання окремих конституційних прав – зокрема свободи мирних зібрань і виборчих прав – призвело до скасування місцевих виборів у 2022–2023 роках, що, у свою чергу, спричинило призупинення ротації органів місцевого самоврядування. На прифронтових і деокупованих територіях замість обраних рад було впроваджено військові адміністрації. У низці випадків така практика поширилася й на відносно безпечні регіони, що викликало занепокоєння як у наукової спільноти, так і серед представників громадянського суспільства [21, с. 86].

Централізація управління в умовах кризи посилила ризики згортання демократичних норм. Європейський Союз неодноразово наголошував на важливості дотримання принципів демократичної підзвітності навіть у період війни, а також на необхідності обмеженого та обґрунтованого застосування надзвичайних повноважень [22]. У відповідь на критику з боку міжнародних партнерів, зокрема представників країн G7 та ЄС, у 2023 році в Україні було частково поновлено доступ до електронних декларацій посадовців, який раніше було обмежено з міркувань безпеки [23]. Крім цього, були внесені зміни до законодавства щодо народовладдя на місцевому рівні [24], що свідчить про прагнення України зберегти демократичні орієнтири, попри складні воєнні обставини.

Окремим болючим аспектом воєнного часу стала кадрова криза у сфері публічної служби. Значна частина державних службовців, насамперед чоловіків, були мобілізовані до Збройних сил або залучені до територіальної оборони. Інші вимушено евакуювалися або перемістилися у більш безпечні регіони, що спричинило відтік кадрів. Голова НАДС Наталія Алюшина, зазначила, що війна загострила вже наявні проблеми у сфері публічної служби, зокрема дефіцит людського капіталу [25].

Станом на кінець 2024 року в Україні було зафіксовано 31 167 вакантних посад державної служби, що становить приблизно 16,2% від загальної кількості штатних одиниць – 192 172 [26]. Такий рівень кадрової незаповненості засвідчує наявність системних викликів у сфері публічної служби. У відповідь уряд оголосив про наміри провести структурну оптимізацію виконавчої влади. Зокрема, планується скоротити кількість міністерств до 15–16, а також створити єдиний урядовий сервісний центр, який виконуватиме допоміжні функції.

Передбачається, що таке реформування дозволить міністерствам зосередитися на стратегічному управлінні та формуванні державної політики, делегуючи адміністративно-технічні завдання спеціалізованому органу [27].

Ситуацію ускладнює низький рівень довіри громадян до державних інституцій: згідно з опитуваннями, у вересні 2024 року рівень недовіри до державного апарату (чиновників) сягнув 63,2% [28], що суттєво знижує мотивацію молоді обирати кар'єру в публічному секторі. Витоки цієї недовіри мають глибоке історичне підґрунтя – ще з 1990-х років в українському суспільстві сформувався стійкий негативний образ бюрократії на фоні корупційних скандалів і неефективності державних інституцій.

На цьому тлі основними бар'єрами для вступу на публічну службу респонденти називають токсичну організаційну культуру, низький рівень оплати праці, корупцію та політичний вплив, що разом формують уявлення про державну службу як застарілу, рутинну й стресову сферу, малопривабливу для проактивних громадян, орієнтованих на зміни [29].

У відповідь на виклики, пов'язані з низькою привабливістю державної служби, держава спільно з міжнародними партнерами зосереджує зусилля на підвищенні її престижу та професійної привабливості. Одним із ключових інструментів у цьому напрямі є реформа системи оплати праці, яка має забезпечити конкурентний рівень винагороди. Водночас вагому роль відіграють можливості для професійного розвитку – впровадження сучасних навчальних програм, участь у міжнародних стажуваннях та створення кар'єрних механізмів підтримки молодих і талановитих фахівців.

У 2022 році було затверджено Стратегію професійного навчання публічних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування до 2027 року. Вона передбачає уніфікацію стандартів освітніх програм, розвиток мережі навчальних центрів та масштабування електронного навчання [30].

Європейський досвід активно інтегрується в українські підходи до відновлення кадрового потенціалу. Зокрема, застосовуються перевірені інструменти інституційного розвитку, що використовувалися в країнах-кандидатах на вступ до ЄС, такі як програми Twinning (залучення європейських експертів до українських органів влади), TAIEX (короткострокові експертні місії та семінари), а також професійні обміни для держслужбовців. Крім того, значну фінансову підтримку передбачено в межах ініціативи Ukraine Facility, започаткованої у 2023 році, яка передбачає виділення 50 млрд євро на 2024-2027 роки, зокрема на реформу публічного управління, цифрову трансформацію, боротьбу з корупцією та підвищення інституційної спроможності держави [31].

Відновлення кадрової спроможності держави неможливе без активної участі громадянського суспільства та експертної спільноти. Аналітичні центри й незалежні експерти відіграють важливу роль у формуванні державної політики – вони долучаються до розробки законопроєктів, моніторингу перебігу реформ, а також беруть участь у роботі переговорних груп з Європейським Союзом. Європейська Комісія прямо підкреслює необхідність інституційного залучення громадянського суспіль-

ства до реформаторських процесів – від етапу розробки дорожніх карт до оцінки ефективності їх впровадження. У відповідному звіті зазначено, що інклюзивність реформ, що передбачає участь громадських організацій, експертного середовища та незалежних аналітичних центрів, є ключовим чинником підвищення довіри до державних інституцій та забезпечення прозорості управління [32, с. 15].

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Проведене дослідження засвідчило, що адаптація системи публічного управління України до стандартів Європейського Союзу є не лише складовою загальної євроінтеграційної стратегії, а й ключовою передумовою успішного переходу до наступного етапу – відкриття переговорних кластерів щодо вступу до ЄС. Аналіз трансформацій у цій сфері підтвердив наявність суттєвого прогресу України, зокрема у впровадженні принципів належного врядування, оновленні законодавчої бази, посиленні інституційної спроможності та модернізації кадрової політики.

Водночас виявлено низку системних викликів, що обмежують ефективність євроінтеграційних перетворень: кадрова криза, спричинена війною; недостатній рівень готовності до ведення переговорів відповідно до процедур ЄС; фрагментарність нормативного забезпечення та ризики демократичного відкату в умовах воєнного стану. Результати дослідження свідчать про необхідність подальшої гармонізації законодавства з acquis ЄС, посилення інституційної стійкості органів публічного управління, а також формування сталих механізмів міжвідомчої координації та залучення громадянського суспільства до процесів вироблення та реалізації політики.

Перспективи подальших досліджень. Подальші дослідження доцільно зосередити на таких напрямах:

– Дослідження ефективності інституційної координації євроінтеграційної політики на національному та регіональному рівнях, з урахуванням специфіки кластерного підходу.

– Аналіз інструментів професіоналізації публічної служби (освітні програми, цифрові рішення, кадрові резерви) та їх відповідності європейським підходам до розвитку людського капіталу.

– Вивчення ролі громадянського суспільства та незалежних аналітичних центрів у підвищенні якості реформ публічного управління в умовах підготовки до членства в ЄС.

Список використаної літератури:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/984_011 (дата звернення: 28.03.2025).
2. Paul A., Taran S. Ukraine's road to the EU: Getting fit to open negotiating clusters. European Policy Centre. 28.02.2025. URL: https://www.epc.eu/en/publications/Ukraines-road-to-the-EU-Getting-fit-to-open-negotiating-clusters~626b50 (accessed 24/03/2025).
3. General EU Position Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024). URL: https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf .
4. Public administration in Ukraine: Assessment against the Principles of Public Administration. 2023. 212 p. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/02/public-administration-in-ukraine_27a46a58/078d08d4-en.pdf.
5. Уряд затвердив переговорну архітектуру для забезпечення вступу України до ЄС. Кабінет Міністрів України. 27.08.2024. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyv-perehovornu-arkhitekturu-dlia-zabezpechennia-vstupu-ukrainy-do-ies (дата звернення: 28.03.2025).
6. Ogryzko L. Greasing the gears: Readying Ukraine's civil service for a European future. ECFR. 28.03.2024. URL: https://ecfr.eu/article/greasing-the-gears-readying-ukraines-civil-service-for-a-european-future/ (accessed 24/03/2025).
7. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2021 р. № 831-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#n9 (дата звернення: 28.03.2025).

8. Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level: Structures and Procedures for Awarding the European Label. Council of Europe. 2008. URL: https://rm.coe.int/1680746f16 .
9. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки : Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 груд. 2021 р. № 1805-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1805-2021-%D1%80 (дата звернення: 28.03.2025).
10. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831 : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2022 р. № 1199-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1199-2022-%D1%80 (дата звернення: 28.03.2025).
11. Парламент підтримав законопроєкт про реформу системи оплаті праці державних службовців. Національне агентство України з питань державної служби. 11.03.2025. URL: https://nads.gov.ua/news/parlament-pidtrymav-zakonoproiekt-pro-reformu-systemy-oplati-pratsi-derzhavnykh-sluzhbovtsiv (дата звернення: 24.03.2025).
12. Серьогін С. М., Липовська Н. А., Серьогін С. С. Меритократичний підхід до добору на публічну службу. *Аспекти публічного управління.* 2017. Вип. 5, № 8–9. С. 22–35. DOI: https://doi.org/10.15421/15201725.
13. Посібник ОЕСР з публічної доброчесності. Paris : OECD Publishing, 2024. 251 с. URL: https://doi.org/10.1787/5b2fe28c-uk.
14. НАДС і Світовий банк обговорили подальше впровадження HRMIS. Національне агентство України з питань державної служби. 28.02.2025. URL: https://nads.gov.ua/news/nads-i-svitovyi-bank9-obhovoryly-podalshe-vprovadzhennia-hrmis (дата звернення: 30.03.2025)
15. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 2 травня 2023 року № 3077-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/3077-20 (дата звернення: 26.03.2025).
16. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2024 р. № 484. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/484-2024-%D0%BF (дата звернення: 26.03.2025).
17. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» щодо забезпечення гідних умов оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування. Номер, дата реєстрації: 11054 від 01.03.2024. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43785 (дата звернення: 26.03.2025).
18. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання участі державних органів та органів місцевого самоврядування в реалізації програм та проектів міжнародної технічної допомоги та транскордонного співробітництва. Номер, дата реєстрації: 10284 від 24.11.2023. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43281 (дата звернення: 26.03.2025).
19. Анатолій Круглашов: Джерела стійкості місцевого самоврядування в умовах російсько-української війни. Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. 08.11.2023. URL: http://buk-visnyk.cv.ua/naukova-dumka/2611/ (дата звернення: 24.03.2025).
20. Шевченко Л. Нові послуги в Дії, сотні дронів і Мрія: як розвивалася цифрова Україна у 2024 і що буде у 2025. 24 Канал. 30.12.2024. URL: https://24tv.ua/shho-chekati-vid-mintsifri-2025-novi-poslugi-diyi-droni-dlya_n2718212 (дата звернення: 28.03.2025).
21. Політична безпека України: проблеми політичного і державного правління. Прогнозна оцінка, механізми забезпечення : монографія / за ред. чл.-кор. НАН України О. О. Рафальського, чл.-кор. НАН України О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. 304 с. DOI: https://doi.org/10.53317/978-617-14-0188-4.
22. Bosse G., Fedoriv I. Defending Democracy: Ukraine's EU Path amid War and Reform. European Democracy Hub. 25.02.2025. URL: https://europeandemocracyhub.epd.eu/defending-democracy-ukraines-eu-path-amid-war-and-reform/ (accessed 26.03.2025).
23. Посли G7 та ЄС очікують відновлення електронного декларування та затвердження ДАП Україною. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). URL: https://nazk.gov.ua/uk/posly-g7-ta-yes-ochikuyut-vidnovlennya-elektronnogo-deklaruvannya-ta-zatverdzhennya-dap-ukrayinoyu/ (дата звернення: 26.03.2025).
24. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування : Закон України від 9 травня 2024 року № 3703-IX. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/go/3703-20 (дата звернення: 19.03.2025).
25. Голова НАДС: Війна загострила наявні проблеми державної служби, одна із яких – брак людського капіталу. Національне агентство України з питань державної служби. 15.05.2024. URL: https://nads.gov.ua/news/holova-nads-viina-zahostryla-naiavni-problemy-derzhavnoi-sluzhby-odna-iz-iakykh-brak-liudskoho-kapitalu (дата звернення: 26.03.2025).
26. Дашборд КСДС-2024. Державна служба втратила 2% чоловіків і 4.5 тисячі посад. Національне агентство України з питань державної служби. 05.02.2025. URL: https://nads.gov.ua/news/dashbord-ksds-2024-derzhavna-sluzhba-vtratyla-2-cholovikiv-i-45-tysiachi-posad (дата звернення: 26.03.2025).
27. Шмигаль анонсував скорочення кількості міністерств на третину. Укрінформ. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3835402-smigal-anonsuvav-skorocenna-kilkosti-ministerstv-na-tretinu.html (дата звернення: 26.03.2025).
28. Оцінка ситуації в країні та діяльності влади, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів, віра в перемогу (вересень 2024р.). Центр Разумков. 15.10.2024. URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-ta-diialnosti-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-vira-v-peremogu-veresen-2024r (дата звернення: 20.01.2025).
29. Стратегії залучення молодих професіоналів на публічну службу: результати дослідження / А. Бойко та ін. Київ, 2024. 44 с. URL: https://api.par.in.ua/uploads/progress_report/file_uk/47/Survey_Report_Youth_Engagement_to_Public_Service.pdf?fbclid=IwY2xjawIppglleHRuA2FlbQIxMAABHY1LAoEnIVpImIj6kgFpPduLvGTFkL100wVKU0rJ96l8UvZCHyu4v6dLBg_aem_rR-NUg9zfk0MHrUwRWM_UA.
30. Стратегія розвитку системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад до 2027 року. Національне агентство України з питань державної служби. 2023. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/професійне%20навчання/Стратегія%20.pdf .
31. Ukraine Membership status: candidate country. European Commission. 21.03.2025. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine_en (accessed 24/03/2025).
32. Ukraine Report 2023. European Commission. 08.11.2023. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en (accessed 26/03/2025).

Shvydiuk S. Adapting Ukraine's Public Administration to EU Standards in the Context of Approaching the Opening of Negotiating Clusters

This article examines how Ukraine's public administration is aligning with EU standards in the context of its candidate status and the anticipated opening of negotiation clusters. The study pays close attention to the evolving political, legal, and institutional dimensions of administrative reform, which gained momentum following the EU's adoption of a cluster-based framework for enlargement talks in 2022. The initial opening of the «Fundamentals» cluster–which includes judicial reform, anti-corruption efforts, protection of human rights, strengthening of democratic institutions, and administrative modernisation–is expected to shape the overall pace of Ukraine's integration into the EU.

The main objective of this paper is to assess how prepared Ukraine's system of public administration is to meet EU requirements at this stage of the accession process. In doing so, the analysis highlights both achievements and persistent challenges, especially in areas such as civil service reform, human resource management, transparency, and public accountability. Special emphasis is placed on applying SIGMA principles, restructuring remuneration systems for public servants, and integrating digital management tools, particularly the Human Resource Management Information System (HRMIS).

The article also addresses the impact of russia's full-scale invasion, which has significantly disrupted the functioning of public institutions. Among the most pressing consequences are workforce shortages, the rollback of competitive recruitment, delays in electoral processes, and restrictions on civic engagement–all of which pose risks to democratic governance under martial law conditions.

In conclusion, while the alignment of Ukraine's public administration with EU standards remains a strategic priority, the effectiveness of these reforms is undermined by war-related systemic constraints. The findings indicate that continued legal alignment, stronger institutions, and active civil society engagement are vital for Ukraine's EU progress.

Key words: *public administration, civil service, negotiation clusters, good governance, European integration of Ukraine, European integration reforms, human resources, institutional capacity, institutional sustainability civil service reform, russian-Ukrainian war.*

НОТАТКИ