



ПУБЛІЧНЕ ПРАВО

в умовах сучасних викликів



Чернігів 2026

**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ
ПЕНІТЕНЦІАРНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ**



ПУБЛІЧНЕ ПРАВО В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ

Монографія

*За загальною редакцією доктора юридичних наук,
професора Світлани НІЩИМНОЇ*

Чернігів 2026

УДК 342:347.73:351.751:061.1ЄС
П88

*Рекомендовано до друку вченою радою Пенітенціарної академії України
(протокол № 4 від 30 березня 2026 р.).*

Рецензенти:

Латковська Т. А. – докторка юридичних наук, професорка, завідувачка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького інституту «Одеська юридична академія» України;

Зливко С. В. – доктор юридичних наук, професор, проректор Пенітенціарної академії України.

Публічне право в умовах сучасних викликів : монографія / укладачі:
П88 Галіахметов І. А., Доній Н. Є., Мацелик Т. О. та ін. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. С. О. Ніщимної. – Електрон. вид. – Чернівці : Пенітенціарна академія України, 2026. 484 с.

ISBN 978-617-7671-31-1

Монографію присвячено комплексному дослідженню актуальних проблем публічного права. Проаналізовано сучасний стан і тенденції розвитку конституційного, адміністративного, фінансового та інформаційного права.

У роботі досліджено проблемні аспекти сучасного конституціоналізму в Україні; роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні доступу населення до безоплатної правничої допомоги з урахуванням досвіду діяльності юридичних клінік у державах-членах Європейського Союзу; особливості адміністративно-правового регулювання протидії корупції; адміністративно-правові засади добору, організації професійної підготовки та проходження служби особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України; механізм застосування та скасування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки; адміністративні процедури у праві Європейського Союзу; проблеми гармонізації фінансового законодавства України з правом Європейського Союзу крізь призму відповідальності юридичних осіб у сфері оподаткування; розвиток інформаційного права в умовах цифрових трансформацій та воєнних викликів.

На основі аналізу вітчизняного та зарубіжного законодавства сформульовано теоретичні положення й обґрунтовано практичні рекомендації.

Монографія може бути корисною для науково-педагогічних працівників, здобувачів юридичної освіти, практиків.

УДК 342:347.73:351.751:061.1ЄС

ISBN 978-617-7671-31-1

© Галіахметов І. А., Доній Н. Є.,
Мацелик Т. О., уклад., 2026
© Пенітенціарна академія України, 2026

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	7
-----------------	---

КОНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ

Марущак Н. В., Марущак О. А.

РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ, СТРУКТУРА ТА ОСНОВНІ ЗАСАДИ	10
--	----

1.1. Структура та елементи конституційного ладу України	10
---	----

1.2. Конституційні принципи та їх роль на сучасному етапі демократичного розвитку України	41
--	----

Висновки до розділу 1	62
-----------------------------	----

Список використаних джерел до розділу 1	63
---	----

Доній Н. Є.

РОЗДІЛ 2. ЮРИДИЧНІ КЛІНІКИ: ПРАВОЗАСТОСОВНИЙ ІНСТРУМЕНТ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ ТА ДОСТУПУ ДО ПРАВНИЧОЇ ДОПОМОГИ	70
--	----

2.1. Юридичні клініки: відповідь на запит суспільства що- до рівності та справедливості	70
--	----

2.2. Безоплатна правова допомога соціально незахищеним верствам населення на місцевому та регіональному рівнях у країнах ЄС як шлях підтримки соціальної справедливості	77
---	----

2.3. Історія створення та функціонування юридичних клінік у незалежній Україні	93
---	----

2.4. Перспективи розвитку юридичних клінік України в контексті імплементції Acquis Communautaire ЄС	103
--	-----

Висновки до розділу 2	115
-----------------------------	-----

Список використаних джерел до розділу 2	117
---	-----

ТРАНСФОРМАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СУЧАСНІЙ ПРАВОВІЙ ДЕРЖАВІ

Мацелик Т. О.

РОЗДІЛ 3. СИНЕРГЕТИЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: «М'ЯКЕ ПРАВО» ТА СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	123
---	-----

3.1. Синергія в адміністративному праві України.....	123
3.2. Синергетичний ефект «м'якого права» у сфері адміністративно-правового регулювання.....	133
3.3. Синергія в системі суб'єктів публічного адміністрування	137
<i>Висновки до розділу 3</i>	154
Список використаних джерел до розділу 3	159
Пузирний В. Ф., Шестак Л. В.	
РОЗДІЛ 4. ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ	162
4.1. Історико-правові аспекти виникнення, запобігання та протидії корупції.....	162
4.2. Поняття та ознаки корупції.....	170
4.3. Особливості юридичного складу правопорушень, пов'язаних з корупцією, та проблеми застосування заходів адміністративної відповідальності за їх вчинення	176
4.4. Проблеми адміністративно-правової кваліфікації правопорушень, пов'язаних з корупцією	192
4.5. Проблеми питання строків розгляду справ, пов'язаних з корупцією.....	202
4.6. Адміністративно-правовий статус викривачів корупції	214
<i>Висновки до розділу 4</i>	229
Список використаних джерел до розділу 4	233
Томков Н. О.	
РОЗДІЛ 5. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОБОРУ, ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ТА ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ ОСОБАМИ РЯДОВОГО І НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ	242
5.1. Адміністративно-правові засади організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу пенітенціарної системи України.....	242
5.2. Адміністративно-правове регулювання проходження служби особами рядового і начальницького складу пенітенціарної системи України.....	255

<i>Висновки до розділу 5</i>	277
<i>Список використаних джерел до розділу 5</i>	279

Корчова І. В., Ткаченко О. Г.

РОЗДІЛ 6. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАСТОСУВАННЯ ТА СКАСУВАННЯ ЗАХОДІВ РЕАГУВАННЯ У СФЕРІ ТЕХНОГЕННОЇ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ	282
---	-----

6.1. Поняття та правове регулювання заходів реагування, передбачених частиною 2 статті 68 Кодексу цивільного захисту України	282
---	-----

6.2. Особливості провадження у справах про застосування заходів реагування: сучасний стан та пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання	302
---	-----

6.3. Поліпшення ефективності правового регулювання виконання рішення суду про застосування заходів реагування та відновлення роботи об'єктів, щодо яких застосовані заходи реагування	316
--	-----

<i>Висновки до розділу 6</i>	328
------------------------------------	-----

<i>Список використаних джерел до розділу 6</i>	332
--	-----

Галіахметов І. А.

РОЗДІЛ 7. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЙОГО ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ	338
--	-----

7.1. Становлення інституту адміністративної процедури та його поширення в країнах Європи	339
--	-----

7.2. Цілі та дефініції законодавства про адміністративні процедури: компаративно-функціональний аналіз	358
--	-----

<i>Висновки до розділу 7</i>	365
------------------------------------	-----

<i>Список використаних джерел до розділу 7</i>	370
--	-----

ГАРМОНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ПРАВОМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Ніцимна С. О., Балишев М. В.

РОЗДІЛ 8. ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА СУЧАСНІ ВИКЛИКИ	372
---	-----

8.1. Особливості фінансово-правової відповідальності юридичних осіб у зарубіжних правових системах	372
--	-----

8.2. Міжнародне співробітництво у протидії транснаціональному ухиленню від оподаткування.....	402
<i>Висновки до розділу 8</i>	426
Список використаних джерел до розділу 8	432

ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО В УМОВАХ ЦИФРОВИХ ТА ВОЄННИХ ВИКЛИКІВ

Денисенко К. В., Борко І. С.

РОЗДІЛ 9. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ІНФОРМАЦІЙНЕ СЕРЕДОВИЩЕ	442
9.1. Право на безпечне інформаційне середовище в умовах сучасних загроз	442
9.2. Удосконалення організаційно-правових засад забезпечення права на безпечне інформаційне середовище в умовах цифрових загроз і воєнного стану	463
<i>Висновки до розділу 9</i>	477
Список використаних джерел до розділу 9	479

ПЕРЕДМОВА

Сучасний етап розвитку Української держави характеризується складними суспільно-політичними, соціально-економічними та правовими трансформаціями, що суттєво впливають на функціонування інститутів публічної влади та механізми правового регулювання суспільних відносин. В умовах глобалізаційних процесів, європейської інтеграції, цифровізації суспільства, а також збройної агресії проти України та запровадження правового режиму воєнного стану особливого значення набуває розвиток публічного права як фундаментальної складової правової системи держави.

Публічне право покликане забезпечувати ефективну організацію та діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, гарантувати реалізацію прав і свобод людини і громадянина, підтримувати баланс між публічними та приватними інтересами, а також формувати належні правові механізми реагування на сучасні суспільні виклики. Саме через інститути публічного права реалізується державна політика у ключових сферах суспільного життя, забезпечується стабільність конституційного ладу, здійснюється правове регулювання діяльності публічної адміністрації та формуються умови для сталого розвитку демократичної, соціальної та правової держави.

Сучасні трансформаційні процеси обумовлюють необхідність переосмислення багатьох усталених підходів до розуміння природи та функцій публічного права. Реформування системи державного управління, удосконалення механізмів протидії корупції, розвиток інститутів адміністративної юстиції та адміністративних процедур, гармонізація національного законодавства з правом Європейського Союзу, а також формування ефективної системи інформаційної безпеки є лише частиною тих викликів, які постають перед сучасною правовою наукою та практикою правозастосування.

Водночас сучасні умови функціонування держави зумовлюють підвищення ролі правових механізмів забезпечення со-

ціальної справедливості, захисту прав людини, удосконалення діяльності органів публічної влади та підвищення рівня їхньої відкритості, підзвітності й ефективності. У цьому контексті особливої актуальності набувають питання розвитку інститутів правової допомоги, удосконалення кадрового забезпечення органів державної влади, формування сучасних підходів до адміністративно-правового регулювання різних сфер публічного управління.

Важливим напрямом сучасних правових досліджень також є аналіз процесів європейської інтеграції України та поступової адаптації національного законодавства до стандартів Європейського Союзу. Гармонізація правових норм, імплементація європейських принципів належного врядування, утвердження верховенства права та забезпечення ефективних адміністративних процедур становлять необхідну передумову подальшого розвитку української правової системи та її інтеграції до європейського правового простору.

Окремого значення набувають питання правового забезпечення функціонування держави в умовах сучасних безпекових викликів, зокрема в контексті протидії інформаційним загрозам, забезпечення кібербезпеки та захисту інформаційного простору. Цифровізація публічного управління та стрімкий розвиток інформаційних технологій створюють нові можливості для підвищення ефективності державного управління, водночас ставлячи перед правовою системою нові завдання щодо забезпечення належного правового регулювання інформаційних відносин та гарантування права людини на безпечне інформаційне середовище.

Колективна монографія «Публічне право в умовах сучасних викликів» об'єднує результати наукових досліджень, присвячених актуальним проблемам розвитку публічного права в Україні. У роботі висвітлюються ключові аспекти функціонування і трансформації інститутів публічного права, аналізуються сучасні тенденції розвитку національного законодавства та правозастосовної практики, а також розглядаються перспективи вдо-

сконалення правового регулювання в різних сферах публічного управління.

Представлене дослідження має міжгалузевий характер і охоплює широке коло проблем конституційного, адміністративного, фінансового та інформаційного права, що дозволяє комплексно розглянути сучасні процеси розвитку публічного права та сформувати цілісне уявлення про його роль у забезпеченні стабільності та ефективності функціонування держави.

Монографія адресована науковцям, викладачам, аспірантам і здобувачам вищої освіти юридичних спеціальностей, а також практичним працівникам органів державної влади та місцевого самоврядування, які цікавляться питаннями розвитку публічного права та вдосконалення механізмів публічного управління.

Авторський колектив сподівається, що результати проведених досліджень сприятимуть подальшому розвитку наукової доктрини публічного права, удосконаленню національного законодавства та формуванню ефективних правових механізмів реагування на сучасні виклики, що постають перед Українською державою.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ

МАРУЩАК Наталія Володимирівна,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного
та конституційного права

Навчально-наукового інституту права,
правоохоронної діяльності та психології
Пенітенціарної академії України
ORCID: 0000-0001-9636-6274;

МАРУЩАК Олександр Анатолійович,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави
і права, міжнародного права гуманітарного факультету
(очного та заочного навчання)
Пенітенціарної академії України
ORCID: 0000-0001-6153-9868

РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЛАД УКРАЇНИ: СУТНІСТЬ, СТРУКТУРА ТА ОСНОВНІ ЗАСАДИ

1.1. Структура та елементи конституційного ладу України

У сучасному світі політичні процеси зазнають постійної трансформації, що зумовлено як глобальними викликами, так і внутрішніми потребами окремих держав. Центральною ланкою таких трансформацій є реформування конституційного ладу – фундаментальної основи організації державної влади, взаємодії між державою та громадянами, а також забезпечення стабільності політичної системи. Саме конституційні реформи виступають ключовим засобом адаптації державних інститутів до нових суспільних потреб, механізмом створення умов для розвитку демократії та підвищення ролі громадянського суспільства.

Для України питання конституційного ладу виявилось не лише політико-правовою проблемою, а й стратегічним чинником державного становлення. Як слушно відзначають сучасні дослідники, серед яких Г. М. Гаряєва, О. В. Кузьменко,

М. В. Оніщук, проблематика конституційного ладу перебуває в центрі політичного та наукового дискурсу протягом усього періоду незалежності¹. Це закономірно, адже Україна, будучи відносно молодого державою, формує власну конституційну традицію на перетині європейських демократичних моделей, історичного досвіду та сучасних викликів. Кожен етап розвитку української державності супроводжувався пошуком оптимальної моделі організації влади, здатної забезпечити ефективне управління, верховенство права, повагу до прав людини та національну безпеку.

Становлення конституційного ладу України відбувалося в умовах глибоких суспільних змін, політичних криз і демократичних зрушень, що нерідко вимагало оперативного перегляду ключових конституційних положень. Такі процеси стали природною реакцією держави на потребу стабілізувати політичне життя, удосконалити механізми публічної влади, посилити інституційні гарантії прав і свобод громадян. Водночас ці трансформації засвідчили прагнення українського суспільства вибудувати сучасну модель конституціоналізму, засновану на цінностях демократії, свободи, справедливості та європейської ідентичності.

Особливого значення дослідження конституційного ладу в Україні набуває в умовах сучасних геополітичних викликів і боротьби, яка триває, за державний суверенітет. Війна, зовнішні загрози та внутрішні реформи актуалізують потребу в переосмисленні принципів організації державної влади, її стійкості та здатності ефективно реагувати на кризові ситуації. У цих умовах конституційний лад постає не лише як правова конструкція, а як інструмент забезпечення життєздатності та єдності держави.

Аналіз сучасної наукової літератури засвідчує стійке зростання інтересу до проблематики конституційного ладу та його економічної складової. Питання теоретичного обґрунтування,

¹ Кузьменко О. В., Гаряєва Г. М. Засади конституційного ладу України в умовах глобалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 2. С. 26; Оніщук М. В. Український конституціоналізм: від кризи – до ладу. *Дзеркало тижня. Україна*. 2013. № 17. С. 3.

змісту й практичної реалізації конституційного ладу посідають важливе місце у працях багатьох українських учених-правників. Зокрема, Д. М. Белов розглядає конституційний лад як системоутворювальний елемент конституціоналізму та аналізує внутрішню логіку і структуру норм, які формують його підґрунтя². І. Д. Сліденко та М. В. Савчин зосереджують увагу на методологічних засадах дослідження конституціоналізму, підкреслюючи його взаємозв'язок з категорією конституційного ладу та принципами організації державної влади³.

До глибинного теоретичного опрацювання сутності й змісту конституційного ладу істотно долучилися К. А. Бабенко, Ю. Г. Барабаш, О. Ю. Водянніков, О. Ю. Курцев, В. П. Павленко, В. Ф. Погорілко, Є. В. Реньов, Т. М. Слінько, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та інші⁴.

² Белов Д. М. Структура норми, що закріплює основи конституційного ладу. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 4. С. 30–33.

³ Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції : монографія. Ужгород : Ліра, 2009. С. 24; Сліденко І. Д. Інститут конституційного контролю: методологічні аспекти дослідження. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2017. № 2 (14). С. 24; Сліденко І. Релятивність базисних категорій сучасного конституційного права (конституційний лад). *Вісник Конституційного Суду України*. 2015. № 2. С. 33.

⁴ Бабенко К. А. Конституційне регулювання основ суспільного ладу як предмет дослідження науки конституційного права. *Шостий апеляційний адміністративний суд*. Юридична бібліотека. 2025. URL: https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/255-konstitutsijne-regulyuvannya-osnov-suspilnogo-ladu-yak-predmet-doslidzhennya-nauki-konstitutsijnogo-prava.html#_edn7 (дата звернення: 25.11.2025); Бабенко К. А. Конституційні основи розвитку економічної системи України. *Шостий апеляційний адміністративний суд*. Юридична бібліотека. 2025. URL: <https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/211-konstitutsijni-osnovi-rozvitku-ekonomichnoji-sistemiukrajini.html>. (дата звернення: 25.11.2025); Барабаш Ю. Г. Питання демократії в правових позиціях Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4. С. 84; Водянніков О. Ю. Конституціоналізм в екстремальних умовах: установча і встановлена влада в кризові періоди. *Український часопис конституційного права*. 2021. № 4. URL: <https://www.constjournal.com/pub/4-2021/konstytutsionalizm-ekstremalnykh-umovakh-ustanovcha-vstanovlena-vlada-kryzovi-periody/> (дата звернення: 25.11.2025); Слінько Т. М., Курцев О. Ю. Унітаризм у системі

У їхніх роботах конституційний лад постає як комплексне правове явище, що поєднує політичні, соціальні, економічні та духовні засади функціонування держави. Науковці підкреслюють нерозривний зв'язок між конституційним ладом та іншими конституційно-правовими інститутами, що забезпечує його цілісність і системність.

Грунтовний аналіз та системне обґрунтування теоретико-методологічних засад конституційного права України були здійснені відомим українським ученим-конституціоналістом В. Л. Федоренком. На наш погляд, саме він запропонував найбільш концептуально цілісний підхід до визначення системи конституційного права України, представив її розгорнуту класифікацію та приділив значну увагу питанням взаємодії цієї системи з іншими ключовими категоріями вітчизняного конституційного права. На думку науковця, система конституційного права України постає як історично сформована та зумовлена об'єктивними чинниками суспільного розвитку структура природного і позитивного, загальної та особливої частин, матеріального й процесуального, типового та колізійного, національного й міжнародного (зокрема європейського) конституційного права. Усі ці елементи охоплюють комплекс інститутів і норм

принципів конституційного ладу. Сучасний унітаризм: доктрина і практика: До 30-річчя незалежності України: монографія / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Юридична думка, 2021. С. 132; Павленко В. П. Захист конституційного ладу держави: міжнародні й конституційно-правові аспекти. *Європейські перспективи*. 2021. № 2. С. 15; Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. В. Л. Федоренка. 4-те вид., перероб. і доопр. Київ : Видавництво Ліра-К, 2012. С. 57–85; Реньов Є. В. Цінності конституційного ладу України та їх правова регламентація : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. С. 5; Конституційне право України : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. Ю. М. Тодири та В. С. Журавського. Київ : Право, 2002. С. 134–150; Федоренко В. Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти : монографія. Київ : Ліра-К, 2009. С. 87–100; Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм. Київ : Юрінком Інтер, 2005. С. 200–350; Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 2 / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2008. С. 345–390.

конституційного права, що регулюють політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні), екологічні та інші базові суспільні відносини, які становлять предмет конституційного права України. Саме це дозволяє розглядати зазначену систему як провідний компонент національної правової системи⁵.

У сучасній конституційно-правовій доктрині інститут конституційного права України розглядається як ключовий структурний елемент системи конституційного права, що відображає волю та легітимні інтереси українського народу, держави та територіальних громад. Він забезпечує впорядкування і систематизацію доктринально, предметно та функціонально взаємопов'язаних норм конституційного та суміжних галузей права, спрямованих на встановлення, зміну чи припинення певних видів і груп суспільних відносин, віднесених до сфери регулювання конституційного права⁶.

Сьогодні можна виокремити низку основних інститутів конституційного права України, серед яких – інститут основ конституційного ладу, інститут конституційно-правового статусу людини й громадянина, інститут безпосередньої демократії, інститут парламентаризму, інститут глави держави, інститут виконавчої влади, інститут судової влади, інститут конституційної юстиції, інститут прокуратури, інститут територіального устрою, інститут місцевого самоврядування та інші. Безсумнівно, центральне й визначальне місце в цій системі інститутів посідає саме інститут основ конституційного ладу України.

Як слушно підкреслюється у фаховій літературі, базовим, вихідним інститутом конституційного права України є інститут основ конституційного ладу, який становить комплекс конституційно-правових норм, покликаних врегульовувати суспільні відносини, що стосуються загальних засад організації держави та суспільства. Саме цей інститут визначає ключові принципи

⁵ Федоренко В. Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти : монографія. Київ : Ліра-К, 2009. С. 87.

⁶ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. В. Л. Федоренка. 4-те вид., перероб. і доопр. Київ : Ліра-К, 2012. С. 57.

побудови суспільного й державного устрою України, окреслює цілі та завдання держави і суспільства, їхні провідні функції та гарантії. Він по праву вважається одним із центральних інститутів у структурі конституційного права України, а його нормативні положення знаходять відображення в усіх інших базових інститутах галузі⁷.

Слід звернути увагу на те, що термін «конституційний лад» у Конституції України не має законодавчо закріпленого визначення, хоча згадується у трьох її статтях. Так, зі змісту статей 17 та 37 постає беззаперечна заборона на будь-які спроби насильницької зміни конституційного ладу. Водночас положення статті 5 Конституції України, згідно з яким лише український народ має право визначати й змінювати конституційний лад, теж потребує доктринального тлумачення. Попри відсутність легального визначення цього поняття, норми розділу I фактично виконують роль ключового стабілізатора Основного Закону та всієї правової системи. У цьому контексті цілком слушною є позиція академіка О. В. Скрипнюка, який наголошує, що закріплені в розділі I засади конституційного ладу становлять першооснову для всіх інших конституційних норм, визначаючи логіку побудови всієї системи чинного законодавства. Саме ці засади формують ядро Конституції, оскільки вони є основоположними принципами функціонування держави та організації суспільного життя⁸.

Проблематика визначення категорії «конституційний лад» була предметом аналізу Конституційного Суду України у справі щодо здійснення влади народом (справа № 1–5/2005), що відображено в рішенні від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005⁹. У мо-

⁷ Федоренко В. Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти : монографія. Київ : Ліра-К, 2009. С. 484.

⁸ Скрипнюк О. В. Конституційний лад в Україні: методологічні проблеми розвитку та вдосконалення в контексті конституційної модернізації. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4. С. 124.

⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 / Конституційний Суд України. *Офіційний вісник України*. 2005. 26 жовт. № 41. С. 31.

тивувальній частині цього акта Суд зауважив, що науковці провідних юридичних шкіл по-різному трактують поняття конституційного ладу в Україні, зокрема звернув увагу на висновок Інституту законодавства Верховної Ради України, у якому стверджується, що конституційний лад охоплює також «державний механізм»¹⁰. Зважаючи на те, що народ як носій суверенітету та єдине джерело влади реалізує своє право визначати конституційний лад шляхом ухвалення Конституції України, Суд дійшов висновку, що саме Основний Закон закріплює конституційний лад держави.

У іншому рішенні Суд висловив позицію, відповідно до якої засади конституційного ладу містяться в різних розділах Конституції України (рішення від 11 липня 1997 р. № 3-зп)¹¹. Таким чином, орган конституційної юрисдикції послідовно виходить з того, що конституційний лад та його підвалини визначені положеннями Основного Закону України. Як слушно зазначили Т. М. Слінько і О. Ю. Курцев, конституційний лад – це система найбільш усталених конституційних принципів і норм, а також правовідносин, що формуються та функціонують на їх основі¹².

Поняття «конституційний лад» розглядається як складовий елемент ширшої категорії – «конституціоналізму». Воно відображає фактичну організацію держави та суспільства, що є ре-

¹⁰ Реньов Є. В. Демократія як базова цінність конституційного ладу України. *Право і суспільство*. 2015. № 6. Ч. 3. С. 43.

¹¹ Рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України від 11 липня 1997 р. № 3-зп. *Офіційний вісник України*. 1997. № 29. С. 85.

¹² Слінько Т. М., Курцев О. Ю. Унітаризм у системі принципів конституційного ладу. Сучасний унітаризм: доктрина і практика: До 30-річчя незалежності України: монографія / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Юридична думка, 2021. С. 132.

зультатом втілення теоретичної конституційної моделі в реальні політичні й правові механізми¹³.

За твердженням В. М. Шаповала, сутність конституційного ладу України розкривається через зміст I, III та XIII розділів Конституції України. Розділ I «Загальні засади» закладає фундаментальні положення конституційного ладу й містить норми концептуального характеру, значна частина яких виконує функцію юридичної основи для всіх інших розділів Конституції. Саме він є концептуальним осердям Основного Закону, оскільки містить норми-принципи, що визначають найвищий рівень регулювання суспільних відносин. Розділ III «Вибори. Референдум» розвиває ці засади, закріплюючи конституційні умови реалізації народного волевиявлення через механізми безпосередньої демократії. Норми цього розділу визначають юридичні рамки здійснення народного суверенітету як через прямі, так і через представницькі форми демократії. Розділ XIII «Внесення змін до Конституції України» підтверджує особливу юридичну природу та найвищу силу Основного Закону. Його співвіднесення з категорією конституційного ладу має інструментальний характер, адже саме тут визначено порядок внесення змін до трьох найбільш значущих розділів Конституції, що конкретизують положення про виключне право народу визначати та змінювати конституційний лад України¹⁴.

Ми поділяємо підхід, відповідно до якого основи конституційного ладу закріплені у преамбулі, розділах I, III та XIII Конституції України. Саме фундаментальні цінності конституційного ладу відтворюються в нормах-принципах, що визначають засади конституційного ладу України. Тобто демократичні принципи мають підґрунтям загальнолюдські цінності демократії. Слід зауважити, що Конституційний Суд України, послугуючись демократичними принципами організації державної

¹³ Белов Д. М. Конституційний лад як основний елемент конституціоналізму. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2011. Вип. 17. С. 25.

¹⁴ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 3 : К–М. Київ : Укр. енцикл., 2001. С. 279–280.

влади для аргументації своєї правової позиції, використовує їх доволі формально й не бере на себе функцію формування доктринальних засад демократії як ключової передумови (разом із правовою та соціальною природою держави) конституційного ладу. Переважно Суд прагне встановити фактичний зміст цього принципу, спираючись на інші положення Конституції. Так, Ю. Г. Барабаш, разом із розумінням демократії як принципу конституційного ладу, наголошує, що вона становить його базову передумову¹⁵.

У сучасній демократичній державі форма правління нерозривно пов'язана з концепцією конституціоналізму, який виступає не просто ідейною засадою функціонування державної влади, а цілісною доктринальною системою, що охоплює як теоретичні підходи до організації влади, так і практичні способи їх правової реалізації. Конституціоналізм формує інтелектуальний та нормативний фундамент правової держави, визначаючи межі діяльності публічної влади, механізми її легітимації та гарантії захисту прав людини. Ефективність конституціоналізму безпосередньо залежить від дотримання основоположних принципів – народовладдя, поділу влади, верховенства права, юридичної відповідальності держави перед людиною, а також від застосування адекватних правових механізмів, здатних забезпечити їх функціонування в реальних суспільних умовах¹⁶.

Особливого значення концепція конституціоналізму набуває в контексті сучасного українського державотворення. Україна, перебуваючи у процесі становлення як правова, демократична і соціальна держава, фактично формує нову модель взаємодії державної влади, суспільства та людини. Тому теоретичне розроблення феномену конституціоналізму має не лише науково-методологічне, а й практико-орієнтоване значення. Вона визначає напрями вдосконалення системи публічного управ-

¹⁵ Барабаш Ю. Г. Питання демократії в правових позиціях Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4. С. 84.

¹⁶ Сліденко І. Д. До проблеми номінального та реального конституціоналізму, теорії «Reine Rechtslehre» й онтології конституційного контролю. *Проблеми філософії права*. 2008–2009. Т. VI–VII. С. 136.

ління, модернізації законодавства, підвищення ефективності судового контролю та розширення гарантій прав і свобод людини. У цих умовах формування нової парадигми конституційного розвитку України є закономірною відповіддю на трансформаційні виклики, пов'язані з демократизацією політичної системи, інтеграцією до європейського правового простору та розбудовою інститутів громадянського суспільства¹⁷.

Поняття конституціоналізму у сучасній науці конституційного права посідає ключове місце як універсальна аналітична категорія. Воно застосовується для комплексної оцінки державного устрою, аналізу співвідношення між гілками влади, виявлення реального змісту конституційних норм, а також для порівняльно-правового дослідження різних моделей конституційного розвитку у світі. М. В. Савчин слушно зазначає, що конституціоналізм ґрунтується на поєднанні правових традицій, народного суверенітету, принципу поділу влади, правонаступності державних інститутів і ефективного судового контролю за змістом нормативних актів. Саме правонаступність забезпечує неперервність національної конституційної традиції, створюючи умови для збереження базових цінностей та їх адаптації до змінюваної соціальної реальності. Її сутність полягає у поступовому розширенні каталогу прав і свобод людини, удосконаленні процедурних інструментів їх захисту та гарантуванні гідного рівня життя кожної особи¹⁸.

З етимологічного погляду конституціоналізм виражає ідею тягlostі конституційних процесів, стабільності певних правових явищ і непохитності тих соціальних цінностей, які визнаються фундаментальними для функціонування держави. Він відображає здатність правової системи не лише закріплювати, а й відтворювати протягом тривалого часу усталені конституційні підходи, водночас забезпечуючи їх оновлення відповідно до потреб суспільства.

¹⁷ Белов Д. М. Реформування конституційного ладу: позитиви та негативи. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 102.

¹⁸ Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції: монографія. Ужгород : Ліра, 2009. С. 17.

У цьому контексті категорія «конституційний лад» постає однією з ключових у конституційно-правовій науці. Її теоретичний зміст є системоутворювальним, оскільки охоплює найбільш загальні й водночас визначальні засади організації держави, функціонування влади, відносин між державою та суспільством, а також гарантії прав і свобод людини. За рівнем логічної узагальненості конституційний лад є однією з найбільш комплексних категорій, що інтегрує зміст усіх інститутів конституційного права. Саме завдяки цій інтегрувальній функції науковці розглядають конституційний лад як граничну, базову й водночас методологічно визначальну категорію, яка слугує фундаментом для осмислення природи конституціоналізму та практики конституційного розвитку держави.

У сучасній юридичній науці термін «конституційний лад» розмежовують із такими категоріями, як «суспільний лад» та «державний лад», які були характерними для радянської правової доктрини і законодавства. На думку В. Ф. Погорілка, конституційний лад є системою суспільних відносин, що встановлені й гарантовані конституцією, а також законами, ухваленими на її основі й відповідно до її приписів¹⁹. Ю. С. Шемшученко підкреслює, що за своєю природою конституційний лад – це певний тип конституційно-правових відносин, який формується залежно від рівня розвитку держави й суспільства²⁰. У зв'язку з цим у правовій літературі висувається твердження, що сучасне розуміння конституційного ладу постає з категорій суспільного та державного ладу²¹, а його узагальнене визначення трактуєть-

¹⁹ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. В. Л. Федоренка. 4-те вид., перероб. і доопр. Київ : Ліра-К, 2012. С. 100.

²⁰ Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 2 / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2008. С. 11.

²¹ Конституційне право України : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. Ю. М. Тодики та В. С. Журавського. Київ : Право, 2002. С. 67–69.

ся як сукупність правовідносин, що виникають на основі та внаслідок дії конституції²².

Отже, поняття «конституційний лад» разом із категорією «конституціоналізм» виконує функцію системоутворювального поняття в теоретичній конструкції конституціоналізму й водночас у практиці формування конституційного правопорядку. Воно є найбільш широким і абстрактним за рівнем узагальнення поняттям науки конституційного права, а його об'єкт дослідження фактично збігається з предметом пізнання цієї галузі загалом. Саме це дало можливість правознавцям охарактеризувати конституційний лад як основну інтегративну та граничну категорію конституційно-правової науки²³.

У сучасній доктрині конституційний лад розглядається у двох взаємопов'язаних значеннях – формальному та змістовному. У формальному аспекті під ним розуміють сам факт існування в державі та суспільстві порядку, що ґрунтується на конституції, відповідно до якої функціонує державна влада. За такого підходу будь-яка держава, що має конституцію, визнається такою, що володіє конституційним ладом, незалежно від характеру її змісту. Разом з тим у теорії конституційного права перевага надається іншому – змістовному – розумінню, коли конституційний лад співвідносять лише з тим суспільним та державним устроєм, який відповідає визначеним конституційним стандартам. Насамперед ідеться про реальне визнання й гарантованість прав і свобод людини і громадянина, існування принципу поділу влади, демократичний характер форми правління та інші ознаки правової та демократичної держави²⁴.

²² Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм. Київ : Юрінком Інтер, 2005. С. 50.

²³ Шляхтун П. П. Конституційне право України : підручник. Київ : Освіта України, КНТ, 2008. С. 78.

²⁴ Белов Д., Ленгер Я. Парадигма конституціоналізму як категорія конституційного права України. *Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 30 – 31 березня 2013 р.). Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. С. 45–47.

Проблематика конституційного ладу посіла помітне місце в юридичній науці та почала досліджуватися ще на ранніх етапах радянського періоду. Особливо актуальним питання визначення його змісту та природи стало після ухвалення Конституції СРСР 1936 року, що, як відомо, відкривалася главою «Суспільний лад». У Конституції СРСР 1977 року вже весь перший розділ був присвячений цій проблематиці й мав назву «Основи суспільного ладу та політики СРСР»²⁵. Конституції союзних республік за усталеною практикою повторювали структуру союзних конституцій і так само починалися з аналогічних положень. Це дає підстави стверджувати, що для творців радянських конституцій саме засади суспільного ладу розглядалися як вихідний і визначальний елемент усього конституційного регулювання, з якого випливали подальші норми, включно з правами та свободами громадян.

У юридичній науці поняття «конституційний лад» почали активно застосовувати в контексті концепції загальнонародної держави. Радянська юридична доктрина розглядала конституційний лад виключно як різновид соціально-класових відносин. Конституційні засади суспільного ладу у їх єдності відображали загальні умови існування класів, забезпечення свободи особи, особливості соціалістичного типу відносин як усередині країни, так і на міжнародній арені²⁶. Хоча такий підхід повністю відповідав ідеологічним орієнтирам адміністративно-командної системи, він виконав свою роль у розвитку правової думки того часу.

Варто підкреслити, що термін «конституційний лад» у радянському конституційному законодавстві з'явився лише із запровадженням посади Президента СРСР та зміною редакцій статей 6 і 7 Конституції СРСР 1977 року. У правовій системі

²⁵ Белов Д. М., Гаврилко В. С. Поняття та елементи конституційного ладу: окремі аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Вип. 27. Т. 1. С. 78.

²⁶ Конституційне право України : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. Ю. М. Тодики та В. С. Журавського. Київ : Право, 2002. С. 123.

РРФСР цей термін був офіційно закріплений після внесення змін до статті 7 Конституції РРФСР 1978 року, які забороняли діяльність організацій чи партій, що мали на меті насильницьку зміну радянського конституційного ладу²⁷.

Ідейні передумови для становлення основ конституційного ладу України були закладені в Декларації про державний суверенітет України, ухваленій 16 липня 1990 року. Ухвалення цього документа у 1990 році, а також Акта проголошення незалежності України у 1991 році започаткувало новий етап у розвитку української державності та суспільного життя. У Декларації про державний суверенітет України закріплено ключові конституційно-правові характеристики суверенітету держави, які згодом були відображені в Конституції України.

На початку 1990-х років у конституційному розвитку України сформувалися нові якісні тенденції. Науковці виокремлювали ключові елементи майбутньої моделі конституційного ладу України. Зокрема, Ю. М. Тодика вважав, що до них належать народовладдя, принцип поділу державної влади, республіканська форма правління та різноманіття форм економічної діяльності²⁸.

Кардинально новою рисою формування конституційного ладу незалежної України стало проголошення людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю. Згідно з новою конституційною філософією не людина повинна обслуговувати владу, а держава має діяти в інтересах особи, забезпечуючи реальність та непорушність її прав і свобод. Визнання, дотримання та захист цих прав перетворюється на основний обов'язок публічної влади. Зазначені принципи і світоглядні засади пронизують усю систему конституційних інститутів, знаходячи своє відображення – більшою чи меншою мірою – у правовому регулюванні

²⁷ Белов Д. М., Гаврилко В. С. Поняття та елементи конституційного ладу: окремі аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Вип. 27. Т. 1. С. 79.

²⁸ Конституційне право України : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. Ю. М. Тодики та В. С. Журавського. Київ : Право, 2002. С. 273.

питань влади, суверенітету та свободи особи в українському суспільстві²⁹.

Демократична конституція, крім визначення меж діяльності держави, компетенції її основних органів та ступеня їх впливу на життя особи, встановлює також правові засади функціонування і стабільності громадянського суспільства та системи прав людини. Конституційний лад має забезпечувати гармонійні, природні та об'єктивно сприятливі умови для розвитку суспільства, а не стримувати чи дестабілізувати його³⁰.

Точність формулювань і методологічна виваженість будь-яких наукових висновків безпосередньо залежать від необхідності всебічного, системного аналізу дефініцій категорії «конституційний лад», що використовуються у сучасній юридичній науці. У межах цього дослідження особливої ваги набуває спроба виробити таке трактування поняття «конституційний лад», яке не лише усунуло б наявні термінологічні суперечності, а й дозволило б чітко усвідомити його функцію та місце серед інших державно-правових інститутів і явищ. Комплексне опрацювання різнопланових наукових позицій щодо зазначеної проблематики дало можливість врахувати як класичні, так і новітні підходи.

Як слушно зауважує В. Ф. Погорілко, спосіб організації держави іноді ототожнюється з організацією державної влади, але подібне розуміння є дещо спрощеним. Дійсно, форма або спосіб організації держави після закріплення в Конституції стає складовою частиною конституційного ладу, але ототожнювати його виключно з організацією державної влади – неправильно. У такому разі відбувається невиправдане звуження змісту по-

²⁹ Кафарський В. І., Припхан І. І. Конституційне право України у схемах : навч. посіб. / В. І. Кафарський, І. І. Припхан. Київ : Ліра-К, 2013. С. 85.

³⁰ Павленко В. П. Захист конституційного ладу держави: міжнародні й конституційно-правові аспекти. *Європейські перспективи*. 2021. № 2. С. 16.

няття, оскільки конституційний лад є значно ширшою категорією, ніж державний лад³¹.

Подібну позицію частково поділяє й О. Ф. Фрицький, який у загальних рисах визначає конституційний лад як систему форм і засобів організації держави, закріплених у Конституції. За його підходом державна влада в Україні має бути підпорядкована праву, а сама Конституція – виступати основним інструментом її обмеження за рахунок відповідних гарантій. Науковець стверджує, що лише держава, у якій влада обмежена правом, а народ визнається носієм суверенітету, може вважатися конституційною державою, що закріплює в Основному Законі засади свого конституційного ладу³².

Утім, як зауважує В. Ф. Погорілко, таке розуміння фактично веде до ототожнення державного та конституційного ладу³³. Конституційний лад значно ширший за державний, оскільки він обов'язково охоплює наявність Конституції, визнання природних і невідчужуваних прав людини, народного суверенітету та існування реальних механізмів гарантування демократичного державного устрою.

Костюченко О. А. вважає категорію «конституційний лад» багатовимірною і доволі широкою. На його думку, вона охоплює цілий комплекс елементів – від конституційного закріплення основ соціально-економічного та політичного устрою держави до системи юридичних норм і механізмів реалізації поставлених завдань. У цьому контексті дослідник розглядає конституційний лад як передбачену Основним Законом модель організації держави та систему суспільних відносин, що містять

³¹ Конституційне право України : підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих закладів / за ред. В. Ф. Погорілка. 2-ге вид., допрац. Київ : Наукова думка, 2000. С. 137.

³² Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2002. С. 99–100.

³³ Конституційне право України : підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих закладів / за ред. В. Ф. Погорілка. 2-ге вид., допрац. Київ : Наукова думка, 2000. С. 139–160.

економічні, політичні, духовні й соціальні аспекти розвитку держави³⁴.

Отже, конституційний лад є ширшою конституційно-правовою категорією порівняно з народовладдям, оскільки останнє виступає лише одним із принципів конституційного ладу, хоч і визначальним. Зв'язок між народовладдям і конституційним ладом полягає в тому, що народовладдя значною мірою впливає на його функціонування, адже форми народовладдя, такі як вибори і референдуми, визначають розвиток демократичного конституційного ладу³⁵.

Ще однією тенденцією у вивченні конституційного ладу є виділення людини як вищої соціальної цінності, інтереси якої мають визначати всі інші елементи конституційного ладу – державний та суспільний лад³⁶. О. Ф. Фрицький зазначає, що більшість підходів до визначення конституційного ладу зосереджуються на державницькій стороні цього інституту, часто залишаючи поза увагою найважливішу складову – людину.

Водночас сукупність конституційних принципів може розглядатися як основа конституційного ладу. Сумарний підхід логічно продовжує оціночний і дозволяє охарактеризувати конституційний лад конкретної держави та оцінити, чи можна її вважати конституційною.

Шаповал В. М. визначає зміст конституційного ладу через три аспекти: 1) сукупність правовідносин, що виникають у зв'язку із застосуванням норм Конституції та інших джерел конституційного права; 2) основоположні правовідносини, за-

³⁴ Костюченко О. А. Основи конституційного права України. Київ : МАУП, 1999. С. 7.

³⁵ Тодика О. Концепція «відкритої держави» і проблеми здійснення народовладдя. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 2 (45). С. 43–51; Колодій А., Копейчиков В., Цвік М. Народовладдя як основа представницької демократії. *Українське право*. 1995. № 2. С. 14–23; Тодика О. Ю. Проблеми правової політики у сфері забезпечення народовладдя. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2005. № 4 (42). С. 5–8.

³⁶ Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2002. С. 58.

кріплені та іноді спеціально виділені Конституцією; 3) систему конституційних положень сутнісного характеру, що мають найвищий рівень юридичної жорсткості та захищені від скасування³⁷. Водночас у такому визначенні відсутні деякі важливі загальновизнані складові конституційного ладу. Крім того, формулювання про те, що конституційні правовідносини виникають лише у зв'язку із застосуванням норм Конституції, є неточним, оскільки конституційний лад може об'єктивно існувати навіть за умови їхнього додержання. Також термін «основоположні правовідносини» є загальним і не уточнює, які саме правовідносини визначають зміст конституційного ладу України³⁸.

Згідно з позицією згаданого автора конституційний лад становить органічну частину суспільного ладу, оскільки пов'язаний із конституційним регулюванням, реалізацією та охороною конституційних норм. По суті конституційний лад охоплює ті елементи суспільного устрою, які безпосередньо визначаються конституційними засадами. Історичний розвиток конституційного законодавства демонструє, що воно відтворює лише певні компоненти суспільного ладу, тому важливого значення набуває визначення специфіки конституційного (державно-правового) наповнення суспільного устрою. При цьому автор підкреслює: функції конституційного законодавства не обмежуються регламентацією державної влади, адже влада впливає на всі складові суспільного ладу і водночас сама є його елементом, відображаючи основні риси суспільного розвитку³⁹.

Кушніренко О. Г. підтримує цю точку зору, визначаючи конституційний лад як цілісну систему соціально-правових відносин та інститутів. Він підкреслює, що наявність Конституції

³⁷ Шаповал В. М. Конституційний лад. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Українська енциклопедія, 2001. Т. 3 : К–М. С. 279–280.

³⁸ Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія. Харків : Право, 2009. С. 31.

³⁹ Селіванов В. До проблеми методологічного забезпечення теоретичного аналізу державотворення і правотворення в Україні. *Право України*. 2006. № 4. С. 25.

ще не робить суспільний лад конституційним, оскільки вплив держави на громадян і суспільство може здійснюватися поза межами права. Тому терміни «конституційний лад» і «суспільний лад» не є синонімами⁴⁰.

Близьким до цієї інтерпретації є визначення В. Кравченка, який розглядає конституційний лад як стан суспільних відносин, врегульованих конституційно-правовими нормами, що забезпечує підпорядкованість держави праву та сприяє закріпленню справедливих і гуманних взаємозв'язків між людиною, громадянським суспільством і державою⁴¹. Конституційний лад передбачає наявність юридичної конституції, але не обмежується лише її фактом.

Використовуючи комплексний підхід, В. Ф. Погорілко визначає конституційний лад як систему суспільних відносин, закріплених і гарантованих Конституцією та законами, ухваленими на її основі. На особливу увагу заслуговує конкретизація цього поняття: на думку В. Ф. Погорілка, конституційний лад є певним типом конституційно-правових відносин, які визначаються рівнем розвитку держави, суспільства та права. За змістом він опосередковує передбачені Конституцією державний і суспільний лад, конституційний статус людини та громадянина, механізми безпосереднього народовладдя, організацію державної влади та місцевого самоврядування, територіальний устрій, засади національної безпеки та інші ключові інститути конституційно-правових відносин в Україні. За формою конституційний лад, за В. Ф. Погорілком, проявляється як система основних організаційних і правових форм суспільних відносин, закріплених Конституцією, тобто видів організації та діяльності держави, суспільства та інших суб'єктів конституційно-

⁴⁰ Кушніренко О. Г. Засади конституційного ладу України. Конституційне право України : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ : Ін Юре, 2002. С. 80–82.

⁴¹ Кравченко В. В. Конституційне право України : навчальний посібник. 4-те вид., виправл. та допов. Київ : Атіка, 2007. С. 74.

правових відносин⁴². Підсумовуючи, науковець зазначає, що конституційний лад опосередковує форму держави за характером державного устрою та форми безпосереднього народовладдя (вибори, референдуми тощо). Проте взаємозв'язок між державним режимом і конституційним ладом не досліджується, що обмежує повне розуміння особливостей сучасного державного ладу.

Слід зазначити, що, за оцінкою більшості українських науковців, конституційний лад передусім опосередковує суспільний і державний лад⁴³. До його змісту входять ключові логічні положення, які слугують основою для формування концепцій, теорій та доктрин. Водночас ці положення відображають результати наукових досліджень, які уточнюються і доповнюються у міру розвитку наукового знання.

Водночас ототожнення конституційного та державного ладу є дискусійним. На рівні Конституції регулюється не лише сфера державної влади, а й правовий статус особистості, засади функціонування громадянського суспільства, економічної та духовної сфер. Таким чином, поняття «конституційний лад» не збігається з поняттям «державний лад». Як слушно наголошує Д. М. Белов, необхідним є чітке розмежування категорій «конституційний лад» і «державний лад», оскільки останній має значно вужчий зміст⁴⁴. Ключова різниця полягає в тому, що конституційний лад може існувати виключно за умови наявності конституції та передбачає низку обов'язкових ознак, серед яких – народний суверенітет, виборний характер органів влади,

⁴²Конституційне право України: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих закладів / за ред. В. Ф. Погорілка. 2-ге вид., допрац. Київ : Наукова думка, 2000. С. 135–136.

⁴³Основи конституційного права України: підручник / за ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1999. С. 8–12, 30–37; Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 2 / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2008. С. 11; Тодика О. Ю. Проблеми правової політики у сфері забезпечення народовладдя. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2005. № 4 (42). С. 5.

⁴⁴Белов Д. М. Структура норми, що закріплює основи конституційного ладу. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 4. С. 30.

поділ державної влади та гарантування невідчужуваних прав і свобод людини. Державний лад, навпаки, може формуватися і без цих базових елементів. Крім того, дослідник підкреслює, що систематичне вивчення проблематики конституційного ладу в юридичній науці започатковано ще в ранній радянський період, а особливого наукового розвитку ця тематика набула після ухвалення Конституції СРСР 1936 року. Показово, що саме перша її глава – «Суспільний лад» – започаткувала детальний аналіз сутності та конституційного змісту суспільного устрою⁴⁵. Зазначений учений також наголошує, що конституційний лад становить невід’ємний сегмент суспільного ладу, безпосередньо пов’язаний з нормативним закріпленням, реалізацією та охороною конституційних приписів. Фактично він охоплює той блок суспільного устрою, який визначається конституційно-правовими засадами. Історичний аналіз розвитку конституційного законодавства свідчить, що останнє традиційно фіксує лише певні аспекти суспільного ладу, а тому особливо важливим є виокремлення специфічних властивостей саме конституційного (державно-правового) змісту суспільного устрою. При цьому Д. М. Белов наголошує: функція конституційного законодавства не зводиться до регулювання публічної влади як такої, оскільки державна влада одночасно формує засади суспільного ладу, впливає на всі його елементи та своєю чергою сама постає його невід’ємною частиною⁴⁶.

На думку К. А. Бабенка, конституційний лад охоплює такі основні компоненти: сукупність основних принципів (народний суверенітет, верховенство Конституції, демократизм і правова лада, захист прав і свобод людини та громадянина) та конституційно-правові відносини, що виникають на основі цих принципів і реалізуються у суспільних інститутах⁴⁷.

⁴⁵ Так само. С. 31.

⁴⁶ Белов Д. М. Конституційний лад як основний елемент конституціоналізму. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2011. Вип. 17. С. 25.

⁴⁷ Бабенко К. А. Конституційне регулювання основ суспільного ладу як предмет дослідження науки конституційного права. *Шостий апеляційний*

Таким чином, у вітчизняному конституційному праві відбулися термінологічні зміни, у межах яких поняття «суспільний лад» було замінено на термін «конституційний лад», що почав застосовуватися окремими науковцями ще в радянський період. Водночас низка дослідників висловлює сумніви щодо доцільності такого поняття, звертаючи увагу на дві ключові проблеми: можливість його нечіткого трактування і недостатньо точне відображення тієї правової реальності, яку мають регулювати норми конституційного права. Зокрема, якщо тлумачити конституційний лад як певний устрій, встановлений конституцією та співвідносний із громадянським суспільством, то це суперечить самій природі громадянського суспільства, яке має перебувати над державою та бути незалежним від державного впливу⁴⁸.

Також варто підкреслити, що конституційний лад та економічний порядок становлять фундаментальні і взаємопов'язані категорії, які визначають структурну організацію сучасної держави й напрямки її соціально-економічної еволюції. Їх взаємодія формує складний механізм, у межах якого конституційні норми встановлюють правові рамки функціонування економічної системи, тоді як економічні процеси своєю чергою зумовлюють реальне втілення конституційних принципів, зокрема щодо забезпечення прав і свобод громадян. В умовах глобалізації та посилення економічних інтеграційних процесів особливо значущим стає аналіз механізмів співвідношення конституційного ладу та економічного порядку. Цей взаємозв'язок проявляється через конституційно-правові норми, що регламентують економічні відносини, визначають засади підприємництва, форми власності та окреслюють межі державного впливу на економіку.

адміністративний суд. Юридична бібліотека. 2025. URL: https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/255-konstitutsijne-regulyuvannya-osnov-suspnogo-ladu-yak-predmet-doslidzhennya-nauki-konstitutsijnogo-prava.html#_edn7 (дата звернення: 25.11.2025).

⁴⁸ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. В. Л. Федоренка. 4-те вид., перероб. і доопр. Київ : Ліра-К, 2012. С. 45.

На думку провідних конституціоналістів М. О. Баймуратова та І. Д. Сліденка, категорія «конституційний лад» має комплексну, багаторівневу структуру й охоплює багато взаємопов'язаних елементів – інституційних, нормативних, функціональних та суб'єктних. Незалежно від того, яке змістове наповнення пропонується різними авторами, ця категорія об'єктивно є багатокомпонентною та формується як у межах національної, так і міжнародної правової динаміки, будучи інтегрованою в єдину конституційну систему через положення Основного Закону⁴⁹.

У сучасній українській конституційно-правовій доктрині конституційний лад України визначають як систему суспільних відносин, що пов'язані з реалізацією прав і свобод людини, розвитком інститутів громадянського суспільства та функціонуванням правової держави, при цьому ці відносини встановлені та гарантовані Конституцією України і законами, ухваленими на її основі⁵⁰.

Водночас комплексний аналіз доробку українських науковців-конституціоналістів дає підстави стверджувати, що у зміст поняття «конституційний лад» закладають кілька ключових підходів:

- по-перше, конституційний лад України розглядається як цілісна система суспільних відносин – соціального, економічного та політико-правового характеру, які встановлені, врегульовані й гарантуються Конституцією України та законами, ухваленими на її основі й у повній відповідності до неї;

- по-друге, за своєю правовою природою конституційний лад є специфічним типом конституційно-правових зв'язків, що відображають рівень розвитку держави, суспільства та правової

⁴⁹ Баймуратов М. О., Сліденко І. Д. Категорія «конституційний лад»: до проблеми визначення у сучасному конституційному (державному) праві. *Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Вип. 49. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. С. 130.

⁵⁰ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: підручник / за заг. ред. В. Л. Федоренка. 4-те вид., перероб. і доопр. Київ: Ліра-К, 2012. С. 195.

системи. Сучасна модель конституційного ладу України має перехідний і змішаний характер. Це зумовлено тим, що процес формування державності, суспільних інститутів та правової системи все ще перебуває у стадії трансформації, поєднуючи риси різних соціально-економічних формацій, а також відповідних типів держави та права, які лише поступово набувають стабільних ознак;

– по-третє, зміст конституційного ладу охоплює передусім і головним чином такі структурні елементи, як визначений Конституцією державний і суспільний лад, конституційний статус людини і громадянина, систему механізмів прямої демократії, організацію державної влади та місцевого самоврядування, територіальний устрій, засади національної безпеки та інші ключові інститути конституційно-правових відносин;

– по-четверте, у формальному вимірі конституційний лад трактується як сукупність основних правових та організаційних форм суспільних відносин, визначених Конституцією України. Він охоплює фундаментальні моделі організації та діяльності держави, суспільства та інших суб'єктів конституційного права. Йдеться насамперед про конституційно закріплену форму держави – унітарну республіку, а також форми безпосереднього народовладдя, зокрема вибори, референдуми та інші інструменти участі громадян у здійсненні влади⁵¹.

Зазначені теоретичні підходи підтверджують, що в сучасному конституційному розвитку України інститут основ конституційного ладу має визначальне значення. Він виступає наріжним, системоутворювальним та фундаментальним елементом усієї структури конституційного права, забезпечуючи цілісність і внутрішню узгодженість конституційно-правових інститутів та механізмів їх функціонування.

Конституційний лад становить одну з базових категорій сучасної теорії конституціоналізму, оскільки саме він окреслює ключові засади організації державної влади та суспільного життя. Невід'ємною його складовою є економічний лад, що формує

⁵¹ Прієшкіна О. Конституційний лад України: теоретико-методологічні аспекти дослідження. *Юридичний вісник*. 2011. № 2. С. 16.

основні правила функціонування національної економіки та визначає специфіку економічних відносин у державі⁵². В умовах постійних глобальних економічних змін і трансформації моделей господарювання особливої важливості набуває аналіз теоретико-правових основ співвідношення конституційного та економічного ладу. Суспільний лад містить низку взаємопов'язаних підсистем, серед яких економічна посідає особливо вагомe місце. Як зазначає В. Ф. Погорілко, суспільний лад становить комплексну структуру, що охоплює політичну, економічну, соціальну та культурно-духовну підсистеми; при цьому економічна система розглядається як сукупність домінантних форм власності та організаційних моделей господарювання⁵³.

Оцінюючи вплив Конституції України на трансформацію суспільного ладу, необхідно зосередити увагу на закріплених у ній принципах функціонування економічної системи. Як слушно наголошує К. Бабенко, актуальність цієї проблематики зумовлена не лише загальними труднощами правового регулювання економічних відносин, а й тим, що економічна система становить базовий системоутворювальний компонент суспільного ладу. Показовим є те, що в межах конституційного права сформувався окремий дослідницький напрям – «конституційна економіка», який аналізує принципи конституційного регулювання економічних процесів та оцінює вплив конституційних приписів на динаміку економічного розвитку. Конституційні норми можуть як стимулювати економічний прогрес, так і стримувати його, якщо закріплюють моделі господарювання, що не відповідають сучасним економічним реаліям⁵⁴.

⁵² Скрипнюк О. В. Конституційний лад в Україні: методологічні проблеми розвитку та вдосконалення в контексті конституційної модернізації. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4. С. 124; Кравчук В. Інститут основ конституційного ладу у системі конституційного права України. *Історико-правовий часопис*. 2015. № 1 (5). С. 60.

⁵³ Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. В. Л. Федоренка. 4-ге вид., перероб. і доопр. Київ : Ліра-К, 2012. С. 44.

⁵⁴ Бабенко К. А. Конституційні основи розвитку економічної системи України. *Шостий апеляційний адміністративний суд*. Юридична бібліотека.

Конституція України визначає правові основи для політичних і економічних перетворень, спрямованих на розбудову державності на принципах народного суверенітету. Водночас сучасна політична ситуація демонструє, що всі провідні політичні сили функціонують у межах однієї і тієї самої парадигми, а опозиція – незалежно від її ідеологічної орієнтації – не виконує класичної функції представництва народних інтересів чи формування альтернативної моделі державного розвитку. Це підкреслює необхідність поглибленого перегляду наявних механізмів управління державними й економічними процесами та вдосконалення інституційної структури влади⁵⁵.

Питання конституційного закріплення економічних засад держави та особливостей правового регулювання економічної системи отримали розвиток у працях К. А. Бабенка, який аналізує конституційні основи становлення української економічної моделі, та П. О. Добродумова. Практичний аспект взаємодії економічної конституції з державною фінансово-економічною політикою розкрито у працях Б. М. Андрушківа, Н. Б. Кирич та І. І. Стойка, які акцентують увагу щодо впливу конституційних норм на реальні механізми державного управління економікою⁵⁶. Економічна система будь-якого суспільства, як слушно зазначає П. О. Добродумов, являє собою історично сформований комплекс принципів, правил та юридично закріплених норм, що визначають порядок функціонування ключових економічних відносин – у сфері виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних і нематеріальних благ. Така система не є статичною, вона формується під впливом історичних умов,

2025. URL: <https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/211-konstitutsijni-osnovi-rozvitku-ekonomichnoji-sistemiukrajini.html> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁵ Андрушків Б. М., Кирич Н. Б., Стойка І. І. Економічна конституція України як засіб регламентації фінансово-економічної діяльності держави. *Економіка*. 2010. № 4 (104). С. 4.

⁵⁶ Там само. С. 3–7.

соціально-культурних традицій, політичних рішень і рівня економічного розвитку держави⁵⁷.

Водянніков О. Ю. розглянув проблематику функціонування конституційного ладу в умовах кризових викликів та його здатності реагувати на екстремальні обставини кризь призму взаємодії установчої й установленої влади у відповідні періоди. Як слушно він зазначив, з позицій теорії конституціоналізму ключовою характеристикою екстремальних обставин є наявність безпосередньої та реальної загрози як для конституційного ладу, так і для самої політичної спільноти. У зв'язку з цим базова логіка реагування на подібні ситуації стосується їх охорони та збереження. Водночас залежно від того, на що саме спрямована загроза на конституційний лад чи на існування політичної спільноти, – механізми реагування на екстремальні умови доцільно поділяти на дві основні групи: по-перше, інструменти адаптації, що функціонують у межах чинного конституційного ладу; по-друге, інструменти трансформації, об'єктом впливу яких виступає безпосередньо сам конституційний лад. Він виокремлює три різновиди інструментів пристосування до екстремальних умов. Першу групу становлять *leges ex ante* – заздалегідь визначені правові механізми, передбачені Конституцією та законами, зокрема винятки із загального правового режиму, а також режими надзвичайного чи воєнного стану. До другої групи належать *leges latae* – правові засоби, що запроваджуються вже в процесі розвитку екстремальної ситуації з урахуванням її інтенсивності, характеру та рівня загроз, але при цьому залишаються в межах конституційно встановлених процедур і обмежень; ідеться, зокрема, про тимчасове спеціальне законодавство чи окремі секторальні правові режими. Третю групу формують *leges ex post* – нормативні акти, ухвалені в умовах кризи поза наперед визначеними конституційними або законодавчими рамками, правова

⁵⁷ Добродумов П. О. Конституційно-правові основи економічної системи України. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 12. С. 32–39.

доля яких вирішується вже після стабілізації ситуації шляхом їх легітимації або визнання неконституційними⁵⁸.

Інститут конституційного права України характеризується наявністю як загальних, так і спеціальних юридичних ознак, що дають змогу розкрити його природу та зміст як правової категорії⁵⁹. Це повною мірою стосується й інституту основ конституційного ладу України, якому притаманні власні загальні та специфічні риси, що дозволяють найбільш повно зрозуміти сутність поняття «конституційний лад».

Загальними ознаками інституту основ конституційного ладу України традиційно вважають: відповідність норм цього інституту реально наявним, інституціоналізованим суспільним відносинам, які потребують правового врегулювання; доктринальну узгодженість нормативного масиву, що становить зміст інституту; завершений і цілісний характер правового регулювання певного виду суспільних відносин, які належать до предмета конституційного права; однорідність відносин, на які спрямована дія норм, що формують інститут; наявність єдиних засад, принципів, понять та нормативних конструкцій, покладених в основу цього інституту. До загальних ознак також належать автономність інституту, тобто відносна структурна відокремленість у межах системи конституційного права; функціональна спрямованість його норм, що відповідає загальним функціям галузі конституційного права; а також зовнішня об'єктивація інституту у структурі чинного законодавства. Зокрема, інститут основ конституційного ладу представлений у положеннях першого розділу Конституції України, у нормах конституційних законів, спеціальних законів, підзаконних ак-

⁵⁸ Водянніков О. Ю. Конституціоналізм в екстремальних умовах: установча і встановлена влада в кризові періоди. *Український часопис конституційного права*. 2021. № 4. URL: <https://www.constjournal.com/pub/4-2021/konstytutsionalizm-ekstremalnykh-umovakh-ustanovcha-vstanovlena-vlada-kryzovi-periody/> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁹ Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм. Київ : Юрінком Інтер, 2005. С. 37.

тів, а інколи – у правових звичаях, договорах та інших формах джерел конституційного права.

Спеціальні юридичні ознаки інституту основ конституційного ладу України проявляються в таких аспектах. За своєю сутністю цей інститут є ключовим структурним компонентом системи конституційного права, оскільки в його нормах відображена воля та законні інтереси основних суб'єктів конституційних правовідносин – українського народу, держави й територіальних громад. Він формується відповідно до об'єктивних процесів розвитку та впорядкування суспільних відносин, що становлять предмет конституційно-правового регулювання.

За змістовим наповненням інститут основ конституційного ладу являє собою цілісну, внутрішньо узгоджену та відносно самостійну систему норм конституційного права, об'єднаних функціональними зв'язками і спрямованих на врегулювання найважливіших сфер суспільного життя, що належать до предмета конституційного права і становлять основу нормативного механізму конституційного регулювання⁶⁰.

За структурою цей інститут виступає складною комплексною системою нормативних приписів, сформованих у логічно завершене нормативне об'єднання, яке визначається змістом, сутністю та функціональною роллю інституту основ конституційного ладу в межах системи конституційного права України й у механізмі конституційно-правового регулювання загалом.

На окрему увагу заслуговує той факт, що норми інституту основ конституційного ладу України зосереджені в розділі I Конституції України «Загальні засади». Вони посідають виняткове місце в системі національного права та вирізняються низкою специфічних характеристик:

– по-перше, їм притаманний особливий предмет правового регулювання, оскільки саме вони впорядковують відносини, що визначають засадничі питання організації державного та суспільного життя;

⁶⁰ Кафарський В. І., Припхан І. І. Конституційне право України у схемах : навчальний посібник. Київ : Ліра-К, 2013. С. 45.

– по-друге, ці норми мають загальний, рамковий характер: вони закріплюють фундаментальні принципи функціонування держави в найзагальніших рисах, тоді як їх детальна конкретизація здійснюється в інших розділах Конституції та у відповідному законодавстві;

– по-третє, норми цього інституту наділені найвищою юридичною силою – уся система нормативно-правових актів держави, а також усі інші положення Конституції мають ґрунтуватися на закріплених у першому розділі засадах конституційного ладу і не можуть суперечити їм;

– по-четверте, вони відзначаються підвищеною стабільністю. Так, згідно з ч. 3 ст. 5 Конституції України право визначати та змінювати конституційний лад належить виключно народові, а внесення змін до розділу I передбачає обов'язкове схвалення на всеукраїнському референдумі (ч. 1 ст. 156)⁶¹.

Структурно норми інституту основ конституційного ладу України становлять упорядковану систему, яку доцільно класифікувати на такі групи:

– норми, що визначають гуманістичні засади конституційного ладу;

– норми, які встановлюють республіканську форму правління та унітарний характер державного устрою України;

– норми, що окреслюють основні якісні характеристики України як конституційної держави;

– норми, присвячені економічним, політичним, соціальним та духовно-культурним засадам конституційного ладу України⁶².

Як уже зазначалося, основи конституційного ладу становлять базовий інститут конституційного права, а його норми характеризуються вищою юридичною силою порівняно з нормами інших конституційних інститутів. Їх призначення – регулювати найбільш значущі сфери суспільних відносин, що

⁶¹ Кравчук В. Інститут основ конституційного ладу у системі конституційного права України. *Історико-правовий часопис*. 2015. № 1 (5). С. 59–60.

⁶² Совгіря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2007. С. 123–124; Чушенко В. І., Заяць І. Я. Конституційне право України : підручник. Київ : ІнЮре, 2007. С. 135–139.

формують політичний, економічний, соціальний і духовний устрій держави та відображають її фундаментальні характеристики.

Водночас слід наголосити, що реальні суспільні відносини не завжди повністю відповідають нормативним моделям, закладеним у конституційних нормах інституту основ конституційного ладу. У деяких випадках фактичний стан суспільних процесів навіть випереджає закріплене в Конституції правове регулювання. Показовим прикладом є положення статей 1 та 3 Основного Закону, у яких Україна визначається демократичною, соціальною, правовою державою, що проголошує людину, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю.

Інститут основ конституційного ладу України формується нормами конституційного права, що регулюють та визначають: 1) фундаментальні цінності конституційного ладу України; 2) принципи організації конституційного ладу; 3) поняття та базові засади державного ладу; 4) механізм функціонування та основні завдання держави; 5) державний суверенітет та його конституційно-правові підстави; 6) конституційно-правовий статус України як демократичної держави; 7) статус України як соціальної держави; 8) статус України як правової держави; 9) народний суверенітет та його конституційні основи; 10) конституційно-правовий статус державних символів; 11) правові засади мовних відносин в Україні; 12) поняття, сутність, основні принципи та структуру суспільного ладу; 13) національний суверенітет та його правові підґрунтя; 14) базові економічні та соціальні відносини; 15) гарантії конституційного ладу; 16) механізми захисту конституційного ладу; 17) конституційні засади внутрішньої і зовнішньої політики України; 18) міжнародні аспекти конституційного ладу⁶³.

Зазначений перелік елементів інституту основ конституційного ладу України не є вичерпним, оскільки можлива ідентифі-

⁶³ Конституційне право України / Т. М. Слінько, Л. К. Байрачна, Г. В. Берченко, Ф. В. Веніславський та ін. Київ : Право, 2019. С. 94–98; Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М., Венгер В. М. Конституційне право : підручник / ОБСЄ. Київ : ВАІТЕ, 2021. С. 100.

кація інших складових цієї правової структури та їхніх юридичних характеристик. Детальне вивчення та подальша конкретизація цих елементів може стати перспективним напрямом розвитку сучасної конституційно-правової науки України та окремих наукових досліджень.

Таким чином, інститут основ конституційного ладу України виступає своєрідним «конституційним фундаментом», на якому ґрунтується закріплення та регулювання ключових суспільних відносин, що належать до предмета конституційного права України. Він забезпечує правову основу для постійного взаємозв'язку між людиною, громадянським суспільством та державою.

З огляду на викладене, безсумнівно, зростає актуальність дослідження феномену основ конституційного ладу України, насамперед його осмислення як конституційно-правового інституту. Потреба системного вивчення інституту основ конституційного ладу визначається не лише практичними завданнями державотворення, а й сучасним станом розвитку конституційної науки.

1.2. Конституційні принципи та їх роль на сучасному етапі демократичного розвитку України

Прагнення України інтегруватися до Європейського Союзу зумовлює необхідність осмислення та концептуалізації загальноєвропейських правових цінностей, а також визначення й конституційного закріплення фундаментальних цінностей українського суспільства. У цьому контексті актуалізується потреба усвідомлення значення демократії як ключової цінності в системі засад конституційного ладу. Слушним видається аксіологічний підхід, відповідно до якого Конституція є вираженням основних юридичних цінностей, таких як права й свободи людини, верховенство права, справедливість і рівність, демократична, правова та соціальна держава, поділ влади і парламентаризм⁶⁴.

Варто підкреслити, що засади конституційного ладу мають людиноцентричний характер і соціальне призначення, тобто

⁶⁴ Павшук К. О. Демократичні засади конституційного ладу України : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2014. С. 4.

вони спрямовані на формування гарантій прав, свобод і обов'язків людини та громадянина. Ці елементи виступають своєрідним юридичним інструментом, який забезпечує сталу життєдіяльність людини, зокрема у контексті впливу глобалізаційних процесів. Належне забезпечення та реалізація прав, свобод і обов'язків створює необхідне соціальне підґрунтя для підтримання стабільності всього конституційного ладу.

Тодика Ю. М. відзначав, що засади конституційного ладу відображають світові цінності конституціоналізму, а також повинні передувати всім іншим розділам Конституції, зокрема засадам правового статусу особистості⁶⁵. Такий підхід зумовлений тим, що засади конституційного ладу акцентують увагу на правах та інших складових правового статусу людини і громадянина, водночас виступаючи базовими акумулювальними положеннями, які створюють фундамент для регулювання всіх ключових сфер правовідносин. З іншого боку, належне гарантування прав людини та громадянина є необхідною умовою для забезпечення стабільності й ефективності конституційного ладу загалом.

Принципи становлять базис, тобто ті засадничі положення, які мають системоутворювальне значення для правової системи загалом і для окремих галузей права зокрема. Сам термін «принцип» походить від латинського *principium* – начало, основа⁶⁶. Водночас принцип можна розуміти як те, що лежить в основі певної наукової теорії, виражає внутрішнє переконання людини або формулює основне правило поведінки. Згідно з академічним словником української мови принцип можна визначити як:

- основне вихідне положення певної наукової системи, теорії чи ідеологічного напрямку;
- особливість, покладену в основу створення або здійснення чого-небудь; спосіб формування чи реалізації певного явища⁶⁷.

⁶⁵ Тодика О. Концепція «відкритої держави» і проблеми здійснення народо-владдя. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 2 (45). С. 43.

⁶⁶ Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничук. Київ, 1974. С. 547.

⁶⁷ Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/pryncyp> (дата звернення: 30.11.2025).

Савенко М. Д. зазначає, що «принципи Конституції України встановлюють засади конституційного ладу держави, ключові елементи правового статусу людини і громадянина, базові положення реалізації народовладдя, правосуддя, територіального устрою та механізму здійснення державної влади. Вони слугують орієнтиром і стандартом для правотворчої, правозастосовчої та правоохоронної діяльності. Неухильне дотримання цих принципів забезпечує стабільність усієї правової системи, конституційно-правових відносин, запобігає державно-правовим конфліктам та підвищує ефективність проведення політичних, адміністративних і судових реформ»⁶⁸.

Цей підхід підкреслює надзвичайну важливість конституційних принципів для формування держави та правової системи. Принципи є своєрідними стовпами, на яких ґрунтується правопорядок держави. Через них визначається стратегічний напрям розвитку держави, її демократичний чи недемократичний характер, форма правління та державний устрій.

На нашу думку, необхідно чітко розрізняти поняття «конституційні принципи» та «принципи Конституції», оскільки вони не є тотожними за змістом. Не всі конституційні принципи отримали пряме закріплення в Конституції України, проте вони впливають із положень Основного Закону. Натомість усі принципи Конституції України мають безпосереднє конституційне закріплення та формалізовану юридичну силу.

Ткаченко Ю. В. відзначав, що ефективність конституційно-правового регулювання та його результативність безпосередньо залежать від ціннісної основи, на якій здійснюється таке регулювання, а також від того, чи підтримує більшість населення ці цінності. Легітимність і схвалення суспільством фундаментальних засад, на яких будується конституційно-правове регулювання розвитку громадянського суспільства, є ключовими для його дії та реалізації. Досягнення загальної мети правового ре-

⁶⁸ Савенко М. Д. Принципи Конституції. *Наукові записки. Юридичні науки*. 2006. Т. 53. С. 13–16. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/7e8ff46d-653e-4a0a-a13e-e22ba966853a/content> (дата звернення: 30.11.2025).

гулювання неможливе без підтримки і схвалення переважною більшістю громадян України⁶⁹.

Варто зазначити, що саме поняття «конституційні принципи» не отримало прямого закріплення на рівні законодавства України. Це створило сприятливі умови для його широкого дослідження в науковій сфері, що дозволило формулювати нестандартні визначення та глибше осмислити сутність конституційних принципів.

Савчин М. В. відзначав, що конституційні принципи слід розглядати як універсалії, забезпечувані засобами правового захисту відповідно до Конституції, які визначають стандарти та вимоги до законодавства, публічної адміністрації та правосуддя. Ідею універсалій як морально-політичних засобів легітимації права І. Кант розкривав у своїх працях, розглядаючи їх як основу досягнення загального миру та формування світового порядку на гуманістичних засадах⁷⁰.

Основною характерною рисою конституційних принципів є їх універсальний характер, який проявляється у здатності застосовуватися на різних рівнях організації суспільних відносин. Такі принципи актуальні як у процесі державного будівництва, так і під час формування конкретної галузі права, де вони набувають системоутворювального значення, а також у регулюванні окремих суспільних відносин, навіть тих, що не охоплені конкретними положеннями законодавства.

Науковці підкреслюють, що принципи конституційного ладу мають визначальне значення для конституційного права загалом та відіграють ключову роль у систематизації конституційно-правового закріплення ідей і положень про устрій суспільства і держави. За своєю суттю конституційний лад яв-

⁶⁹ Ткаченко Ю. В. Роль конституційних принципів в процесі формування громадянського суспільства в Україні. *Форум права*. 2017. № 4. С. 268–272. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_4_43 (дата звернення: 30.11.2025).

⁷⁰ Савчин М. В. Основоположні цінності і принципи конституційного порядку : лекція. 2018. С. 15. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/items/d75977fb-7656-46d0-a7ed-f899ecfa2be1/full> (дата звернення: 30.11.2025).

ляє собою систему принципів, норм і суспільних відносин, що формуються на їх основі.

Принципи конституційного ладу формують основні ідеї, що визначають конституційний лад конкретної держави, і отримали як пряме, так і непряме закріплення в Конституції. Перелік і зміст таких принципів залежать від конкретної сфери суспільних відносин, у якій вони застосовуються, та від моделі організації державної влади.

Універсальний характер конституційних принципів і сфери їх застосування у конституційно-правовому регулюванні свідчить про їх багатосторонній зміст: вони можуть відображати різні цінності суспільства в різних сферах життя. Водночас існують принципи, які зберігають своє значення і сутність незалежно від конкретної сфери застосування, залишаючись незмінними основоположними засадничими орієнтирами конституційного ладу.

Савчин М. В. визначає основні риси конституційних принципів права, серед яких: надпозитивний характер; абстрактність, зумовлена тим, що Конституція є «відкритою» нормативною системою; відображення суспільного консенсусу щодо соціальних і духовних благ, гарантованих конституційним захистом; кореляція між цінностями, що визначається структурою суспільства та його архетипом; використання принципів як методологічної основи для забезпечення балансу інтересів у багатоукладному суспільстві; формалізоване вираження конституційних цінностей у вигляді правових універсалій⁷¹.

З цього переліку випливає, що конституційні принципи є ідейними та ціннісними орієнтирами, які відображають закономірності розвитку суспільства на певному етапі його існування. Вони формуються суспільством для врегулювання організації та функціонування державної влади, визначення основ правопорядку й характеру взаємодії між членами суспільства і державою.

⁷¹ Там само. С. 16–17.

Савчин М. В. наголошує, що конституційні принципи відображають цінності суспільства. У цьому контексті існує кореляція конституційних цінностей (так званий корелятивний дуалізм), зокрема:

- свобода (лібералізм) – солідарність;
- рівність – справедливість;
- гідність людини – права та основоположні свободи – баланс інтересів⁷².

Отже, конституційні принципи виступають формою матеріалізації конституційних цінностей, які визначають організацію та діяльність державної влади, формування правопорядку та характер відносин між громадянами і державою.

Існують різні підходи до класифікації принципів конституційного права, які базуються на різноманітних диференційованих критеріях. На нашу думку, їх можна поділити на принципи, що прямо закріплені в положеннях Конституції України, і ті, що опосередковано впливають із Конституції або інших нормативно-правових актів.

Науковці також пропонують розділяти принципи конституційного права на два рівні. Перший рівень охоплює групи принципів, які формують основні вектори правової політики держави. Другий рівень стосується принципів, що фактично належать до зазначених груп і деталізують їхній зміст.

Кравцова З. С. виділяє такі групи принципів конституційного ладу на вищому рівні класифікації:

- принципи, що визначають джерело влади та її належність;
- принципи, що закріплюють місце людини в суспільстві та державі, її участь у здійсненні влади;
- принципи, що регулюють співвідношення влади і права;
- принципи, які відображають вплив типу економічних і соціальних відносин на владу;
- принципи, що визначають модель організації влади⁷³.

⁷² Там само. С. 17–18.

⁷³ Кравцова З. С. Моделі конституційного закріплення принципів конституційного ладу. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 2. С. 27–35. URL:

До нижчого рівня класифікації, на думку З. С. Кравцової, належать такі принципи:

- суверенність;
- демократизм – наявність необмеженої влади народу та місцевого самоврядування;
- гуманізм – встановлення конституційного порядку, який ґрунтується на всебічній повазі до кожної людини, забезпеченні й гарантуванні її прав та свобод. Людина розглядається як найвища цінність, що з моральної категорії в тексті Конституції набуває юридичної сили і стає обов’язковим правилом⁷⁴;
- реальність (дійсність) – наявність конституційного ладу як де-юре, так і де-факто;
- системність – логічність, послідовність та повнота закріплення в Конституції основних інститутів суспільства і держави⁷⁵;
- наступність – акумулювання позитивного досвіду державотворення;
- програмність – визначення напрямків подальшого розвитку держави та її перспектив;
- гарантованість⁷⁶.

Таким чином, класифікація принципів конституційного права дозволяє системно оцінювати їх значення для формування правової системи, організації державної влади та захисту прав і свобод людини.

<http://lcslaw.knu.ua/index.php/item/166-modeli-konstytutsiynoho-zakriplennya-pryntsyviv-konstytutsiynoho-ladu-kravtsova-z-s> (дата звернення: 30.11.2025).

⁷⁴ Прієшкіна О. В. Конституційний лад України: актуальні питання становлення, інституціоналізації та розвитку: монографія. Одеса: Фенікс, 2008. С. 56.

⁷⁵ Конституційне право України: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / за ред. В. Ф. Погорілка. 2-ге вид., допрац. Київ: Наукова думка, 2000. С. 135.

⁷⁶ Кравцова З. С. Моделі конституційного закріплення принципів конституційного ладу. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 2. С. 27–35. URL: <http://lcslaw.knu.ua/index.php/item/166-modeli-konstytutsiynoho-zakriplennya-pryntsyviv-konstytutsiynoho-ladu-kravtsova-z-s> (дата звернення: 30.11.2025); Кравцова З. С. Конституційно-правові засади організації і здійснення державної влади в Україні: монографія. Київ: Ліра-К, 2019. С. 145.

Фактично зазначена класифікація конституційних принципів безпосередньо походить зі структури Конституції України. Так, у розділі I «Загальні засади» визначено основні питання, пов'язані з владою в Україні та її походженням. До конституційних принципів, закріплених у цьому розділі, належить, зокрема, принцип суверенітету, який закріплено у статті 2 Основного Закону. Стаття 8 Конституції визначає принцип верховенства права, а стаття 6 закріплює принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Ці принципи мають загальний та всеохопний характер і формують фундамент державного устрою України, своєрідний її «правовий каркас».

У розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» визначено ключові особливості відносин між «людиною і державою» та «людиною і людиною». Так, стаття 21 Конституції закріплює принцип рівності та непорушності, невідчужуваності прав людини.

Розділ III «Вибори. Референдум» деталізує принцип народовладдя та визначає основні форми його реалізації. У розділах IV «Верховна Рада України», V «Президент України», VI «Кабінет Міністрів України» та VIII «Правосуддя» сформульовано принципи організації та діяльності органів державної влади, а також визначено характер відносин між різними гілками влади.

Розділ IX «Територіальний устрій України» закріплює принципи адміністративно-територіального поділу держави, а розділ XI «Місцеве самоврядування» – принципи реалізації права громадян на місцеве самоврядування. У розділі XII «Конституційний Суд України» визначено принципи функціонування єдиного органу конституційної юстиції.

Окрім того, у Конституції України сформовано принципи, що забезпечують стабільність Основного Закону, зокрема передбачено особливий порядок внесення змін до Конституції, який гарантує непорушність її основних засад.

Існує також інший підхід до класифікації конституційних принципів, який передбачає розмежування загальних та спеціальних принципів. За М. В. Савенком, загальні принципи відображають засадничі та фундаментальні ідеї, визначають їх соці-

альну роль і призначення. До таких принципів належать, зокрема, принципи народного та державного суверенітету, здійснення державної влади, непорушності та невідчужуваності прав і свобод людини і громадянина тощо⁷⁷. Т. М. Слінько та О. Ю. Курцев виділяють такий принцип у системі принципів конституційного ладу як унітаризм. За результатами ґрунтовного дослідження автори доходять висновку, що аналіз історії формування й еволюції унітарних держав, їх характерних ознак і різновидів свідчить про те, що за своїм змістом і функціональним призначенням принцип унітаризму перебуває в найтіснішому взаємозв'язку з низкою інших засад конституційного ладу. Передусім ідеться про принцип цілісності та недоторканності державної території в межах установлених кордонів, принцип єдиного громадянства, принцип державної мови, а також принцип державної підтримки процесів консолідації української нації та інші суміжні засади⁷⁸.

Спеціальні принципи мають більш вузьку сферу застосування і обмежуються конкретними конституційно-правовими відносинами. Вони відзначаються чіткою юридичною природою та безпосередньо реалізуються в діяльності держави та її органів. Прикладами спеціальних принципів є функціонування органів державної влади або виборність органів місцевого самоврядування.

Таким чином, загальні конституційні принципи мають універсальний характер і застосовуються до широкого кола суспільних відносин, тоді як спеціальні принципи спрямовані на регулювання окремих, конкретно визначених сфер правових відносин.

⁷⁷ Савенко М. Д. Принципи Конституції. *Наукові записки. Юридичні науки*. 2006. Т. 53. С. 13–16. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/7102/Savenko_Pryntsypy_konstytutsii.pdf (дата звернення: 30.11.2025).

⁷⁸ Слінько Т. М., Курцев О. Ю. Унітаризм у системі принципів конституційного ладу. Сучасний унітаризм: доктрина і практика: до 30-річчя незалежності України : монографія / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Юридична думка, 2021. С. 147.

До загальних конституційних принципів належать такі: принцип публічності конституційного права України (передбачає регулювання суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням публічної влади народом України та державними органами); принцип пріоритетності (визначає першочерговий характер предмета, джерел і суб'єктів конституційного права України); принцип універсальності (спрямований на регулювання широкого кола найважливіших суспільних відносин політичного, економічного, соціального та культурного (духовного) характеру); принцип активної дієвості (характеризує динамічний характер конституційно-правових відносин, що проявляється в реалізації влади як у суспільстві, так і в державі); принцип науковості конституційного права України (полягає в належному теоретичному обґрунтуванні всіх конституційно-правових явищ та наявності розвиненої конституційно-правової науки, яка своєчасно й ефективно задовольняє потреби конституційної практики).

Спеціальні конституційні принципи визначаються залежно від системи основних інститутів національного конституційного права: принципи основ конституційного ладу України; принципи конституційно-правового статусу людини (зокрема, принцип громадянства); принципи форм безпосередньої демократії; принципи організації та діяльності органів державної влади; принципи місцевого самоврядування; принципи конституційної юстиції; принципи основ національної безпеки та оборони України.

Таким чином, система конституційних принципів є ключовим елементом механізму конституційно-правового регулювання, забезпечуючи стабільність та ефективність правопорядку.

Характеризуючи «придатність до демократії» України, варто наголосити, що демократія становить базову юридичну цінність, яка закріплена в Основному Законі. Так, стаття 1 Конституції України визначає: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава»⁷⁹. Цим положенням

⁷⁹ Конституція України від 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254>

позначено фундаментальні засади формування та розвитку української державності.

Проголошення України демократичною державою свідчить про те, що державна влада ґрунтується на реальному народовладді, повазі до прав та свобод людини й громадянина, а також на їх активній участі у формуванні органів державної влади та контролі за їх діяльністю через механізми виборів і представницьких інституцій. Принцип демократичної держави набуває подальшого розвитку в інших статтях і розділах Конституції України, які регламентують гарантії прав і свобод людини й громадянина, порядок проведення виборів і референдумів, формування органів державної влади та здійснення контролю за їх діяльністю, а також визначають засади організації місцевого самоврядування.

Нормативним втіленням принципу демократичності є частина третя статті 5 Конституції України, відповідно до якої право визначати та змінювати конституційний лад належить виключно народові й не може бути узурповане державою, її органами чи посадовими особами. Отже, право народу на визначення і трансформацію конституційного ладу є однією з основних демократичних цінностей, і реалізується воно виключно через інструменти прямої демократії – зокрема, шляхом всеукраїнського референдуму. Це підтверджує відданість України демократичним ідеалам – як у їхньому класичному, античному розумінні влади народу, так і в сучасній інтерпретації як правління народу, народом і в інтересах народу.

Визначені в Конституції соціальні цінності являють собою якісні характеристики державно-правових явищ вищого порядку, що ґрунтуються на осмисленні життя суспільства крізь призму загальнодемократичного досвіду та національно-історичної традиції. До них належать ідеї людської гідності, добра, справедливості, фундаментальні орієнтири й норми розвитку, а також найбільш доцільні форми організації суспільства та держави. Після їх закріплення в Конституції ці цінності набувають

форми конституційних ідей-принципів, а в процесі їх прийняття окремими громадянами, соціальними групами та суспільством загалом перетворюються на складову частину конституційної правосвідомості та демократичної культури⁸⁰.

Як слушно зазначав Ю. М. Тодика, у Конституції має бути чітко простежуваним взаємозв'язок між фундаментальними цінностями суспільства та правовими принципами⁸¹. При цьому базові цінності, зафіксовані в конституційному тексті, виконують роль соціально-моральних регуляторів, а їх прив'язка до юридичних норм сприяє забезпеченню стійкості конституційного ладу та недопущенню його девальвації упродовж тривалого часу. З одного боку, ці цінності відображають першочергову мету, реалізовану народом у конституційному ладі, а з іншого – окреслюють прагнення до щастя, добра, справедливості, свободи, рівності, солідарності та порядку.

Варто відзначити, що конституційний лад визначається як базовими цінностями суспільства, так і правовими принципами. Отже, поряд із засадами конституційного ладу (як базовими конституційними принципами) виділяється й такий структурний елемент, як фундаментальні цінності конституційного ладу.

Базові цінності конституційного ладу України становлять концентроване вираження найважливіших для українського суспільства ідей і прагнень. Вони виконують роль суспільного ідеалу та здатні виступати об'єднувальною платформою для всього українського народу⁸².

Веніславський Ф. В. визначає базові цінності конституційного ладу як ті політико-правові та моральні ідеали, до яких прагне народ як єдине джерело влади у процесі державотворення та конституційного розвитку України, і які знайшли відо-

⁸⁰ Майданник О. О. Конституційне право України : навчальний посібник. Київ : Алерта, 2011. С. 85.

⁸¹ Тодика О. Ю. Проблеми правової політики у сфері забезпечення народовладдя. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2005. № 4 (42). С. 6.

⁸² Веніславський Ф. В. Конституційні цінності як основа консолідації українського народу. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 4 (23). С. 281.

браження в преамбулі Конституції України та нормах-принципах, що формують засади конституційного ладу⁸³.

Серед ключових цінностей конституційного ладу України окреме місце посідають цінності демократії. Їх зміст розкривається через положення Основного Закону, відповідно до яких Конституція України відображає суверенну волю народу; ухвалена з метою розбудови й зміцнення демократичної держави; визнає народ єдиним джерелом влади, а людину, її права і свободи – найвищою соціальною цінністю⁸⁴.

Разом із цим К. О. Павшук визначає базові демократичні цінності як механізм організації влади, виділяючи свободу особистості, рівність, панування більшості з одночасним забезпеченням гарантій прав меншини, пріоритет прав людини над владною діяльністю держави, плюралізм і толерантність⁸⁵.

З огляду на наведені підходи до переліку цінностей демократії доцільно додати ще й «конституційне закріплення України демократичною державою (зокрема ст. 1, розділ III щодо виборів і референдумів)», тобто нормативне оформлення демократичної природи держави та інституту народовладдя.

У теоретичній площині характеристика України як демократичної держави спирається на два взаємопов'язані аспекти: демократичні засади конституційного ладу та демократію як фундаментальну цінність конституційного порядку.

Сучасний науковий дискурс оперує не лише поняттям «цінності демократії», що передбачає множинність її проявів, але й категорією «цінність демократії» у формі загальнообов'язкового, універсального орієнтиру. На думку О. В. Скрипнюка, демократія перетворилася на самостійну цінність, одну з центральних у світовій політико-правовій культурі. Водночас вона фактично набула імперативного характеру,

⁸³ Конституційне право України в схемах і дефініціях : навч. посібник для студентів юридичних вузів та факультетів / за ред. Ф. В. Веніславського. Харків : Право, 2003. С. 101.

⁸⁴ Там само. С. 101.

⁸⁵ Павшук К. О. Демократичні засади конституційного ладу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2014. С. 7.

подібного до кантівського категоричного імперативу, хоча й трансформованого в політичний вимір. Разом з тим варто наголосити, що сучасне сприйняття демократії як безумовної даності не завжди було притаманне історичній європейській традиції⁸⁶.

У цьому контексті слід підкреслити, що саме сьогодні демократія як засаднича цінність виступає ключовим елементом конституційного ладу. Визнаючи демократію цінністю та водночас визнаючи її як цінність у собі, суспільство прагне узгоджувати свою діяльність відповідно до принципів і орієнтирів, які формують загальне уявлення про демократичний устрій. Отже, розвиток демократії варто розглядати не як реалізацію заздалегідь визначеної схеми, а як процес постійного висування різноманітних альтернативних моделей, які співвідносяться понад усе з базовими демократичними цінностями та принципами⁸⁷. Водночас слід зазначити, що не кожна цінність конституційного ладу автоматично є принципом. Наприклад, державна мова має статус цінності, але не кваліфікується як принцип.

Поділяємо позицію А. Сена, який обґрунтовує універсальний характер демократії. Він визначає її як сукупність низки цінностей. По-перше, демократія втілює політичну свободу як частину загальної свободи людини, а реалізація політичних і громадянських прав є необхідною умовою гідного життя особи як соціальної істоти. Участь у політичному житті має самоцінний характер, а її обмеження позбавляє людину фундаментальних можливостей. По-друге, демократія має допоміжну цінність, оскільки створює умови для висловлення суспільних вимог і відстоювання інтересів, у тому числі щодо економічних потреб. По-третє, демократична практика сприяє суспільному навчанню, формуванню ціннісних орієнтирів і визначенню пріоритетів. Навіть тлумачення поняття «потреби», включно з економічними, неможливе без публічної дискусії, обміну інформацією та аналізу. У цьому розумінні демократія має конструк-

⁸⁶ Скрипнюк О. В. Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика). Київ : Логос, 2006. С. 24.

⁸⁷ Там само. С. 191.

тивне значення поряд зі своєю самодостатньою цінністю для громадян та її допоміжною роллю в ухваленні політичних рішень⁸⁸.

Отже, аналіз сучасної конституційно-правової практики свідчить, що демократія як характеристика Української держави виступає однією з ключових, базових цінностей конституційного ладу України. Вона перебуває у системному та узгодженому зв'язку з іншими фундаментальними цінностями – правовою і соціальною державністю та унітаризмом. Демократичні засади пронизують усю структуру конституційного ладу, визначаючи спрямованість державної влади, зміст правового статусу особи, механізми народовладдя та організацію територіального устрою.

Водночас на сучасному етапі українського державотворення демократія набуває значення універсальної цінності, яка об'єднує український народ, забезпечує консолідацію суспільства та визначає стратегічний напрям розвитку держави.

Принцип верховенства права є фундаментальним для будь-якої демократичної правової держави. У німецькій правовій традиції він ототожнюється з поняттям «правова держава».

В Україні принцип верховенства права закріплений у статті 8 Конституції України, відповідно до якої цей принцип визнається і діє на всій території держави.

Основні положення принципу містять:

1. Вища юридична сила Конституції України – всі закони та інші нормативно-правові акти повинні відповідати Основному Закону.

2. Норми прямої дії – положення Конституції мають безпосередню юридичну силу, тобто підставою для застосування норм у правозастосовчій практиці є сама Конституція.

3. Гарантія судового захисту – кожна особа має право звернутися до суду для захисту своїх конституційних прав та свобод безпосередньо на підставі Конституції.

⁸⁸ Сен А. Демократія як універсальна цінність. Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко. Київ : Смолоскип, 2005. С. 126.

Таким чином, верховенство права забезпечує пріоритет Конституції та закону в державі, встановлює юридичні рамки для діяльності органів влади і гарантує ефективний захист прав людини.

Принцип верховенства права є фундаментальним для демократичної правової держави і традиційно закріплюється в основних законах держави. Він слугує базою для державотворення, визначення місця прав людини у відносинах з державою та формування відносин між владою і суспільством.

Сутність верховенства права, на думку С. П. Головатого, полягає в обмеженні політичної влади та забезпеченні дотримання правових норм у всіх сферах державної діяльності. Цей принцип тісно пов'язаний з лібералізмом і демократією та охоплює такі елементи: поділ влади, законність, юридичну рівність, свободу особи, судовий контроль над владними гілками та взаємозв'язок права і моралі⁸⁹.

Верховенство права реалізується лише в демократичних державах, адже в умовах авторитаризму чи тоталітаризму неможливо забезпечити його ключові компоненти. П. М. Рабінович підкреслює, що верховенство права означає панування права в суспільстві незалежно від діяльності держави та визначає відносини між учасниками суспільного життя, державними та недержавними організаціями⁹⁰.

Принцип верховенства права встановлює систему координат у відносинах «держава – особа», де права і свободи людини виступають найвищою соціальною цінністю, що визначає зміст діяльності держави та її органів. Ця ідея також закріплена у статті 3 Конституції України, яка визначає людину вищою цінністю.

Козюбра М. І. зазначає, що в німецькій правовій доктрині поняття *Rechtsstaat* ототожнюють із верховенством права, тоді як в англосаксонській традиції – *Rule of Law* – є аналогічним за змістом⁹¹.

⁸⁹ Головатий С. П. Верховенство права: український досвід : у 3-х т. Київ : Фенікс, 2006. Т. 3. С. 205.

⁹⁰ Рабінович П. М. Верховенство права в інтерпретації Конституційного Суду України. *Юридичний вісник України*. 2006. № 4. С. 38.

⁹¹ Козюбра М. І. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2007. Т. 64. С. 3–9.

Сучасне розуміння верховенства права деталізується в доповіді Венеціанської комісії, яка визначає обов'язкові елементи принципу: законність із прозорим, підзвітним і демократичним процесом введення норм; юридична визначеність законів; заборона свавілля; доступ до правосуддя через незалежні та безсторонні суди; забезпечення прав людини; заборона дискримінації; рівність перед законом; справедливе здійснення влади та судовий контроль⁹².

Таким чином, верховенство права є ціннісним орієнтиром держави, що визначає напрям розвитку суспільства, формує правопорядок і гарантує верховенство закону над політичною владою. Його значення підтверджується практикою Європейського Суду з прав людини, що визнає верховенство права ключовим принципом демократичної правової держави.

Принцип поділу влади закріплений у статті 6 Конституції України і передбачає поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Кожна з них здійснює повноваження в межах Конституції та законів України. Це передбачає: розподіл функцій між органами влади відповідно до їхніх компетенцій; самостійність кожного органу у здійсненні повноважень; механізм контролю – можливість органу протиставляти свою думку рішенню іншого органу та перевіряти його дії⁹³.

Принцип поділу влади є класичним для демократичних держав і запобігає надмірній концентрації влади в одному органі, забезпечуючи баланс між гілками влади.

Костицький В. В. підкреслює, що сучасна правова держава неможлива без реалізації поділу влади: держава без такого принципу розглядається як тоталітарна або анахронічна, а її громадяни фактично позбавлені свободи і можливості взаємодіяти зі світовим співтовариством. Науковець зазначає, що ре-

⁹² Доповідь Венеціанської комісії «Верховенство права» від 4 квітня 2011 року № 512/2009. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr) (дата звернення: 30.11.2025).

⁹³ Лаговський В. М. Принцип розподілу влади та його вплив на систему стримувань і противаг. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 1 (7). С. 12–16. URL: http://pjuv.nuoua.od.ua/v1_2015/5.pdf (дата звернення: 30.11.2025).

лізація принципу поділу влади є критерієм віднесення держави до правової⁹⁴.

Принцип поділу влади передбачає узгоджену та впорядковану діяльність трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової, при цьому кожна гілка впливає на організаційно-функціональну складову інших. Це реалізується через систему стримувань і противаг, яка гарантує, що жодна гілка влади не зможе узурпувати владу. Законодавча влада лише ухвалює закони; виконавча влада реалізує закони, але не ухвалює їх; судова влада контролює ухвалення та виконання законів, не беручи участі в їхньому розробленні чи реалізації.

Основні вимоги поділу влади: відокремленість та незалежність органів влади; чітке визначення повноважень кожної гілки; взаємовплив, взаємостимування та взаємоконтроль; забезпечення демократії через недопущення монополії будь-якого органу на владу.

Забарський В. В. підкреслює, що принцип поділу влади створює три незалежні центри влади, які не можуть функціонувати автономно, але разом забезпечують стабільність держави та умови для розвитку демократії і реалізації верховенства права⁹⁵.

Козинець О. Г. та Пророченко В. М. зазначають, що поділ влади не означає протистояння гілок влади. Кожна з них повинна враховувати дії інших, взаємно доповнювати і координувати свої рішення. Це формує політичний організм держави, здатний ефективно забезпечувати права та свободи громадян і служити стабільності суспільства⁹⁶.

⁹⁴ Костицький В. В. Розподіл влади у правовій державі та соціально-нормативне закріплення ідеї свободи і демократії. *Соціологія права*. 2011. № 2. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/39589/01-Kostitskiy.pdf?sequence=1> (дата звернення: 30.11.2025).

⁹⁵ Забарський В. В. Принцип поділу влади в українському державотворенні. *Юридичний вісник*. 2014. № 2 (31). С. 29–34.

⁹⁶ Козинець О. Г., Пророченко В. М. Становлення та розвиток теорії поділу влади в історії світової політико-правової думки. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 1. С. 166–167. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/1/31.pdf> (дата звернення: 30.11.2025).

Таким чином, принцип поділу влади є не тільки механізмом стримувань і противаг, а й фундаментом взаємодії між державою та громадянином, гарантією демократичного розвитку та правового порядку в Україні.

У демократичному суспільстві законодавча влада встановлює правові межі для життя суспільства, виконавча влада реалізує управління в межах цих норм, а судова влада вирішує спори між громадянами, державою або між самими гілками влади. Консультативна рада європейських суддів (КРЕС, 2015) підкреслює, що судова влада повинна діяти незалежно та ефективно, забезпечуючи верховенство права, захист прав людини і справедливе вирішення правових спорів. Основні функції судової влади:

- контроль за відповідністю законів Конституції України та міжнародним стандартам;
- забезпечення ефективного захисту прав та свобод громадян;
- вирішення суперечок між гілками влади;
- незалежне й неупереджене застосування кримінального та цивільного законодавства.

Судова влада отримує легітимність через довіру суспільства, при цьому підзвітна іншим органам влади в межах встановлених законом повноважень:

- законодавча влада контролює застосування законів судами;
- виконавча влада забезпечує фінансування судової системи;
- Конституційний Суд України тлумачить конституційні норми та контролює їх відповідність Основному Закону.

Принцип поділу влади забезпечує взаємну підзвітність і стримування між трьома гілками влади. Як зазначає І. В. Процюк, судова влада охороняє закон та сприяє реалізації прав і свобод громадян, формуючи умови для функціонування демократії та верховенства права⁹⁷.

Отже, судова влада є ключовим елементом демократичної держави, що гарантує баланс між гілками влади, забезпечує стабільність правової системи та реалізацію Конституції України.

⁹⁷ Процюк І. В. Поділ та єдність державної влади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків : Право, 2007. Вип. 14. С. 70–76.

Принцип народовладдя закріплений у статті 5 Конституції України, яка визначає форму державного правління – республіку, а народ – єдиним носієм суверенітету і джерелом влади. Народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади й місцевого самоврядування. Конституція гарантує, що влада не може бути узурпована державою, її органами або посадовими особами.

Принцип народовладдя є основою демократичного устрою. Демократія передбачає реалізацію влади народом як через представницькі органи (парламент, президент), так і через форми безпосередньої демократії (референдуми, народні слухання). Етимологічно слово «демократія» походить від грецьких слів *демос* – народ та *кратос* – влада, тобто буквально – «влада народу».

Науковці зазначають, що відповідно до принципу народовладдя влада держави та її органів є обов'язком, а не правом і має здійснюватися в межах компетенції та закону. Виконання дій за межами наданої народом влади є неправомірним і може призводити до конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб.

Принцип народовладдя також передбачає, що органи державної влади формуються народом і несуть перед ним відповідальність. Громадяни повинні мати можливість контролювати діяльність влади через інститути громадянського суспільства, оцінювати її легітимність та легальність.

У системі форм безпосередньої демократії вибори традиційно визнаються її пріоритетним та найбільш універсальним проявом. Проте, як слушно підкреслюють дослідники, зокрема Ф. В. Веніславський, вибори можуть виконувати роль ефективного механізму народовладдя лише у справді демократичній державі. Якщо ж демократія має лише зовнішню форму, але позбавлена реального демократичного змісту, виборчий процес перетворюється на «демократичну ширму», за якою прихову-

ється обмеження прав більшості населення в інтересах політичної чи економічної меншості⁹⁸.

На думку Ф. В. Веніславського, значною проблемою є часті та ситуативні зміни виборчого законодавства в Україні, які нерідко здійснювалися напередодні чергових виборів⁹⁹. Це суперечить усталеним принципам демократії та свідчить про прагнення політичних сил, що перебували при владі, оптимізувати правила виборчої системи насамперед під власні політичні інтереси, а не з метою вдосконалення виборчих процедур.

Окрім виборів, народ реалізує владу також через референдуми, збори громадян, інші інструменти безпосередньої демократії.

Важливим елементом народовладдя є можливість громадян здійснювати контроль і нагляд за діяльністю органів державної влади, а також впливати на процес ухвалення рішень через інститути громадянського суспільства.

Відповідно до Конституції України та сучасної доктрини конституційного права до принципів безпосереднього народовладдя належать: принцип суверенності народу; принцип єдиновладдя народу; принцип прямого волевиявлення; принцип поєднання прямої і представницької демократії; принцип пріоритетності безпосередньої демократії; принцип політичного плюралізму; принцип конституційності та законності; принцип загальності участі у безпосередньому народовладді; принцип рівності; принцип реальності (фактичної можливості реалізувати волевиявлення); принцип гарантованості державою механізмів безпосереднього народовладдя.

Функції безпосереднього народовладдя класифікують за різними критеріями.

За суб'єктами виділяють функції: народу як носія суверенітету, територіальних громад, політичних партій та громадських організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Таке розмежування відображене у працях сучасних

⁹⁸ Веніславський Ф. В. Ідея народовладдя в теорії та практиці українського державотворення (соціально-правова цінність ідеї народовладдя). *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 3. С. 49.

⁹⁹ Там само. С. 50.

українських конституціоналістів, зокрема Ф. В. Веніславського, який детально розглядає соціально-правову природу народовладдя.

Отже, принцип народовладдя є одним із фундаментальних засадничих принципів конституційного ладу. Його реальне забезпечення становить основу функціонування України як демократичної та правової держави, що прямо закріплено у статті 1 Конституції України.

Висновки до розділу 1

1. Проведений аналіз теоретичних підходів і конституційно-правових положень дає підстави стверджувати, що конституційний лад України становить цілісну, системно організовану сукупність політико-правових, економічних, соціальних та ідеологічних засад функціонування держави, які визначають її демократичний характер, пріоритет прав людини та верховенство права. Він закріплений у преамбулі, розділах I, III, XIII Конституції України та має фундаментальне значення для всієї правової системи держави.

2. Структура конституційного ладу України охоплює взаємопов'язані елементи, серед яких ключовими є: народовладдя, державний суверенітет, територіальна цілісність, унітарність держави, республіканська форма правління, визнання і гарантування прав і свобод людини, поділ державної влади та її відповідальність перед народом. У своїй сукупності ці елементи формують нормативно визначений порядок організації держави і суспільного життя, що відрізняє конституційний лад від ширшого явища державного ладу.

3. Проведений огляд сучасних поглядів науковців дає можливість чітко окреслити сутність конституційних принципів, які становлять ядро конституційного ладу та забезпечують стабільність демократичної системи. Серед них центральне місце належить принципу народовладдя, закріпленому у статті 5 Конституції України, який визначає народ єдиним джерелом влади, що здійснює її безпосередньо й через органи державної влади та місцевого самоврядування. У цьому аспекті авторитетні вчені наголошують, що влада для державних органів є не привілеєм, а юридичним обов'язком, а їх діяльність має ґрунтуватися

на спеціально-дозвільному способі правового регулювання – «дозволено лише те, що прямо передбачено законом».

4. Конституційні принципи на сучасному етапі розвитку Української держави набувають особливого значення з огляду на потребу забезпечення верховенства права, правової визначеності, підзвітності та легітимності влади. Сучасні реалії воєнного стану, зовнішніх викликів і внутрішніх трансформацій вимагають не лише формального закріплення, а й реального втілення цих принципів у державному управлінні, правозастосуванні та діяльності громадянського суспільства.

5. Важливою рисою сучасного конституційного ладу є органічне поєднання принципу народного суверенітету з механізмами представницької та безпосередньої демократії. Розвиток інститутів участі громадян, інструментів публічного контролю, зміцнення незалежності судової влади відповідають європейським стандартам, зокрема позиціям, викладеним у висновках Консультативної ради європейських суддів щодо взаємовідносин гілок влади в умовах сучасної демократії.

Отже, конституційний лад України є основою державності, визначає її демократичну природу та забезпечує функціонування правової системи. Його елементи та принципи не лише формально закріплені в Основному Законі, але й мають бути забезпечені дієвими механізмами організації влади, гарантування прав і свобод людини та забезпечення внутрішньої й зовнішньої стабільності держави.

Список використаних джерел до розділу 1

1. Андрушків Б. М., Кирич Н. Б., Стойко І. І. Економічна конституція України як засіб регламентації фінансово-економічної діяльності держави. *Економіка*. 2010. № 4 (104). С. 3–7.

2. Бабенко К. А. Конституційні основи розвитку економічної системи України. *Шостий апеляційний адміністративний суд*. Юридична бібліотека. 2025. URL: <https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/211-konstitutsijni-osnovi-rozvitku-ekonomichnoji-sistemiukrajini.html> (дата звернення: 25.11.2025).

3. Бабенко К. А. Конституційне регулювання основ суспільного ладу як предмет дослідження науки конституційного права. *Шостий апеляційний адміністративний суд*. Юридична бібліотека. 2025. URL:

https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/255-konstitutsijne-regulyuvannya-osnov-suspilnogo-ladu-yak-predmet-doslidzhennya-nauki-konstitutsijnogo-prava.html#_edn7 (дата звернення: 25.11.2025).

4. Баймуратов М. О., Сліденко І. Д. Категорія «конституційний лад»: до проблеми визначення у сучасному конституційному (державному) праві. *Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. 2010. Вип. 49. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. С. 112–121.

5. Барабаш Ю. Г., Бориславська О. М., Венгер В. М. Конституційне право : підручник / ОБСЄ. Київ : ВАІТЕ, 2021. 528 с.

6. Барабаш Ю. Г. Питання демократії в правових позиціях Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4. С. 82–87.

7. Белов Д., Ленгер Я. Парадигма конституціоналізму як категорія конституційного права України. *Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії: матер. міжнар. наук.- практ. конф. (м. Ужгород, 30–31 березня 2013 р.)*. Херсон : Гельветика, 2013. 256 с.

8. Белов Д. М. Конституційний лад як основний елемент конституціоналізму. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2011. Вип. 17. С. 24–28.

9. Белов Д. М. Реформування конституційного ладу: позитиви та негативи. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 101–105.

10. Белов Д. М. Структура норми, що закріплює основи конституційного ладу. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 4. С. 30–33.

11. Белов Д. М., Гаврилко В. С. Поняття та елементи конституційного ладу: окремі аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Вип. 27. Т. 1. С. 77–79.

12. Веніславський Ф. В. Конституційні цінності як основа консолідації українського народу. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 4 (23). С. 281–283.

13. Веніславський Ф. В. Ідея народовладдя в теорії та практиці українського державотворення (соціально-правова цінність ідеї народовладдя). *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 3. С. 48–56.

14. Водянніков О. Ю. Конституціоналізм в екстремальних умовах: установча і встановлена влада в кризові періоди. *Український часопис конституційного права*. 2021. № 4. URL: <https://www.constjournal.com/pub/4-2021/konstytutsionalizm-ekstremalnykh-umovakh->

ustanovcha-vstanovlena-vlada-kryzovi-periody/ (дата звернення: 25.11.2025).

15. Головатий С. П. Верховенство права: український досвід : у 3-х т. Київ : Фенікс, 2006. Т. 3. С. 205.

16. Добродумов П. О. Конституційно-правові основи економічної системи України. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 12. С. 32–39.

17. Доповідь Венеціанської комісії «Верховенство права» від 4 квітня 2011 року № 512/2009. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr) (дата звернення: 30.11.2025).

18. Забарський В. В. Принцип поділу влади в українському державотворенні. *Юридичний вісник*. 2014. № 2 (31). С. 29–34.

19. Кафарський В. І., Припхан І. І. Конституційне право України у схемах : навчальний посібник. Київ : Ліра-К, 2013. 272 с.

20. Козинець О. Г., Пророченко В. М. Становлення та розвиток теорії поділу влади в історії світової політико-правової думки. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 1. С. 165–169. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/1/31.pdf> (дата звернення: 30.11.2025).

21. Козюбра М. І. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2007. Т. 64. С. 3–9.

22. Колодій А. М., Копейчиков В. В., Цвік М. В. Народовладдя як основа представницької демократії. *Українське право*. 1995. № 2. С. 14–23.

23. Конституційне право України / Т. М. Слінько, Л. К. Байрачна, Г. В. Берченко, Ф. В. Веніславський та ін. Київ : Право, 2019. 592 с.

24. Конституційне право України : підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / за ред. В. Ф. Погорілка. 2-ге вид., допрац. Київ : Наукова думка, 2000. 732 с.

25. Конституційне право України в схемах і дефініціях : навч. посібник для студентів юридичних вузів та факультетів / за ред. Ф. В. Веніславського. Харків : Право, 2003. 376 с.

26. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. Т. 2 / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2008. 800 с.

27. Конституційне право України : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. Ю. М. Тодики та В. С. Журавського. Київ : Право, 2002. 544 с.

28. Конституція України від 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text><https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 30.11.2025).

29. Костицький В. В. Розподіл влади у правовій державі та соціально-нормативне закріплення ідеї свободи і демократії. *Соціологія права*. 2011. № 2. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/39589/01-Kostickiy.pdf?sequence=1> (дата звернення: 30.11.2025).

30. Костюченко О. А. Основи конституційного права України. Київ : МАУП, 1999. 56 с.

31. Кравцова З. С. Конституційно-правові засади організації і здійснення державної влади в Україні : монографія. Київ : Ліра-К, 2019. 428 с.

32. Кравцова З. С. Моделі конституційного закріплення принципів конституційного ладу. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 2. С. 27–35. URL: <http://lclaw.knu.ua/index.php/item/166-modeli-konstytutsiynoho-zakriplennya-pryntsyviv-konstytutsiynoho-ladu-kravtsova-z-s> (дата звернення: 30.11.2025).

33. Кравченко В. В. Конституційне право України : навчальний посібник. 4-те вид., виправл. та допов. Київ : Атіка, 2007. 568 с.

34. Кравчук В. Інститут основ конституційного ладу у системі конституційного права України. *Історико-правовий часопис*. 2015. № 1 (5). С. 55–61.

35. Кузьменко О. В., Гаряєва Г. М. Засади конституційного ладу України в умовах глобалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 2. С. 26–28.

36. Кушніренко О. Г. Засади конституційного ладу України. Конституційне право України : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ : Ін Юре, 2002. 544 с.

37. Лаговський В. М. Принцип розподілу влади та його вплив на систему стримувань і противаг. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 1 (7). С. 12–16. URL: http://pjuv.nuoua.od.ua/v1_2015/5.pdf (дата звернення: 30.11.2025).

38. Майданник О. О. Конституційне право України : навчальний посібник. Київ : Алерта, 2011. 380 с.

39. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія. Харків : Право, 2009. 598 с.

40. Оніщук М. В. Український конституціоналізм: від кризи – до ладу. *Дзеркало тижня. Україна*. 2013. № 17. С. 3–4.

41. Основи конституційного права України : підручник / за ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 288 с.

42. Павленко В. П. Захист конституційного ладу держави: міжнародні й конституційно-правові аспекти. *Європейські перспективи*. 2021. № 2. С. 15–19.

43. Павшук К. О. Демократичні засади конституційного ладу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2014. 20 с.

44. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. В. Л. Федоренка. 4-те вид., перероб. і доопр. Київ : Ліра-К, 2012. 576 с.

45. Прієшкіна О. Конституційний лад України: теоретико-методологічні аспекти дослідження. *Юридичний вісник*. 2011. № 2. С. 12–18.

46. Процюк І. В. Поділ та єдність державної влади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків : Право, 2007. Вип. 14. С. 70–76.

47. Рабінович П. М. Верховенство права в інтерпретації Конституційного Суду України. *Юридичний вісник України*. 2006. № 4. С. 38–55.

48. Реньов Є. В. Демократія як базова цінність конституційного ладу України. *Право і суспільство*. 2015. № 6. Ч. 3. С. 41–45.

49. Реньов Є. В. Цінності конституційного ладу України та їх правова регламентація : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 20 с.

50. Рішення Конституційного Суду України у справі про здійснення влади народом від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 / Конституційний Суд України. *Офіційний вісник України*. 2005. 26 жовт. № 41. С. 31.

51. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України від 11 липня 1997 р. № 3-зп / Конституційний Суд України. *Офіційний вісник України*. 1997. № 29. С. 85.

52. Савенко М. Д. Принципи Конституції. *Наукові записки. Юридичні науки*. 2006. Т. 53. С. 13–16. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/7102/Savenko_Pryntsypy_konstytutsii.pdf (дата звернення: 30.11.2025).

53. Савчин М. В. Основоположні цінності і принципи конституційного порядку : лекція. 2018. 32 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/items/d75977fb-7656-46d0-a7ed-f899ecfa2be1/full> (дата звернення: 30.11.2025).

54. Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції : монографія. Ужгород : Ліра, 2009. 372 с.

55. Селіванов В. До проблеми методологічного забезпечення теоретичного аналізу державотворення і правотворення в Україні. *Право України*. 2006. № 4. С. 21–28.

56. Сен А. Демократія як універсальна цінність. Демократія : антологія / упоряд. О. Проценко. Київ : Смолоскип, 2005. С. 120–132.

57. Скрипнюк О. В. Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика). Київ : Логос, 2006. 368 с.

58. Скрипнюк О. В. Конституційний лад в Україні: методологічні проблеми розвитку та вдосконалення в контексті конституційної модернізації. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4. С. 123–134.

59. Сліденко І. Д. Інститут конституційного контролю: методологічні аспекти дослідження. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2017. № 2 (14). С. 24–35.

60. Сліденко І. Д. Релятивність базисних категорій сучасного конституційного права (конституційний лад). *Вісник Конституційного Суду України*. 2015. № 2. С. 33–42.

61. Сліденко І. Д. До проблеми номінального та реального конституціоналізму, теорії «Reine Rechtslehre» й онтології конституційного контролю. *Проблеми філософії права*. 2008–2009. Т. VI–VII. С. 135–146.

62. Слінько Т. М., Курцев О. Ю. Унітаризм у системі принципів конституційного ладу. Сучасний унітаризм: доктрина і практика: до 30-річчя незалежності України : монографія / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Юридична думка, 2021. С. 132–148.

63. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничук. Київ, 1974. 865 с.

64. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/pryncyp> (дата звернення: 30.11.2025).

65. Совгіря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 632 с.

66. Ткаченко Ю. В. Роль конституційних принципів в процесі формування громадянського суспільства в Україні. *Форум права*. 2017. № 4. С. 268–272. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_4_43 (дата звернення: 30.11.2025).

67. Тодика О. Ю. Концепція «відкритої держави» і проблеми здійснення народовладдя. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 2 (45). С. 43–51.

68. Тодика О. Ю. Проблеми правової політики у сфері забезпечення народовладдя. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2005. № 4 (42). С. 5–8.

69. Федоренко В. Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти: монографія. Київ: Ліра-К, 2009. 580 с.

70. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 536 с.

71. Чушенко В. І., Заяць І. Я. Конституційне право України: підручник. Київ: Ін Юре, 2007. 488 с.

72. Шаповал В. М. Конституційний лад / Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Українська енциклопедія, 2001. Т. 3: К–М. 792 с.

73. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 560 с.

74. Шляхтун П. П. Конституційне право України: підручник. Київ: Освіта України, КНТ, 2008. 592 с.

75. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Т. 3: К–М. Київ: Укр. енцикл., 2001. 736 с.

ДОНІЙ Наталія Євгенівна,
доктор філософських наук, професор,
професор кафедри гуманітарних дисциплін
гуманітарного факультету (очного та заочного навчання)
Пенітенціарної академії України
ORCID: 0000-0001-7933-887X

РОЗДІЛ 2.

ЮРИДИЧНІ КЛІНІКИ: ПРАВОЗАСТОСОВНИЙ ІНСТРУМЕНТ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ ТА ДОСТУПУ ДО ПРАВНИЧОЇ ДОПОМОГИ

2.1. Юридичні клініки: відповідь на запит суспільства щодо рівності та справедливості

Питання становлення юридичних клінік в Україні нерозривно пов'язане із сучасною складною ситуацією в нашій державі, породженою військовою агресією РФ, і розумінням того, що «українці прагнуть демократії»¹⁰⁰. Таке твердження наводиться нами за результатами аналізу соціологічного опитування, яке було проведено Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) та оприлюднено у травні 2024 року. Завдяки методу телефонного інтерв'ювання на основі випадкової вибірки мобільних номерів було опитано 1002 респондентів віком від 18 років, які мешкають на підконтрольній Україні території в чотирьох регіонах: Півночі, Півдні, Сході та Заході. За результатами опитування виявилось, що 57 % вважають, що Україна скоріше або повністю є демократичною¹⁰¹. Коментуючи такий результат, маємо зазначити, що більш глибокий аналіз ситуації дозволяє вести мову про те, що демократія як форма політично-

¹⁰⁰ Доній Н. Є. Варіативність сучасної демократії: стислий аналіз. *Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право / Пенітенціарна академія України*. Чернівці: ПАУ, 2025. № 2 (25). С. 20.

¹⁰¹ Наскільки українці вважають Україну демократичною країною і пріоритетність демократичної системи: пресреліз, підготовлений виконавчим директором КМІС А. Грушецьким. URL: <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1406&page=1>.

го режиму у громадян України асоціюється із соціальною справедливістю. І це цілком виправдано та зрозуміло, адже соціальна справедливість і демократія є взаємозалежними основами сучасного правового суспільства, де демократія як влада народу гарантує вільні вибори, поділ влади, плюралізм у різних формах прояву, свободу слова, рівність у правах усіх громадян, а соціальна справедливість забезпечує рівний доступ до ресурсів і можливостей та є метою, що стосується рівного доступу до благ, ресурсів і можливостей для всіх членів суспільства незалежно від соціального статусу, походження тощо. Соціальна справедливість передбачає не лише рівність і захист прав, а й довіру громадян до рішень влади. Фактично вона є підґрунтям оцінки якості демократії на місцевому рівні, що здійснюється через аналіз трьох основних компонентів:

- громадянство, рівні права та правосуддя – забезпечення громадянських і політичних прав, економічних, соціальних та культурних прав, а також верховенства права й доступу до правосуддя;

- представницькі та підзвітні інститути й процеси – функціонування виборів і механізмів прямої демократії на місцевому рівні, роль політичних партій та діяльність місцевих виконавчих органів;

- громадянська ініціатива та участь – активне залучення громадян до ухвалення рішень на різних рівнях влади та участь у діяльності неприбуткових громадських організацій.

Соціальна справедливість стосується правосуддя та справедливості соціальної політики. Починаючи з 1960-х років, концепція соціальної справедливості стає результатом конференції у Мінноубруці (США), на якій заклали основи нового публічного управління (NPM) і «традиції Мінноубрук». Перша конференція в Мінноубруці 1968 року ознаменувала поворотний момент, коли державне управління перетворилося з галузі, зосередженої виключно на ефективності, на таку, що охоплює соціальну відповідальність, рівність і значущі зміни. Тож нова концепція соціальної справедливості стала реакцією на відчуття несправедливості соціальних інститутів і нерівності в американському суспільстві. Саме відтоді соціальна справедливість як категорія, що характеризує особливості функціонування влади,

використовується в різних інституційних контекстах, включно з освітою та державним управлінням. Американський дослідник Н. G. Frederickson у своїй книзі "Social Equity and Public Administration: Origins, Developments, and Applications Origins, Developments, and Applications"¹⁰² сформулював ідею, що соціальна справедливість є невід'ємною складовою публічної адміністрації й вона є рівноправною з ефективністю та економічністю. За його словами, «соціальну справедливість часто називають «третім стовпом» у державному управлінні після ефективності та економії ... Вона стосується справедливості організації, її управління та надання нею державних послуг»¹⁰³. Це означає, що адміністрація не може зосереджуватися лише на технократичних критеріях, а має активно впроваджувати справедливість у рішення, політику й практику, використовуючи демократичні засади фейр-підходу до всіх груп, особливо вразливих. Фейр-підхід до всіх груп загалом означає орієнтацію публічного управління на отримання справедливих результатів і збалансованого впливу публічної політики з урахуванням соціальних, економічних та історичних відмінностей між різними групами населення (див. табл. 1). Це також означає, що застосування однакових правил до всіх не гарантує справедливих результатів для різних соціальних груп. Такий підхід відкидає формальну нейтральність і наділяє публічну адміністрацію активною роллю, спрямованою на зменшення структурної нерівності. По суті це не просто технічна політика, а частина демократичного проєкту справедливого суспільства.

Таблиця 1. Порівняння ознак, притаманних фейр-підходу та формальній рівності

Ознаки, притаманні формальній рівності	Ознаки, притаманні фейр-підходу (social equity)
Однакові правила для всіх	Диференційовані рішення з урахуванням контексту

¹⁰² Frederickson H. G. Social equity and public administration: Origins, developments, and applications. New York : Routledge, 2015. 190 p.

¹⁰³ Там само. С. 7.

Акцент на процедурах	Акцент на результатах і наслідках
«Нейтральна» адміністрація	Нормативно відповідальна адміністрація
Не враховує історичну нерівність	Прямо працює з наслідками історичної нерівності

Саме через вимогу відмови від «формальної нейтральності» Н. Frederickson відкидає ідею класичної нейтральної бюрократії. Дослідник, присвячуючи значний масив доведенням обґрунтування такої позиції, стверджує, що адміністративна дискреція має бути використана з огляду на соціальну справедливість, тому службовці не можуть бути «безсторонніми» як щодо самих рішень, так і щодо їх суспільних наслідків. Вони мають розпізнавати структурні нерівності й активно зменшувати несправедливість через практичну діяльність органів влади, спрямовану на реалізацію принципу рівного доступу та рівних можливостей.

Важливим у контексті нашого дослідження є розширення поняття соціальної справедливості за часовими межами, про що наголошував Н. Frederickson. Дослідник наполягає на тому, що важлива не лише поточна справедливість, а й «справедливість між поколіннями»: політики та адміністратори повинні враховувати наслідки рішень для майбутніх поколінь (наприклад: можливий негативний вплив на ресурси, довкілля, інституційні можливості тощо). Тому актуальним є активне залучення молоді до ухвалення рішень та їх реалізації у повсякденному житті.

Такий погляд кореспондується з нормами новітніх нормативно-правових актів, а саме Преамбули переглянутої Європейської хартії щодо участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні, де вказано, що: «Активна участь молодих людей в ухваленні рішень і діяльності на місцевому і регіональному рівнях має важливе значення, якщо ми хочемо побудувати більш демократичне, солідарне і успішне суспільство. Участь у демократичному житті будь-якої спільноти не зводиться до голосування або висунення кандидатів на виборах, хоча й це вельми важливо. Участь та активна громадянська позиція передбачають наявність прав, засобів, простору і можливостей, а де необхідно – підтримки, щоб брати участь і вплива-

ти на рішення, а також брати участь в акціях і заходах, аби сприяти побудові кращого суспільства»¹⁰⁴.

Отже, Н. Frederickson пропонує комплексний підхід, за якого публічна влада не лише має забезпечувати ефективні та економічно обґрунтовані послуги, але й системно працювати заради справедливості в розподілі благ, доступі до них та рівних можливостей. На цей час соціальна справедливість – це нормативна, демократична, практична та інституційна цінність, що вимагає від України радикального переосмислення ролі державного управління, державних службовців та органів місцевої влади (далі – ОМВ).

Узагалі будь-які ОМВ будь-якої країни постійно стикаються з великою кількістю викликів і проблем, зумовлених як зовнішніми, так і внутрішніми труднощами. Для подолання внутрішніх викликів ОМВ конкретної української громади мають бути спроможними, перебуваючи у стані децентралізації, самостійно визначити місцеву політику та підходи до відновлення після припинення відкритої військової агресії РФ проти України й подальшого розвитку з урахуванням потенційних ризиків і загроз, власних особливостей і потенціалу.

У 2024 році було оприлюднено аналітичний звіт, у якому представлено результати опитування представників громадянського суспільства про взаємодію з місцевою владою, яке чітко діагностувало: «Органи місцевої влади співпрацюють із громадянським суспільством, оскільки побачили можливості у власному підсиленні через неурядові організації й конструктивну взаємодію задля розв’язання тих чи інших проблем на місцевому, локальному рівні»¹⁰⁵. Важливим висновком цього дослідження став прогноз, що після скасування режиму воєнного стану, цілком ймовірно, постане питання про укрупнення окре-

¹⁰⁴ Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті / Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. Council of Europe, July 2015. С. 11.

¹⁰⁵ Каплан Ю. Засади стійкості та основні виклики для громад під час війни : аналітичний звіт / за заг.ред. Ю. Тіщенко ; Нац.платформа стійкості та згуртованості. Київ, вересень, 2024. С. 23.

мих громад. Це сприятиме збільшенню чисельності населення, наповненню місцевих бюджетів і відповідно зростанню запитів та можливостей надання різних послуг: юридичних, медичних, освітніх, соціальних, комунальних тощо¹⁰⁶.

Однак одним з найактуальніших запитів на рівні ОМВ залишиться запит на соціальну справедливість через рівність можливостей доступу до благ і правосуддя. Одним зі шляхів задоволення цього запиту є активізація діяльності юридичних клінік, які функціонують при закладах вищої освіти. В умовах децентралізації та розбудови правової держави на рівні місцевого самоврядування юридичні клініки постають не лише як освітні осередки, а як повноцінні суб'єкти надання безоплатної правової допомоги.

Питання функціонування юридичних клінік як інституту правничої освіти та інструменту забезпечення доступу до правосуддя є предметом активного наукового дослідження в закордонній та вітчизняній правовій доктрині. Аналіз наукових джерел свідчить про різні методологічні підходи, обумовлені особливостями правових систем, моделей юридичної освіти та соціально-правового контексту відповідних держав.

Закордонні наукові дослідження юридичних клінік формувалися передусім у межах концепції клінічної юридичної освіти (Clinical Legal Education). Фундаментальні ідеї практико-орієнтованого навчання були закладені у працях представників американського правового реалізму, які обґрунтовували ідею "Learning by Doing" у правничій освіті (J. Frank, K. Llewellyn) та обстоювали позицію щодо необхідності поєднання теоретичної підготовки з практичною діяльністю студентів-правників. Подальший розвиток ці ідеї отримали у працях G. Bellow, W. Pincus, D. Binder, P. Bergman, S. Brooks, які розглядали юридичні клініки як засіб формування професійних навичок, етичної відповідальності та соціальної чутливості майбутніх юристів.

Сучасний етап закордонних досліджень характеризується зміщенням акценту із суто педагогічної функції юридичних клінік на їх роль у забезпеченні доступу до правосуддя (Access

¹⁰⁶ Там само. С. 26.

to Justice). У працях F. Bloch, R. Grimes, N. Zingales юридичні клініки аналізуються як елемент правозахисної інфраструктури, здатний частково компенсувати обмеженість державних систем безоплатної правової допомоги. Значна увага приділяється також порівняльному аналізу національних моделей клінічної освіти в країнах Європейського Союзу.

Особливе місце в європейському науковому дискурсі посідають дослідження, присвячені нормативним обмеженням діяльності юридичних клінік. Зокрема, у працях Н. Franz обґрунтовується теза про структурну напругу між клінічним рухом і традиційною моделлю юридичної професії в Німеччині, що зумовлює обмежений потенціал клінік у сфері доступу до правосуддя. Польські дослідники (F. Cybulski, M. Szulecka) натомість розглядають юридичні клініки як інституційно закріплений елемент системи юридичної освіти, що має чітке нормативне підґрунтя й усталені стандарти діяльності.

В українській правовій науці інтерес до юридичних клінік почав активно формуватися з початку 2000-х років у зв'язку з поширенням клінічного руху та запозиченням закордонного досвіду. На першому етапі дослідження мали переважно описовий характер і були спрямовані на обґрунтування доцільності впровадження юридичних клінік у систему вищої юридичної освіти. Значний внесок у розвиток цього напрямку зробили праці В. Маньгори, О. Скрипнюка, С. Стеценка, О. Ющика та ін.

Подальший розвиток наукових досліджень був пов'язаний з аналізом правового статусу юридичних клінік, їхнього місця у структурі закладів вищої освіти та взаємодії з державною системою безоплатної правової допомоги. У цьому контексті варто відзначити наукові праці А. Галая, М. Козюбри, Т. Пікулі, О. Святоцького, В. Хорошковської, О. Шевчука, І. Юркевича, у яких юридичні клініки розглядаються як важливий елемент практичної підготовки правників і водночас як інструмент правопросвітництва.

Сучасний етап розвитку української наукової думки характеризується поглибленням міждисциплінарного підходу до дослідження юридичних клінік. Дослідники (Н. Оніщенко, А. Поляков, К. Скуйбіда, І. Яковюк) усе частіше звертаються до

порівняльного аналізу української та європейських моделей клінічної юридичної освіти. В окремий напрям уже виділилися праці дослідників (І. Богатюк, О. Каплій, І. Міщук, Т. Подковенко, О. Рудницька, М. Самойленко, В. Сахнюк, ін.), які аналізують та презентують результати дослідження функціонування юридичних клінік в умовах воєнного стану.

Таким чином, аналіз наукових джерел свідчить, що закордонна доктрина характеризується високим рівнем концептуалізації та емпіричної насиченості досліджень юридичних клінік, тоді як українська наука перебуває на етапі переходу від нормативно-описового підходу до комплексного критичного осмислення їх ролі у системі правничої освіти та забезпечення доступу до правосуддя. Це зумовлює актуальність подальших порівняльних і прикладних досліджень у зазначеній сфері.

2.2. Безоплатна правова допомога соціально незахищеним верствам населення на місцевому та регіональному рівнях у країнах ЄС як шлях підтримки соціальної справедливості

У країнах Європейського Союзу юридичні клініки відіграють важливу роль у забезпеченні соціальної справедливості, виконуючи функції посередника між правовою системою та найбільш вразливими верствами населення. Як правило, у країнах ЄС юридичні клініки надають послуги тим особам, які не можуть дозволити собі приватного адвоката: безробітним, мігрантам, людям з інвалідністю, жертвам насильства. Завдяки цій допомозі такі особи отримують шанс захистити свої права та гідність.

Однак, як і в Україні, основне завдання функціонування юридичних клінік у країнах ЄС – викладання та навчання майбутніх правників. У цьому випадку йдеться не лише про реалізацію навчальної програми, яка використовується для підготовки студентів до професійної практики, а й про формування на рівні закладу вищої освіти, держави та суспільства чіткого розуміння доцільності такої форми передачі та засвоєння знань. Водночас здійснюється систематичний аналіз результативності та ефективності цього процесу для побудови майбутнім правником професійної кар'єри. Зазвичай такий аналіз спирається на доказову базу клінічної освіти та оцінку значущості отрима-

них знань і компетенцій шляхом вивчення кар'єрної динаміки випускників і консультантів юридичних клінік.

Але повернемося саме до ролі юридичних клінік у процесі забезпечення соціальної справедливості в діяльності органів місцевої влади. Як правило, юридичні клініки країн ЄС не лише надають консультаційні послуги, а й активно займаються просвітницькою діяльністю на рівні громад та регіонів: організовують семінари, тренінги, лекції для громад. Це підвищує рівень правової культури суспільства та запобігає порушенням законодавства. Крім того, завдяки таким заходам відбувається зміцнення довіри до правової системи та органів публічної влади. Адже, коли людина має змогу отримати кваліфіковану допомогу безкоштовно, це автоматично підвищує рівень довіри до судової та адміністративної системи, сприяє зменшенню соціальної напруги.

Важливу роль юридичні клініки країн ЄС відіграють у просуванні соціальних цінностей, сприяючи реформам та реалізуючи адвокаційну діяльність. Ба більше, на основі аналізу типових проблем, з якими звертаються громадяни за консультацією, виявляються найпоширеніші соціальні запити. Юридичні клініки розвивають теоретико-прикладні дослідження, адже формують основу для підготовки аналітичних звітів та формулювання пропозицій щодо вдосконалення законодавства або адміністративної практики.

Однак нині специфічне загальноєвропейське регулювання функціонування юридичних клінік на рівні ЄС відсутнє, адже Євросоюз спрямовує вектор через «м'яке право» (Soft Law), тож єдиної нормативно-правової бази щодо функціонування юридичних клінік не створено. Тому вважаємо за доцільне провести аналіз особливостей функціонування юридичних клінік у трьох країнах ЄС, що відповідатимуть високому, середньому та обмеженому рівню інституалізації їх діяльності, та дати стислий аналіз розвитку юридичних клінік в інших країнах ЄС з акцентуванням уваги саме на їхній ролі в забезпеченні соціальної справедливості в діяльності органів місцевої влади.

Отже, високий рівень інституалізації демонструє Республіка Польща, яка є однією з небагатьох країн ЄС, де юридичні кліні-

ки мають чітке нормативне та інституційне визнання у системі юридичної освіти.

На цей час у *Республіці Польща* діють 28 юридичних клінік. Згідно з Програмою університетських юридичних клінік передбачається їх створення при юридичних і адміністративних факультетах, де студенти-юристи під керівництвом та опікою викладачів і практиків надають безкоштовні юридичні консультації малозабезпеченим верствам населення. Такий підхід забезпечує одночасне виконання надзвичайно важливої соціальної місії та сприяє усвідомленню студентами-юристами того, що юридична професія є соціальною службою. Студенти мають можливість дізнатися про соціальні проблеми, тим самим підвищуючи чутливість майбутніх юристів до порушень прав людини. Другою важливою метою Програми є покращення освіти студентів-юристів шляхом ознайомлення з практикою застосування права під час роботи з клієнтами та їхніми реальними проблемами, а не лише з теорією. Це ефективне поєднання дидактичної підготовки та набуття практичних навичок. Таким чином, ця програма адресована, з одного боку, студентам-юристам і викладачам, а з іншого боку, її основними одержувачами є найбільш вразливі соціальні групи: безробітні, безхатченки, пенсіонери, люди з інвалідністю, жертви злочинів, жінки у складних життєвих ситуаціях, іноземці та біженці.

Крім того, доволі ефективним та результативним видається функціонування і діяльність Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych (FUPP, Фундація університетських юридичних клінік), яка дуже активно допомагає в організації роботи не тільки самим клінікам і громадянам Республіки Польща, а з 2022 року і українським громадянам. Ця фундація має такі напрями діяльності: 1) фінансова підтримка діяльності університетських юридичних клінік (далі – клініки) та інших програм практичної юридичної освіти; 2) розроблення та впровадження стандартів діяльності клініки; 3) ініціювання роботи з розроблення та просування проєктів нормативно-правових актів, що регулюють діяльність консультаційних центрів, у співпраці із законодавчою, виконавчою, судовою владою та органами самоврядування

юридичних професій¹⁰⁷. Наприклад, FUPP доволі плідно займається видавничою діяльністю, і показовим, на наш погляд, є формування й видання Бібліотеки студентської юридичної клініки. Цей проєкт, ініційований Фондом університетських юридичних клінік та впроваджений керівниками і студентами, які працюють у юридичних клініках юридичних факультетів по всій Польщі, реалізований у виданні п'яти томів з базових галузей права: 1) Цивільне право; 2) Кримінальне право; 3) Трудове право; 4) Адміністративне право; 5) Варія (том, який охоплює узагальнений зміст та бібліографічну складову). Кожен том, що також є показовим, поділений на 4 основні частини.

У першій частині, спільній для всієї серії, представлено принципи роботи студентських консультаційних центрів, методи навчання, що використовуються в центрах, та навички, якими повинні володіти студенти, які займаються консультуванням.

У другій частині описано методiku проведення занять у секціях юридичної клініки. У цьому розділі наведено практичні поради щодо роботи зі студентами в контексті певної галузі права.

Третя частина містить описи найцікавіших випадків, з якими студенти мали справу у своїй консультаційній роботі. Фактичному контексту передують правова оцінка ситуації та опис дій, вжитих консультаційним центром для розв'язання проблеми та надання юридичної консультації клієнту.

Четверта частина – це збірка статей з окремих правових питань, що стали предметом зацікавлення викладачів і студентів окремих секцій юридичної клініки.

До основних нормативно-правових актів, які регулюють функціонування юридичних клінік у Польщі, належать:

1. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Закон «Про вищу освіту і науку» 2018 року (Dz.U. 2018 poz. 1668)¹⁰⁸. Цей закон створює правову основу для інституційного внесення клінік до

¹⁰⁷ Planowane działania Fundacji. URL: <https://www.fupp.org.pl/o-fundacji/planowane-dzialania>.

¹⁰⁸ Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Dz. U. 2018 poz. 1668 USTAWA z dnia 20 lipca 2018 r. Stan prawny aktualny na dzień: 03.02.2026 URL: <https://lexlege.pl/prawo-o-szkolnictwie-wyzszym-i-nauce/>.

навчальних програм та є базовим для функціонування університетських юридичних клінік. Він визначає автономію університетів та обов'язок забезпечення практичної підготовки студентів. Відповідно до цього закону юридичні клініки визнаються як форма практичного навчання та складова освітньої місії університетів.

2. Rozporządzenie Ministra nauki i szkolnictwa wyższego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów (розпорядження міністра науки і вищої освіти)¹⁰⁹. Розпорядження містить вимоги до навчальних програм (студій): профіль, очікувані результати навчання, стандарти щодо ECTS та практичних компонентів, вимоги щодо проведення занять з використанням методів і технік навчання (у т.ч. практичних і професійних активностей).

3. Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, 2015 r. (Закон «Про безоплатну правничу допомогу»)¹¹⁰. Цей Закон регулює державну систему безоплатної правничої допомоги, саме він визнає важливість участі неурядових організацій та освітніх інституцій у доступі до правосуддя. І хоча юридичні клініки формально не входять до державної системи безоплатної правничої допомоги, але діють паралельно й доповнюють її.

4. Regulaminy studiów i wydziałów prawa (навчальні регламенти юридичних факультетів). Зрозуміло, що кожен університет має своє положення¹¹¹, однак, як правило, навчальні регламенти визначають: форму роботи клініки, статус студентів,

¹⁰⁹ Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180001861/O/D20181861.pdf>.

¹¹⁰ Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (poprzedni tytuł: Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej) Stan prawny aktualny na dzień: 03.02.2026. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-z-dnia-5-sierpnia-2015-r-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej-nieodplatnym-poradnictwie-obywatelskim-oraz-edukacji-prawnej-poprzedni-titul-ustawa-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej-oraz-edukacji-prawnej/>.

¹¹¹ Див., наприклад, Regulamin świadczenia pomocy prawnej przez Studencką Poradnię Prawną Uniwersytetu Jagiellońskiego. URL: <https://poradnia.law.uj.edu.pl/documents/121939963/140900664/Regulamin+świadczenia+pomocy+prawnej/cd7898e4-5ceb-4369-a358-821f15f2de23>.

порядок зарахування практики та чи є клінічна освіта обов'язковою або вибірковою дисципліною.

5. Standardy Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych (FUPP, стандарти Фундації університетських юридичних клінік)¹¹². Фактично ці стандарти не є законом, але вони мають квазінормативний характер, тому застосовуються по всій країні. Завдання цих стандартів – регулювати етику, якість консультацій та захист клієнтів.

Підбиваючи підсумок, зазначимо, що Республіка Польща може бути визнана за європейський зразок інституціоналізованої моделі юридичних клінік. Університетські юридичні клініки діють як безоплатні консультаційні центри при університетах, де студенти-правники під наглядом викладачів надають допомогу громадянам, допомагають у цивільних, адміністративних, кримінальних і трудових справах.

Королівство Іспанія може бути віднесено до середнього рівня інституалізації юридичних клінік. Водночас саме в Іспанії чітко можна відстежити спрямованість юридичних клінік на забезпечення соціальної справедливості в діяльності органів місцевої влади для соціально незахищених верств населення. Станом на 29 жовтня 2020 року в Іспанії працює альянс з понад 40 юридичних клінік при університетах, і вони офіційно входять до мережі Red Española de Clínicas Jurídicas (Іспанська мережа юридичних клінік), що є ключовою структурою координації клінічних програм у країні¹¹³. Пояснимо цей факт. Іспанська мережа юридичних клінік не є державним реєстром, а фактично являє собою мережу практик, які об'єднують юридичні клініки при університетах, сприяють обміну досвідом, беруть участь у професійних конференціях. Тож в Іспанії не існує централізованого офіційного реєстру юридичних клінік у вигляді єдиного державного переліку в Boletín Oficial del Estado

¹¹² Standardy działalności Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Tekst jednolity przyjęty przez Radę Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych na mocy uchwały nr 9/2014 z dnia 08.03.2014 r. URL: <https://www.fupp.org.pl/kliniki-prawa/standardy>.

¹¹³ La Red Española de Clínicas Jurídicas. URL: <https://clnicasjuridicas.es/>.

(BOE, Офіційний державний вісник) чи міністерських базах. Зазвичай це питання документується всередині мережі клінік або на сайтах окремих університетів. Крім того, в Іспанії відсутній спеціальний закон про юридичні клініки, однак вони активно функціонують у межах законодавства про правову допомогу та університетську автономію:

1. Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (Закон «Про безоплатну юридичну допомогу»)¹¹⁴. Цим законом регулюється система безоплатної юридичної допомоги (asistencia jurídica gratuita) та гарантується право соціально вразливих осіб на безоплатну правову допомогу в Іспанії. Закон визначає, хто має право на допомогу, умови її надання, процедури визнання права та функціонування відповідних комісій. Фактично це основний нормативний акт, який створив державну систему юридичної підтримки громадян. Він важливий для клінік тому, що встановлює межі консультування на рівні державної системи, з якими вони повинні співіснувати, хоча клініки самі по собі не є суб'єктами цієї системи. Цей закон також є юридичною основою для служб орієнтації юридичної допомоги (Servicio de Orientación Jurídica) – базового етапу доступу до правосуддя через адвокатів-волонтерів, які співпрацюють з клініками. Водночас негативною стороною цього закону для юридичних клінік є те, що він обмежує самостійну правничу діяльність студентів.

2. Ley Orgánica 6/2001, de Universidades (LOU) (Органічний закон «Про університети»)¹¹⁵. До 2023 року це був основний закон про вищу освіту, який закріплював автономію університетів, освітні програми, структуру і функції вищої освіти. Окремо було зазначено, що університети мають право розробляти інноваційні форми навчання включно з практичними програ-

¹¹⁴ Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. Entrada en vigor: 12/07/1996. BOE, núm. 11, de 12/01/1996. Última actualización publicada el 03/01/2025. URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/1996/01/10/1/con>.

¹¹⁵ Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. BOE, núm. 307 de 24 de Diciembre de 2001. Vigencia desde 13 de Enero de 2002. URL: https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo6-2001.html.

мами. На цій підставі університети створили юридичні клініки як частину практичного навчання студентів-правників. Закон безпосередньо не регулював діяльність юридичних клінік, адже таке регулювання повністю покладалося на університети. З квітня 2023 року Ley Orgánica 6/2001 було замінено на новий закон про університетську систему (Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario – LOSU), але багато університетів і досі послуговуються старим законом.

3. Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU, Закон про університетську систему)¹¹⁶. Закон про університетську систему фактично визначає:

- сучасну модель університетської системи Іспанії;
- місію університетів у демократичному суспільстві;
- взаємозв'язок освіти, досліджень і соціальної відповідальності.

Закон не містить норм щодо діяльності юридичних клінік, однак створює чітке нормативне середовище, у межах якого клініки отримують нову легітимацію та потенціал розвитку. При цьому Закон про університетську систему чітко виписує соціальну місію університету як нормативної основи клінічної освіти, адже однією з ключових новел LOSU є посилення так званої «третьої місії університету» (*función social y compromiso con la sociedad*).

Так, у розділі I «Функції університетської системи та автономія університетів» (*Funciones del sistema universitario y autonomía de las universidades*) та розділі VI «Університети, суспільство і культура» (*Universidad, sociedad y cultura*) вказується, що університети повинні сприяти соціальній згуртованості, працювати з вразливими групами, підтримувати права людини, рівність і соціальну справедливість. Це своєю чергою накладає на юридичні клініки обов'язок безпосередньо відповідати цьому, оскільки вони поєднують освітню діяльність із соціальним служінням, спрямовані на реальні суспільні проблеми та реалі-

¹¹⁶ Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario. Vigencia desde 12 de Abril de 2023. Revisión vigente desde 22 de Agosto de 2024. BOE, núm. 70 de 23 de Marzo de 2023. URL: https://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/749798-lo-2-2023-de-22-mar-sistema-universitario.html.

зують принцип learning by doing (навчання через практику) в контексті суспільного інтересу.

Велику увагу в законі приділено необхідності впровадження активних методів навчання, таких як волонтерство та розвиток професійних, етичних і громадянських компетентностей через інтеграції теорії та практики. Зважаючи на це, автономія університетів дозволяє залученість до юридичної клініки розглядати як форму практичного навчання, що може бути інтегрована, як: 1) освітня компонента; 2) практичний модуль; 3) міждисциплінарний освітній проєкт.

LOSU заохочує міждисциплінарні проєкти, тому поширеною практикою функціонування юридичних клінік в Іспанії стало створення клініки із залученням соціологів, психологів, економістів, що дозволило розширювати вплив клінік за межі суто юридичної допомоги. Підтримка LOSU цифрової трансформації відкрила шлях до створення онлайн-клінік, правопросвітницьких платформ і дистанційного консультування (у межах дозволеного).

Дуже важливим моментом цього закону є автономія університетів, завдяки якій дозволяється створювати юридичні клініки, а формати, напрями діяльності та партнерства клінік визначаються локальними актами, бо держава не нав'язує єдиної моделі клінічної освіти. На наш погляд, з одного боку, це дуже добре, а з іншого – відсутність централізованого регулювання призводить до фрагментарності клінічного руху.

Ще одне слабке місце цього закону вбачається в тому, що хоча LOSU сприяє розвитку клінік, він не змінює ключових обмежень, які випливають з інших галузей законодавства, а саме: не скасовує адвокатську монополію; не надає студентам права на процесуальне представництво; не інтегрує клініки в державну систему безоплатної правової допомоги. Це означає, що клініки залишаються виключно освітньо-соціальними структурами, не стають повноцінними суб'єктами доступу до правосуддя і надалі залежать від співпраці з адвокатурою та правозахисними неурядовими організаціями.

4. Estatuto General de la Abogacía Española (Загальний статут іспанської юридичної професії)¹¹⁷. У преамбулі цього Статуту зазначається: «Юридична професія є невід’ємною частиною однієї з гілок влади – судової влади – та основоположного права на ефективний судовий захист, що демонструє конституційну значущість суспільних інтересів, пов’язаних з її практикою»¹¹⁸. Окремо наголошується, що цей Статут відповідає принципам належного регулювання, що містяться в Законі 39/2015 від 1 жовтня 2015 року «Про загальну адміністративну процедуру державних адміністрацій», принципам необхідності, ефективності, пропорційності, правової визначеності, прозорості та результативності, оскільки він переслідує загальні інтереси¹¹⁹. Тому згідно з цим Статутом встановлюються адвокатська монополія та чіткі вимоги до надання правових послуг. Це своєю чергою обумовлює обмеження для юридичних клінік: 1) надання консультації може проводитися тільки під наглядом адвокатів; 2) юридичні клініки не мають права на процесуальне представництво.

5. Convenios entre universidades y Colegios de Abogados (угоди між університетами та колегіями адвокатів). Враховуючи особливості законодавства Іспанії щодо можливостей юридичних клінік представляти інтереси певних соціальних груп, такі угоди є ключовим механізмом легітимації клінік. У цих угодах, як правило, регулюються обсяг консультацій, відповідальність Асоціації адвокатів і студентів – представників юридичних клінік та процедури дотримання етичних стандартів. Наприклад, у 2011 році ректор Університету CEU Cardenal Herrera CEU та керівник Асоціації адвокатів Валенсії (ICAV) підписали угоду про співпрацю між обома організаціями щодо спільного викла-

¹¹⁷ Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española. Entrada en vigor 01/07/2021. BOE núm. 71, de 24/03/2021. URL: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/03/02/135/con>.

¹¹⁸ Там само.

¹¹⁹ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Entrada en vigor: 02.10.2016. Última actualización publicada el 06.11.2024. BOE, núm. 236, de 02/10/2015. URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>.

дання програми магістра права, обов'язкової післядипломної підготовки для студентів-юристів, які бажають займатися професійною практикою¹²⁰.

5. Reglamentos internos de las clínicas jurídicas (внутрішні регламенти юридичних клінік). Враховуючи, що в іспанських університетах юридичні клініки функціонують у таких формах: навчальні клініки при юридичних факультетах; міждисциплінарні клініки (право + соціологія + політологія); клініки як частина магістерських програм з прав людини, то зазвичай клініки самі обирають спеціалізацію та ключову категорію послуг, які вони надають. Так, наприклад, юридична клініка Universidad Carlos III de Madrid позиціонує себе як «клініка прав людини», La Clínica Penitenciaria de la Universidad Complutense позиціонує себе як «тюремна клініка» (на початку свого функціонування, у 2020/2021 навчальному році, мала назву «Майстерня досліджень в'язниць»), Universidad de Barcelona відома як «міграційна та соціальна клініка», Universidad de Valencia – клініка, що обстоює інтереси в площині гендерної рівності, а Universidad de Deusto є клінікою «соціальної справедливості».



Рис. 1. Офіційна сторінка La Clínica Penitenciaria de la Universidad Complutense¹²¹

¹²⁰ La Universidad CEU Cardenal Herrera y el ICAV firman un convenio para impartir el Máster de la Abogacía. URL: <https://www.ceu.es/blog/2011/la-universidad-ceu-cardenal-herrera-y-el-icav-firman-un-convenio-para-impartir-el-master-de-la-abogacia/>.

Отже, іспанська модель юридичних клінік характеризується високим рівнем академічної свободи та соціальної орієнтації, але водночас – обмеженою практичною автономією. Можна побачити, що іспанські юридичні клініки рідко займаються загальним консультуванням, вони, як правило, спеціалізуються на правах мігрантів і біженців, соціальних і житлових правах, захисті від гендерного насильства, дискримінації, екологічному праві, стратегічних судових справах (strategic litigation). Тож саме це наближає іспанську модель до правозахисної, а не сервісної, як це, наприклад, є в інших країнах ЄС. Юридичні клініки в Іспанії – важливий елемент правозахисної екосистеми та правничої освіти, проте їх потенціал у сфері доступу до правосуддя значною мірою залежить від подальшої нормативної та інституційної підтримки.

Низький рівень інституалізації юридичних клінік представлено у *Федеративній Республіці Німеччина*. У цій країні не існує окремого спеціального закону про юридичні клініки, а регулювання їхньої діяльності є фрагментарним і базується на поєднанні законодавства про правничу професію, правові послуги та вищу освіту. До основних нормативно-правових актів належать:

1. Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG) (Закон про надання правових послуг від 2008 року (зі змінами))¹²². Фактично він є ключовим документом для юридичних клінік, адже визначає, хто має право надавати правові послуги. Згідно з § 6 RDG безоплатні правові консультації дозволяється надавати за умови некомерційного характеру, під кваліфікованим наглядом. У наукових публікаціях саме RDG називають «юридичною основою існування німецьких клінік», адже саме на підставі RDG студентські юридичні клініки можуть надавати консультаційні послуги, але не мають повноважень здійснювати повне процесуальне представництво.

¹²¹ URL: <https://www.ucm.es/clinicapenitenciaria/investigacion-social>.

¹²² Act on Out-of-Court Legal Services (Rechtsdienstleistungsgesetz – RDG): The translation includes the amendment(s) to the Act by Article 2 of the Act of 10 March 2023. Federal Law Gazette, 2023, I No. 64. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_rdg/index.html.

2. Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) (Федеральний закон про адвокатуру)¹²³. Цей закон регулює адвокатську монополію, професійну відповідальність, етичні стандарти. Крім того, встановлює обмеження для самостійної правничої діяльності студентів та представництва в суді. Відповідно до цих обмежень юридичні клініки ФРН змушені працювати виключно у двох форматах: у форматі консультування або через ліцензованих адвокатів-наставників.

3. Hochschulgesetze der Länder (закони федеральних земель про вищу освіту). До цих законів, наприклад, можна віднести, Berliner Hochschulgesetz (Берлінський закон про вищу освіту)¹²⁴. Як правило, закони федеральних земель про вищу освіту регулюють автономію університетів, форми практичного навчання і статус навчальних програм. На їх основі юридичні клініки визнаються елементом освітнього процесу або функціонують як позакурсові освітні проєкти, що своєю чергою обумовлює відсутність єдиної моделі клінік у ФРН.

4. Studien- und Prüfungsordnungen (навчальні та екзаменаційні положення юридичних факультетів) – це локальні нормативні акти університетів, як, наприклад, у Universität Potsdam (Потсдамський університет)¹²⁵. У подібних актах визначається можливість зараховування участі у клініці як складання навчального модуля з відповідною кількістю кредитів (ECTS) та вказівкою форми оцінювання. Саме цими актами визначається, чи є клініка формою формальної освіти, чи є волонтерською діяльністю.

¹²³ Bundesrechtsanwaltsordnung / The translation includes the amendment(s) to the Act by Article 13 of the Act of 23 October 2024 (Federal Law Gazette 2024 I No. 323). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_brao/index.html.

¹²⁴ Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz - BerHNG) in der Fassung vom 26. Juli 2011. BerHNG gültig ab: 01.01.2026. URL: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-HSchulGBE2011V27IVZ>.

¹²⁵ Universität Potsdam. URL: <https://www.unipotsdam.de/de/studium/konkret/rechtsgrundlagen/studienordnungen/E>.

5. Satzungen / Ordnungen der Legal Clinics (внутрішні положення юридичних клінік)¹²⁶. Кожна клініка має свій статут, який спирається на RDG, та визначає контингент, на який спрямована робота¹²⁷, порядок роботи зі справами, яким чином відбувається відбір студентів, етичні стандарти надання послуг та захист персональних даних. Окрім того, підґрунтям функціонування клініки є адвокатські кодекси, рекомендації ENCLE (Європейської мережі клінічної юридичної освіти) та інші нормативно-правові акти, що регулюють надання послуг конкретним групам осіб, які мають потребу в правовій допомозі¹²⁸.

6. Berufsordnungen der Rechtsanwälte (BORA) (Професійний кодекс поведінки для юристів)¹²⁹. Цей Кодекс застосовується у випадку, якщо клініка працює під керівництвом чинних адвокатів або в партнерстві з адвокатськими палатами. У такому випадку на функціонування клініки «переносяться» ті етичні вимоги, що є до адвокатської практики: конфіденційність, уникнення конфлікту інтересів та дотримання професійної етики.

Якщо конкретизувати діяльність юридичних клінік у сфері обстоювання соціальної справедливості на прикладі Німеччини, найдоцільніше, на нашу думку, звернутися до аналізу, здійсненого Н. Franz, на яку ми будемо посилалися в подальшому викладі¹³⁰. У своїй статті Н. Franz аналізує розвиток клінічної

¹²⁶ Наприклад, Piekenbrock A. Rechtlicher Rahmen für Legal Clinics im RDG. URL: <https://www.jura.uni-hamburg.de/media/die-fakultaet/personen/albersmarion/rechtlicher-rahmen-pdf.pdf>.

¹²⁷ Satzung der Refugee Law Clinic Hannover In der Fassung vom 15.04.2019. URL: <https://rlc-hannover.de/wp-content/uploads/2021/05/Satzung-Stand-2020.pdf>.

¹²⁸ Datenschutzrecht für Refugee Law Clinics Broschüre mit Rechtsgrundlagen und Mustervorlagen Ein Kooperationsprojekt der AG Datenschutz. Datenschutzrecht für Refugee Law Clinics Broschüre mit Rechtsgrundlagen und Mustervorlagen. Refugee Law Clinics Deutschland e.V. 2022, 117 s.

¹²⁹ Berufsordnung für Rechtsanwälte. Erlassen von der Satzungsversammlung der Bundesrechtsanwaltskammer Zuletzt geändert durch Beschluss der Satzungsversammlung vom 26.05.2025, veröffentlicht auf brak.de am 08.09.2025, m.W.v. 01.12.2025. URL: <https://dejure.org/gesetze/BORA>.

¹³⁰ Franz H. Clinical Legal Education as an Instrument to Address Access to Justice: A Critical Analysis of the Clinical Movement in Germany. International Jour-

юридичної освіти (Clinical Legal Education, CLE) у Німеччині як інструменту розширення доступу до правосуддя (Access to Justice). Німецька модель CLE суттєво відрізняється від англо-американської, оскільки зосереджується не на процесуальному представництві клієнтів, а на консультативній та освітній функції. Тому можна говорити про те, що юридичні клініки Німеччини не лише розвивають практичні навички студентів, а й допомагають соціально вразливим групам, які стикаються з перешкодами в доступі до правової допомоги.

Цікавим моментом у дослідженні Н. Franz є історичний огляд розвитку клінічних програм у німецьких вишах. Авторка вказує, що до 2008 року німецькі нормативні акти значно обмежували надання безоплатної правової допомоги студентами¹³¹. Але, як вказує Н. Franz, досі можна вести мову про існування прогалин у законодавстві в цій сфері, і саме вони породжують проблему «занедбаной» ролі юридичних клінік у правовій освіті та гальмують повноцінну реалізацію їхнього потенціалу. Зокрема, Н. Franz зазначає, що юридичні клініки часто не мають належного визнання в академічному середовищі. І це при тому, що досвід інших країн світу вже довів, що клінічні програми мають потенціал значною мірою сприяти справедливості, якщо будуть інституційно підтримані та інтегровані в освітній процес.

Отже, можемо стверджувати, що до основних викликів-труднощів, через які юридичні клініки в Німеччині, хоча й мають потенціал стати важливим елементом соціальної справедливості, не здатні реалізувати цей потенціал, належать:

- юридичні й нормативні бар'єри, через які відбувається обмеження надання правових послуг;
- обмежене академічне визнання (клініки вважають здебільшого студентськими позанавчальними проєктами);

nal of Clinical Legal Education. 2023. Vol. 30 No. 3. P. 133–158. URL: <https://www.northumbriajournals.co.uk/index.php/ijcle/article/view/1279/1763>.

¹³¹ Там само, с. 143.

– фінансова нестабільність і нестача ресурсів через нестачу фінансування (тому виникає залежність від волонтерської роботи студентів і викладачів);

– ієрархічне відокремлення клінік від ключових освітніх програм, бо клінічна освіта здебільшого розглядається як привілей, як «екзотичне доповнення до діапазону «важких курсів з «Права», що викладаються відповідно до більш традиційних методологій»¹³².

Підбиваючи підсумок аналізу розвитку юридичних клінік у ФРН, хочемо навести цитату зі статті Н. Franz: «Соціальна справедливість та освіта студентів не є взаємовиключними альтернативами. Студенти, які служать громаді, автоматично дізнаються про закон, його (не)справедливість та спосіб його функціонування. Щоб ефективно служити громаді та зміцнювати своє почуття (доступу до) справедливості, студенти повинні вивчати юридичні навички, а також юридичну етику. Обидві ці дисципліни можна викладати в необхідній деталізації лише в тому випадку, якщо юридичні клініки розглядаються не тільки як проєкт соціальної справедливості, але й як частина юридичної освіти»¹³³.

Отже, як підсумок підрозділу можемо відзначити, що регулювання діяльності вишівських юридичних клінік у державах ЄС характеризується відсутністю уніфікованого законодавчого підходу. Аналіз нормативно-правової бази країн-членів ЄС дозволяє стверджувати, що найбільш інституціоналізованою залишається польська модель. Іспанія застосовує фрагментарне регулювання, а німецька модель залишається найбільш обмежувальною. Однак незалежно від того, до якої моделі регулювання інституалізації функціонування юридичних клінік належить країна, усі юридичні клініки проаналізованих нами країн ЄС є елементом системи забезпечення соціальної справедливості в діяльності органів місцевої влади.

¹³² Там само, с. 148.

¹³³ Там само, с. 152.

2.3. Історія створення та функціонування юридичних клінік у незалежній Україні

Після розпаду СРСР у системі юридичної освіти незалежної України розпочався процес її поступового розвитку та модернізації, який спирався на сучасні загальноєвропейські та світові зразки і практики. Звісно, цей процес фактично став процесом ревіталізації того, що було напрацьовано в українських університетах до історичних подій початку та середини ХХ ст., адже, як зазначив А. Галай, з посиланням на працю Д. Мейер «О значенні практики в системі сучасного юридичного освіти» (1855), перша юридична клініка на теренах України відкрилася ще на початку ХІХ століття, бо «щось на зразок юридичної клініки (вочевидь, не використовуючи прямо такої назви) було в Києві до 1835 року!»¹³⁴. Тож перша юридична клініка в незалежній Україні з'явилася у 1996 році на базі Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Вона мала назву "Pro bono" (для добра), а її створення започаткувало розвиток клінічного руху в країні, що своїм спрямуванням визначив надання студентами безоплатної правової допомоги громадянам, які дали на неї запит. Протягом 1996–1999 рр. за участю молодіжних, студентських та інших громадських організацій при інших вищих юридичних навчальних закладах юридичні клініки були відкриті 1996 року в Донецьку, 1998 року – в Одесі, у Львові, Сімферополі, а 2000 року – в Ужгороді, Бердянську, Луцьку. Таким чином, можна говорити про перші дві хвилі легалізації юридичних клінік при закладах вищої освіти. Саме на другу хвилю припадає значна інституційна підтримка юридичної клінічної освіти та початок об'єднання клінік в Асоціацію юридичних клінік України.

Варто зазначити, що перші спроби органів державної влади вирішити питання правового регулювання діяльності юридичних клінік в Україні все-таки відбулися на початку 2000-х рр.

¹³⁴ Галай А. Дискусія першоджерел про походження юридичних клінік. *Юридична газета*. 2017. 27 квітня. URL: <https://yurgazeta.com/publications/practice/insho/diskusiya-pershodzherel-pro-pohodzhennya-yuridichnih-kllinik.html>.

Зокрема, Міністерством освіти і науки України на початку липня 2002 року було розіслано деканам юридичних факультетів лист № 1/11-2194 про результати роботи конференції «Розвиток програм, що допомагають вдосконалювати навчально-виховний процес на юридичних факультетах» (м. Київ, 22–23.03.2002)¹³⁵, а Міністерство юстиції України оприлюднило рекомендації Всеукраїнської міжвідомчої координаційно-методичної ради з правової освіти населення «Роль громадських приймалень і юридичних клінік по наданню правової допомоги населенню» (м. Івано-Франківськ, 01.11.2002)¹³⁶. Протягом 2003 року відбулася низка науково-практичних конференцій, мета яких – обговорення та поширення досвіду функціонування юридичних клінік на всю територію України та розроблення стандартів функціонування юридичних клінік¹³⁷.

Задля виконання ухвалених протягом 2002–2003 рр. рішень і для збереження й подальшого примноження здобутків юридичного клінічного руху у 2004 році 18 юридичних клінік з 14 регіонів, які вже існували на той час, було об'єднано в Асоціацію юридичних клінік України – всеукраїнську громадську організацію, мета якої спрямована на надання підтримки діяльності юридичних клінік, сприяння розвитку юридичної клінічної освіти та реалізації відповідних правоосвітніх, просвітницьких і правозахисних програм в Україні¹³⁸.

На І з'їзді Асоціації юридичних клінік України розробили й ухвалили першу редакцію «Стандартів юридичних клінік Укра-

¹³⁵ «Юридичні клініки» в Україні: роль, завдання, організаційно-правові засади : навч. посібник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / за ред. М. В. Дулеби. Київ : МП Леся, 2003. С. 5.

¹³⁶ Роль громадських приймалень та юридичних клінік по наданню правової допомоги населенню : рекомендації Всеукраїнської міжвідомчої координаційно-методичної ради з правової освіти населення Міністерства юстиції України від 01.11.2002 року. URL: <http://www.legalclinics.org.ua/zakony/zakony.php?menuitem=zakony&zakon=muu>.

¹³⁷ Лоджук М. Т. Юридичні клініки в Україні: освіта та правова допомога : монографія. Одеса : Фенікс, 2015. С. 25.

¹³⁸ Там само.

їни»¹³⁹. Основний напрям обговорень І з'їзду визначили як розвиток клінічної юридичної освіти та підвищення якості безоплатної правової допомоги. Після ухвалення стандартів подальшу роботу зосередили на методичному забезпеченні діяльності клінік. «Стандарти» стали основою для впорядкування діяльності клінік, у той час як наступні з'їзди (II та III) були присвячені ухваленню «Типового положення про юридичну клініку» та етичних норм у формі Примірнього Етичного кодексу юридичної клініки в Україні¹⁴⁰.

Наприкінці 2005 року започаткували «Вісник Асоціації юридичних клінік України» – фахове видання, що стало майданчиком для обговорення природи та перспектив клінічної освіти. Протягом 2005–2006 рр. Асоціація спільно з Міжнародним фондом «Відродження» сформувала масив науково-методичних матеріалів та відкрила три регіональні тренінгові центри для студентів і викладачів. Важливим етапом стало розроблення пропозицій до Національної програми правової освіти, де юридичні клініки вперше розглядалися як суб'єкти загальнодержавного рівня.

Ключовою подією 2006 року стало видання наказу Міністерства освіти і науки України від 03.08.2006 № 592 «Про затвердження Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України»¹⁴¹. Цей документ, розроблений у співпраці Асоціації, МОН та Мін'юсту, остаточно закріпив правовий статус юридичних клінік. Того самого року було створено Міжнародний благодійний фонд «Фундація юридичних клінік України», а груднева підсумкова конференція в Києві

¹³⁹ Стандарти діяльності юридичних клінік, схвалених Всеукраїнським з'їздом Асоціації юридичних клінік України. Протокол № 2 від 19 червня 2014 року. URL: <https://legalclinics.in.ua/wp-content/uploads/2017/07/standartidiyalnosti-yuridichnikh-kllinik-ukrajini.pdf>.

¹⁴⁰ Примірний Етичний кодекс юридичної клініки в Україні, ухвалений на з'їзді Асоціації юридичних клінік 25.08.2005 року. URL: <https://legalclinics.in.ua/wp-content/uploads/2022/09/Prymirnyj-etychnyj-kodeks.-AYUKU-25.08.05.pdf>.

¹⁴¹ Про затвердження Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України : наказ Міністерства освіти і науки України від 03.08.2006 № 592. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0956-06#Text>.

заклала підвалини для Всеукраїнської програми розвитку на 2007–2008 рр., визначивши роль клінік у системі безоплатної правової допомоги.

Наступний етап розвитку мережі юридичних клінік, який фактично став більш орієнтованим саме на надання послуг конкретним групам населення, а тому безпосередньо пов'язаний із забезпеченням соціальної справедливості в діяльності органів місцевої влади, можемо пов'язати з 2014 роком, коли була ухвалена нова редакція Стандартів діяльності юридичних клінік України та сформульовані законодавчі ініціативи щодо посилення інституалізації функціонування юридичних клінік. Так, у 2015 році група депутатів зареєструвала проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про безоплатну правову допомогу щодо визначення статусу юридичних клінік як суб'єктів надання безоплатної первинної правової допомоги», у пояснювальній записці до якого було зазначено, що протягом 18 років «юридичні клініки при вищих навчальних закладах України юридичного профілю зробили вагомий внесок у забезпечення доступу вразливих верств населення нашої держави до безоплатної правової допомоги»¹⁴² і що станом на 2013 рік згідно з офіційними даними Міністерства освіти і науки України «мережа юридичних клінік налічувала уже 300 таких правничих організацій»¹⁴³. Згідно з проєктом Закону мало відбутися законодавче закріплення статусу юридичних клінік при закладах вищої освіти як суб'єктів надання безоплатної первинної правової допомоги (БППД). Це дозволило б розширити доступ громадян до правової допомоги, особливо в сільській місцевості та для соціально незахищених верств населення, забезпечити практичне навчання студентів-юристів та посилити роль університетів у захисті прав людини. Однак на цей час законопроект так і залишився проєктом. У 2020 році за сприяння Координатора

¹⁴² Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» щодо визначення статусу юридичних клінік як суб'єктів надання безоплатної первинної правової допомоги». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GH1SF00A?an=4>.

¹⁴³ Там само.

проектів ОБСЄ в Україні колектив авторів представив навчальний посібник «Правнича клінічна освіта в Україні», у якому було узагальнено «історію створення та розбудови у світі та в Україні клінічної освіти студентів-правників як ефективної форми і методу їх практичної підготовки до майбутньої професійної діяльності»¹⁴⁴.

Що стосується сучасного стану ми обмежимося поданням останніх даних про функціонування юридичних клінік в Україні, щоб продемонструвати вплив військової агресії РФ на їхню діяльність. Згідно зі статистичними показниками мережі юридичних клінік у 2024 році, які були оприлюднені в листопаді 2025 року Асоціацією юридичних клінік України¹⁴⁵, в Україні статус структурного підрозділу зі штатом мають 38 юридичних клінік (із 63, які надали інформацію). До їх складу входить 292 викладачі та 1196 здобувачів освіти (співвідношення: 1 викладач на 4 студенти, у 2023 році було 1:5). У рамках надання правової допомоги здійснено:

1) надано правової інформації у 4206 випадках (у 2023 році – 4196);

2) підготовлено правових несудових документів у 1452 випадках (у 2023 році – 1107);

3) здійснено представництво інтересів у судах та інших органах у 49 випадках (у 2023 році – 54);

4) проведено юридичне консультування у 4449 випадках (у 2023 році – 4697);

5) підготовлено процесуально-правових документів у 1278 випадках (у 2023 році – 775).

Загалом згідно зі звітом практикують представництво 11 юридичних клінік, що становить 17 % від загальної кількості. У 2023 році – 9 (15 %). Середня кількість консультацій (ін-

¹⁴⁴ Правнича клінічна освіта в Україні: навч. посібник / за заг. ред. В. М. Суценка. Київ: Ваіте, 2020 274 с.

¹⁴⁵ Звіт мережі юридичних клінік за 2024 – першу половину 2025 року. Результати діяльності Асоціації юридичних клінік України. URL: https://legalclinics.in.ua/wp-content/uploads/2025/12/Prezentatsiya_Zvit-AYUKU-2024-2025.pdf.

формації та консультацій) на одну юридичну клініку склала 137 випадків (у 2023 році – 148).

Таким чином, можна констатувати, що за окремими показниками діяльності юридичних клінік спостерігається зростання обсягу наданих послуг, тоді як за іншими – відзначається їхнє скорочення.

Крім того, у листопаді 2025 року Асоціація юридичних клінік України розпочала проєкт для інституційного розвитку юридичних клінік та просування прав людини в їх діяльності, який має «допомогти зміцнити спільноту юридичних клінік, посилити їхню роль у практичній підготовці майбутніх правників та розширити застосування стандартів прав людини в їхній діяльності, зокрема у контексті євроінтеграції та наближення до стандартів прав людини Європейського Союзу»¹⁴⁶. Передбачається, що Проєкт Асоціації юридичних клінік України стане відповіддю на ці виклики, зосередивши роботу за двома ключовими напрямками:

1. Інституційна підтримка юридичних клінік. Цей напрям має ґрунтуватися на результатах проведеного комплексного дослідження тих викликів, з якими стикаються юридичні клініки, та ключових пріоритетів їх розвитку. Його результати стануть основою для розроблення стратегії для представлення та просування інтересів юридичних клінік на рівні МОН, НАЗЯВО та керівництва ЗВО. Дослідження також має сприяти кращому розумінню щодо доцільності серії тренінгів та зустрічей для керівників юридичних клінік, студентських змагань і турнірів, які допоможуть розширити застосування стандартів прав людини в юридичній клінічній освіті.

Таким чином, команда Асоціації юридичних клінік України планує в рамках цього напрямку зосередитися на посиленні юридичних клінік та розвитку їхньої спроможності, а це своєю чергою має сприяти не тільки більш потужному голосу юриди-

¹⁴⁶ Проєкт АЮКУ для інституційного розвитку юридичних клінік та просування прав людини в їх діяльності. URL: <https://legalclinics.in.ua/proyekt-ayukudlya-instytutsijnogo-rozvytku-yurydychnyh-klinik-ta-prosuvannya-prav-lyudyny-v-yih-diyalnosti/>.

чних клінік та розвитку сучасних підходів до навчання, застосуванню нових інструментів для кращого навчання, але й для державних партнерів має дати більш зрозумілі дані щодо оновлення політики у сфері правничої освіти.

2. Сприяння примиренню в громадах за допомогою інтерактивної просвіти. Цей напрям проєкту спрямований на підтримку громад, які постраждали через війну. Його мета – надання допомоги особам щодо кращого розуміння власних прав та обов’язків та активізація їхньої участі в демократичних процесах навіть в умовах воєнного стану. Для досягнення цієї мети представниками Асоціації юридичних клінік України планується проведення навчання «для представників і представниць юридичних клінік, щоб показати, як використовувати методику Street Law у роботі з темами перехідного правосуддя, прав людини та примирення у громадах»¹⁴⁷.

Після навчання учасники й учасниці мають використовувати цю методику у власних освітніх заходах для молоді, ветеранів, внутрішньо переміщених осіб і мешканців постраждалих регіонів. Від реалізації другого напрямку проєкту мають виграти:

- мешканці громад – через отримання зрозумілих порад, яким чином доцільно захищати свої права та налагоджувати спілкування між різними групами, зокрема з військовими й ветеранами;
- військові та ветерани – через збільшення підтримки і кращу взаємодію з громадою;
- внутрішньо переміщені особи (ВПО) – через формування впевненості та кращого розуміння шляхів і особливостей взаємодії з місцевою владою й жителями;
- майбутні правники – через набуття навичок комунікації простими словами щодо перехідного правосуддя та прав людини і застосування компетенцій формування та реалізації корисних проєктів для громад і розвитку своїх професійних навичок.

¹⁴⁷ Проєкт АЮКУ для інституційного розвитку юридичних клінік та просування прав людини в їх діяльності. URL: <https://legalclinics.in.ua/proyekt-ayukudlya-instytutsijnogo-rozvytku-yurydychnyh-klinik-ta-prosuvannya-prav-lyudyny-v-yih-diyalnosti/>.

До основних напрямів діяльності юридичних клінік щодо підтримки та забезпечення соціальної справедливості в системі партнерства з ОМВ на сучасному етапі можемо віднести:

1. *Підтримка вразливих верств населення.* З одного боку, ОМВ часто обмежені в ресурсах для надання індивідуальних консультацій кожному мешканцю. З іншого – на рівні місцевих громад багато людей (пенсіонери, ВПО, малозабезпечені верстви) не мають фінансової можливості звернутися до приватних адвокатів. Тож юридичні клініки нині вже беруть на себе значну частину запитів від: ВПО (оформлення довідок, отримання виплат, відновлення документів), ветеранів та їхніх родин (роз'яснення пільг, допомога з процедурними питаннями), малозабезпечених громадян (питання субсидій, трудових спорів та сімейного права). Клініки надають первинні правові консультації з питань соціального захисту, земельних спорів, житлового права та допомогу у складанні заяв, скарг, звернень до органів місцевої влади. Це сприяє зниженню рівня соціальної напруги, встановленню соціальної стабільності та справедливості в громаді.

2. *Розвантаження апарату ОМВ.* У ситуації, коли громадяни отримують якісну консультацію в юридичній клініці, кількість необґрунтованих звернень, скарг і запитів до ОМВ зменшується, що своєю чергою дозволяє їх фахівцям зосередитися на управлінських рішеннях, а не на роз'ясненні базових норм закону. Крім того, таке розвантаження ОМВ через зниження рівня дістресу та втоми сприяє впровадженню принципу прозорості влади й відкритості до громадськості.

3. *Правова просвіта громади (Street Law).* Соціальна справедливість неможлива без знання громадянами своїх прав. Клініки проводять заходи (інформаційні тренінги) з кристалізації правової грамотності для молоді та вразливих груп. Це сприяє формуванню «свідомого громадянина», що розуміє свої права та обов'язки, знає, яким чином законно впливати на рішення громади (участь у громадських слуханнях, петиції), менше зазнає впливу популізму та краще розуміє межі повноважень місцевої влади. Крім того, роз'яснення механізмів участі в житті громади (місцеві ініціативи, громадські слухання) також спри-

яють підвищенню правової культури громади та формуванню позиції активного громадянина.

4. *Кадровий резерв для громади.* Юридичні клініки готують фахівців, які вже мають досвід практичної роботи. Для місцевого самоврядування це готовий кадровий потенціал. Студент, який пів року консультував мешканців громади, є ідеальним кандидатом на посаду в юридичному відділі сільської чи міської ради. Поєднання навчання та роботи в юридичній клініці за ситуації, в якій нині перебуває Україна, – це значна перевага для громади. В умовах війни багато юридичних питань (руйнування майна, воєнні злочини, встановлення статусу зниклих безвісти) є надскладними. Юридичні клініки, маючи доступ до наукового потенціалу закладів вищої освіти, мають можливість надавати більш фахові консультації, ніж звичайний юрист-консультант у невеликій громаді.

Таким чином, можемо відзначити, що продумана й ефективна взаємодія клініки та місцевого самоврядування створює синергію, яка працює на користь усієї громади (див. табл. 2).

Таблиця 2. Синергія юридичних клінік та органів місцевого самоврядування

Функція юридичної клініки	Повноваження органів місцевої влади	Точка дотику та соціальний ефект
Надання безоплатної первинної правничої допомоги (ст. 7 ЗУ «Про безоплатну правничу допомогу»)	Повноваження у сфері надання безоплатної первинної правничої допомоги (ст. 38-1 ЗУ «Про місцеве самоврядування»)	Спільне створення мережі соціальної захищеності, реальний доступ до юстиції для незахищених верств
Правова просвіта (Street Law): роз'яснення прав та механізмів їх захисту	Інформування громади про діяльність ради та права мешканців	Зростання правосвідомості громадян, що веде до конструктивного діалогу з владою замість стихійних протестів
Антикорупційний та юридичний моніто-	Дотримання законності під час ухва-	Запобігання оскарженню рішень ради

ринг проєктів рішень органів місцевого самоврядування	лення нормативно-правових актів	в судах та підвищення якості локальної нормотворчості
Практична підготовка студентів через вирішення реальних справ	Забезпечення фахівцями виконавчих органів та юридичних відділів	Створення кадрового ліфта: органи місцевого самоврядування отримують молодих юристів, які вже знайомі зі специфікою проблем громади
Досудове врегулювання конфліктів та медіація	Сприяння вирішенню спорів (земельних, житлових тощо)	Економія ресурсів громади та мешканців за рахунок уникнення тривалих судових процесів

Отже, розвиток юридичних клінік в Україні – це не просто запозичення західних стандартів, а ревіталізація глибокої історичної традиції, що сягає корінням початку XIX століття (Київ, 1835 р.). Сучасний етап, що розпочався у 1996 році, перетворив поодинокі ініціативи на потужну національну мережу, яка стала невід’ємною частиною як юридичної освіти, так і системи соціального захисту. Нині юридичні клініки в Україні являють собою навчально-практичні центри, які функціонують на базі юридичних факультетів закладів вищої освіти, де студенти-правники під керівництвом досвідчених викладачів і юристів надають безоплатну правову допомогу громадянам. Юридичні клініки при закладах вищої освіти виконують подвійну місію: вони готують нове покоління правозахисників та забезпечують доступ до правосуддя для тих, хто цього найбільше потребує. Такий підхід поєднує освіту з реальним внеском у соціальну сферу, виступає соціальним стабілізатором, дієвим елементом та інструментом системи забезпечення соціальної справедливості в діяльності органів місцевої влади. Незважаючи на те, що хоча законодавче закріплення діяльності юридичних клінік як офіційних суб’єктів надання безоплатної правничої допомоги досі залишається на порядку денному, фактично вони вже є фундаментом правової допомоги на рівні громад.

2.4. Перспективи розвитку юридичних клінік України в контексті імплементації *Acquis Communautaire* ЄС

Питання трансформації ролі та розширення сфери діяльності юридичних клінік давно на часі в країнах, які пройшли більш довгий шлях становлення та функціонування системи клінічної юридичної освіти. Нині вже представлені позитивні приклади країн ЄС щодо розширення напрямів діяльності та активізації надання правових послуг представниками юридичних клінік. На наш погляд, таких актуальних для України напрямів, які мають підтримувати соціальну справедливість і водночас бути виразниками партнерських відносин з ОМВ, декілька, тож зупинимось на них.

Як зазначають дослідники, «існують досить серйозні ризики, що протягом найближчих років діяльність органів місцевого самоврядування буде зосереджена на більш оперативній діяльності, тобто – на «рятувальних операціях», а далі на відбудові пошкодженої або знищеної інфраструктури з намаганнями вийти на довоєнний стан (причому без ретельного аналізу доцільності чи ефективності окремих заходів з відновлення)»¹⁴⁸. Це означає, що питання надання публічних послуг ОМВ може бути відсунутим на другий план, а це своєю чергою є хорошим простором для розгортання публічної активності юридичних клінік. Як наголошував А. Галай ще у 2016 році, розвиток і подальша розбудова системи адвокатської безоплатної правової допомоги, визначеної Законом України «Про безоплатну правничу допомогу»¹⁴⁹, призведе до зниження потреби в існуванні такої великої кількості юридичних клінік загальної практики, бо замість них найбільш затребуваними будуть спеціалізовані

¹⁴⁸ Шарлея Р., Каспрук І. Оптимізація публічних послуг та інфраструктури у територіальних громадах України. Методичний посібник для органів місцевого самоврядування / Фонд розвитку місцевої демократії ім. Єжи Регульського (Польща) в межах Програми USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (Програма USAID DOBRE). Варшава, 2023. С. 13.

¹⁴⁹ Про безоплатну правничу допомогу : Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>.

юридичні клініки¹⁵⁰. Але на сьогодні, аналізуючи запити на юридичну допомогу, ми можемо констатувати, що спеціалізація клінік фактично не відбулася. Як нам здається, це позитивний момент, адже надання юридичними клініками безоплатної правової допомоги представникам різних верств населення, так би мовити, без винятків, сприяє розширенню можливості для здобувачів вищої освіти щодо набуття навичок практичної діяльності за фахом, підвищенню рівня практичних знань та вмінь, більш ефективному впровадженню в освітній процес елементів практичної підготовки студентів-правників у сфері юридичних послуг¹⁵¹. За воєнного стану, в якому вже п'ятий рік перебуває Україна, взагалі відбулося збільшення кількості запитів щодо юридичної допомоги в тих ситуаціях, які стали наслідком відкритої військової агресії РФ проти України. Це призводить до надмірного навантаження на організації та установи, які надають правову допомогу в Україні, оскільки попит на юридичні послуги стрімко зріс.

Водночас звіт «Доступність правової допомоги в контексті воєнного стану», який базується на комплексному дослідженні (опитуванні) громадян, внутрішньо переміщених осіб і фахівців системи безоплатної правничої допомоги, проведеного 14 червня – 5 липня 2022 р., і який був підготовлений групою авторів з незалежного дослідницького центру «Соціоінформ», Українського центру дослідження громадської думки, за сприяння ПРООН в Україні в рамках Програми ООН з відновлення та розбудови миру (UN RPP) та за фінансової підтримки Європейського Союзу, продемонстрував такі результати:

¹⁵⁰ Галай А. Спеціалізація юридичних клінік в Україні: quo vadis? *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 1. С. 17.

¹⁵¹ Бежевець А. М. Роль та місце юридичної клініки в сучасній системі безоплатної правової допомоги в Україні. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2023, липень. С. 17.



Рис. 2. Розподіл відповідей респондентів на питання «Якої саме правової допомоги ви потребували?»¹⁵²



Рис. 3. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чому саме ви не отримали необхідної вам правової допомоги?»¹⁵³

¹⁵² Доступність правової допомоги в контексті воєнного стану. Комплексне дослідження. Опитування громадян, внутрішньо переміщених осіб та фахівців системи безоплатної правової допомоги / Проєкт «Права людини для України», який виконується Програмою розвитку ООН в Україні та фінансується Міністерством закордонних справ Данії протягом 2019–2023 рр. ПРООН, 2023. С. 34.

¹⁵³ Доступність правової допомоги в контексті воєнного стану. Комплексне дослідження. Опитування громадян, внутрішньо переміщених осіб та фахівців системи безоплатної правової допомоги / Проєкт «Права людини для України», який виконується Програмою розвитку ООН в Україні та фінансується Міністерством закордонних справ Данії протягом 2019–2023 рр. ПРООН, 2023. С. 42.



Рис. 4. Розподіл відповідей респондентів на питання «Чи відомо вам про можливість отримання безкоштовної правової допомоги в Україні?»¹⁵⁴

Представлений у попередньому підрозділі аналіз історії юридичного клінічного руху у світі та Україні продемонстрував двоєдиність мети існування юридичних клінік – синтез соціального та освітнього аспектів. Соціальний аспект діяльності юридичної клініки полягає у забезпеченні доступу представників соціально вразливих груп суспільства до правової допомоги та формуванні правової культури громадян. Соціальна спрямованість юридичних клінік розглядається через призму надання безоплатної правничої допомоги найменш забезпеченим верствам населення. Однак реальні суспільні процеси, які відбуваються в державі, показують, що соціальна місія не має обмежуватися допомогою вразливим верствам населення, вона має бути спрямована на розвиток суспільства загалом, а останній неможливий без забезпечення соціальної справедливості в діяльності ОМВ. Тому видається доцільним виокремлення двох можливих напрямів подальшого розвитку юридичних клінік в Україні.

Перше. Останнім часом усе більш обґрунтованим видається висновок про те, що майбутній розвиток України значною мірою пов'язаний з потенціалом молодого покоління – як у політичній, так і в економічній та культурній сферах. В умовах швидкої соціальної динаміки, демографічних викликів і трива-

¹⁵⁴ Там само. С. 58.

лих кризових процесів саме молодь демонструє вищу адаптивність до змін, готовність до інновацій та сприйняття нових моделей суспільного розвитку.

Юридичні клініки, як правило, функціонують як простір професійного становлення молоді, що прагне долучитися до покращення якості життя в конкретній громаді чи регіоні. Така активність узгоджується з європейським підходом до підтримки молодіжної участі в суспільному житті, зокрема з положеннями *European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*, що закріплює принципи залучення молоді до процесів ухвалення рішень на місцевому та регіональному рівнях. Так, згідно з п. 11.5 Переглянутої Європейської хартії про участь молоді в місцевому та регіональному житті органи місцевої влади мають заохочувати «молодих людей для проведення добровільної роботи і присвячення себе службі суспільству через: <...> підтримку <...> участі у волонтерській діяльності. У той час, коли молоді люди перебувають під зростаючим тиском досягти успіху в навчанні й у праці, важливо сприяти волонтерству і визнавати його. Таким чином, місцеві та регіональні органи влади повинні: підтримувати створення добровільних центрів і розвивати ініціативи, спрямовані на підтримку і пропаганду участі молоді у волонтерській діяльності, такі як інформаційно-рекламні кампанії. У партнерстві з молоддю, громадськими організаціями, органами освіти та роботодавцями розробити системи визнання безвідплатної діяльності в системі формальної освіти і у сфері зайнятості»¹⁵⁵.

Крім того, ОМВ повинні сприяти доступу молоді до своїх прав «шляхом застосування своїх прав через підтримку служб, призначених для роботи разом з молодими людьми, які хочуть цього; дозволяючи молодим людям брати участь у складанні нових правил»¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті / Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. Council of Europe, July 2015, 36 с.

¹⁵⁶ Там само. С. 25.

У зв'язку з цим одним із перспективних напрямів є залучення юридичних клінік до адвокації інтересів громадян на рівні ОМВ. Нагадаймо, що адвокація являє собою структурований процес та дії, спрямовані на просування, захист інтересів певних груп або розв'язання суспільно важливих проблем шляхом впливу на ухвалення рішень, зміну політики чи законів. Вона має на меті системні зміни, підтримуючи вразливі групи та сприяючи прозорості урядових рішень. Головна мета адвокації – зміна політики, законів, практик або ставлення до певної проблеми. Відповідно, щоб досягти цієї мети, обов'язково потрібно мобілізувати громадськість, активізувати роботу з медіа та соціальними мережами, брати участь у робочих групах, формувати і подавати аналітичні звіти й організовувати, вести та підтримувати прямий діалог з владою. Фактично адвокація через юридичні клініки – це не просто висловлення думки, а професійна і стратегічна робота для впровадження реальних рішень на рівні громади та відстоювання соціальної справедливості.

Спираючись на Матрицю громадянської участі «Кодексу кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень» Ради Європи¹⁵⁷, зупинимось на характеристиці набору інструментів на кожному етапі ухвалення політичних рішень, де може бути ефективною (результативною) роль юридичних клінік у процесі формування, реалізації та моніторингу рішень органів.

1. *Встановлення порядку денного.* На цьому етапі юридичні клініки цілком професійно і фахово здатні порушувати питання, формулювати опис проблем і потреб громадян, обстоювати соціальну позицію або спільні інтереси громади, які ще не охоплені нормативними документами, інструментами або заходами, залучати та представляти ключові групи громадян, проводити дослідження й аналіз щодо поточних і майбутніх потреб громади, визначати найважливіші перспективи. Крім того, юридичні клініки на цьому етапі завдяки креативності молоді, яка в них

¹⁵⁷ Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень CONF/PLE(2009)CODE1. Ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року. Страсбург, 2009, 19 с. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>.

задіяна, та дизайн-мисленню команди клініки здатні розробляти і пропонувати нові рішення й підходи та демонструвати способи, у які вони можуть бути внесені до порядку денного органів місцевої влади. Одним з таких варіантів може стати пропозиція щодо альтернативних або таких, що ще не надані, послуг для конкретної групи громадян.

2. *Складання проєкту політики.* На цьому етапі роль юридичної клініки може визначатися через представництво та захист інтересів зацікавлених сторін, на яких поширюватиметься дія відповідного проєкту політики. Зокрема, юридична клініка здатна здійснювати правовий аналіз і дослідження з питань, що виносяться на розгляд, а також ініціювати внесення до порядку денного додаткових аспектів, спрямованих на вдосконалення наявних послуг чи інструментів публічного управління в інтересах громади або окремих соціальних груп. Також представники юридичних клінік можуть брати участь у розробленні соціальних проєктів з метою забезпечення належного врахування потреб конкретних категорій населення та дотримання їхніх прав і свобод. Важливим напрямом діяльності юридичних клінік також є здійснення громадського контролю за процесом підготовки проєкту політики, що сприяє врахуванню позицій заінтересованих сторін, а також забезпеченню прозорості, повноти та інклюзивності відповідної процедури.

3. *Ухвалення рішень.* Юридичні клініки можуть взяти на себе виконання функцій представництва інтересів для впливу на суб'єктів ухвалення рішень до голосування та інформування ключових груп громадян про ухвалені рішення та їх потенційні наслідки. З цією метою вони можуть інформувати про процедуру ухвалення рішень. Отже, доцільною є участь представників юридичної клініки у моніторингу процесу розроблення проєкту з тим, щоб забезпечити його реалізацію з дотриманням принципів демократичності, прозорості та ефективності.

4. *Здійснення політики.* Нині саме цей етап найкраще представлений у діяльності юридичних клінік через надання певної сукупності послуг громадянам, які до них звернулися. Однак, на нашу думку, одним з основних напрямів діяльності юридичної клініки може бути забезпечення поінформованості громадян щодо

переваг, недоліків та наслідків реалізації політики, а також здійснення контролю за реалізацією політики та її наслідками.

5. *Моніторинг.* На цьому етапі юридичні клініки можуть долучатися до здійснення моніторингу та оприлюднення інформації про те, чи досягла ініціатива запланованих цілей і чи принесла вона очікувану користь громаді. Функція контролю – пріоритетна роль у процесі моніторингу наслідків політики з метою забезпечення досягнення поставлених цілей.

6. *Повторне формулювання.* На цьому рівні юридичні клініки можуть бути надзвичайно результативними в позиції проведення експертних досліджень та аналізів для визначення прогалин у поточній політиці та для обґрунтування повторного формулювання політики. Важливим напрямом для юридичної клініки може бути розроблення нових підходів для розв’язання тих питань, які постали після початку реалізації ухваленого рішення. Відповідно постає потреба в оновленні / внесенні коректив у політику.

На основі аналізу вищенаведених нормативно-правових актів, представлених в *Acquis Communautaire* ЄС¹⁵⁸, останніх досліджень науковців і успішних практик українських юридичних клінік можна також запропонувати як рекомендації для ОМВ низку варіантів розширення співпраці, що допоможуть перетворити юридичні клініки з навчального «факультативу» на ефективний інструмент забезпечення соціальної справедливості й покращення функціонування громади в повоєнний період відбудови України.

Варіант 1. *Інституціоналізація.* На цьому етапі фактично відбувається перехід від меморандуму (тобто документа з підписами) між ОМВ на окреслення чіткого бачення алгоритму дій у майбутньому. Для цього доцільно внести / інтегрувати в місцеві програми юридичну клініку як співвиконавця до цільових програм громади (наприклад, «Програма соціального захисту

¹⁵⁸ European Network for Clinical Legal Education. URL: <https://encle.org/> та European Network for Clinical Legal Education, registered association Statute as Registered in October 2013. URL: https://encle.org/upload/lg/about-us/ENCLE_statute_amendment_2015_registered_version.pdf.

вразливих верств населення» або «Програма підтримки ВПО»). Корисним видається створення координаційної ради (на кшталт громадської ради), у рамках якої керівник клініки може долучатися до робочих груп ОМВ для правової експертизи проєктів рішень ще на етапі їх розроблення.

Варіант 2. *Спільні «правові хаби» на базі ЦНАПів.* Найбільш ефективний формат – фізична присутність представників юридичних клінік там, куди люди йдуть за юридичними послугами. Але для цього більш дієвим було б організувати робоче місце (наприклад, окремий кабінет або «вікно» у ЦНАПі) для консультантів клініки за графіком (наприклад, щовівторка та щочетверга). Такий варіант організації взаємодії має дати позитивний ефект: людина, яка отримала, наприклад, відмову в адмінпослугі через брак документів, не йде додому в розпачі, а одразу може отримати роз'яснення від клініки щодо того, як ці документи відновити чи отримати.

Варіант 3. *Механізм «соціального замовлення».* ОМВ мають право через тендери закуповувати соціальні послуги за кошти місцевого бюджету. Участь у подібних тендерах може розширити фінансування юридичної клініки. Тому завдання органів місцевої влади – оголошувати конкурси проєктів для громадських організацій на надання правової допомоги конкретним групам населення: ветеранам, самотнім пенсіонерам або постраждалим від домашнього насильства. Завдяки цьому громада може надати клініці пільгу на оренду приміщення або надати транспорт для виїзних консультацій представниками юридичної клініки, наприклад, у віддалені населені пункти об'єднаної територіальної громади (ОТГ).

Варіант 4. *Робота «в полі» (Outreach) та цифровізація.* Особливо актуальне для великих ОТГ, де є віддалені села, адже фактично юридичні клініки, маючи доступ до комп'ютерної техніки та інформаційних технологій, цілком здатні сформува-ти мобільні офіси і, якщо дозволяє транспортне забезпечення (це може бути транспорт, який належить місцевому самоврядуванню), організувати спільні виїзди старости громади та юридичної клініки до віддалених населених пунктів. Окремим напрямом відточування інформативної компетентності є

розроблення та функціонування чат-боту (ів) та онлайн-приймальні. Розроблений спільно з клінікою простий Telegram-бот дозволить бути ближчими до мешканців громади, а здобувачі освіти зможуть надавати первинні консультації та роз'яснення з типових питань (FAQ).

Варіант 5. **Використання клініки як «аналітичного дзеркала»**. Здобувачі вищої освіти зі спеціальності «Право», як правило, опановують такі дисципліни, як «Соціологія», «Правова статистика», «Математичні методи в юриспруденції», які дотичні до їхньої майбутньої професійної сфери, і відточування навичок і знань з яких також є важливим складовим елементом професійності. Тож співпраця ОМВ та юридичної клініки також має виходити з установки, що юридична клініка є джерелом унікальних даних про реальні проблеми людей. Розуміння цього дозволяє поставити завдання щодо, наприклад, квартальної звітності у формі знеособленого звіту стосовно питань, з якими до її консультантів зверталися люди найчастіше. Якщо 50 % звернень за юридичними послугами – це формування претензій до місцевого водоканалу, то це є сигналом для органів місцевої влади щодо проведення аудиту роботи цього підприємства або зміни системи інформування клієнтів.

Крім того, можливо, доцільно самою юридичною клінікою розробити щось на кшталт чек-листа, на які моменти у співпраці з нею варто звернути увагу (див. приклад табл. 3).

Таблиця 3. Орієнтовний чек-лист для представника органів місцевої влади (перед підписанням меморандуму)

На що звернути увагу	Чому це важливо
Спеціалізація	Чи готова клініка працювати саме з питань комунального права (земля, житло, комунальні послуги, соціальні послуги)?
Контроль якості	На кого з викладачів покладається обов'язок співпраці зі студентами? (мінімізація ризику помилки).
Конфіденційність	Чи підписують студенти зобов'язання про нерозголошення персональних даних мешканців?

Логістика	На кого покладається обов'язок забезпечення друку документів та доступу до реєстрів? Яким чином мають забезпечуватися транспортні послуги під час роботи виїзних консультацій?
-----------	--

Друге. Хоча на сьогодні спеціалізація юридичних клінік в Україні остаточно не сформувалася, що в сучасних умовах, на нашу думку, має радше позитивний характер, можна говорити про поступове розширення спектра юридичних послуг, на які існує соціальний запит з боку органів місцевої влади. Нині ми спостерігаємо розширення сфер соціального підприємництва в Україні, але водночас бачимо запит на правовий супровід від представників мікро- та малого бізнесу¹⁵⁹, неурядових організацій, об'єднань громадян, волонтерів та юридичних осіб щодо захисту їхніх законних інтересів. Ці процеси сприяють не лише стійкості економічної сфери держави, а й підтримці та зростанню рівня соціальності, правової свідомості, правової культури громадян та бізнесу, відповідно – соціальної справедливості.

Як відомо, вдалий досвід подібних юридичних бізнес-клінік напрацьований у США. У статті S. R. Jones та J. Lainez зазначено: «Зміна суспільних та політичних норм, що закликають до більшої економічної самостійності громадян та скорочення державних виплат, призвела до значного розширення малого бізнесу та громадських юридичних клінік з питань економічного розвитку»¹⁶⁰. Transactional clinics – це частина більш широкої тенденції до розвитку transactional legal clinics в американських юридичних школах, котрі з'явилися як відповідь на запит щодо практичних навичок у підготовці юристів бізнес-спеціалізації. За дослідженням S .R. Jones, на друге десятиріччя XXI ст. «клі-

¹⁵⁹ Руденко Л. Д., Швагер О. А., Мурач Д. В. Місце юридичних клінік у забезпеченні захисту прав споживачів фінансових послуг. *Правова позиція*. 2021. № 4 (33). С. 60–65.

¹⁶⁰ Jones S. R. & Lainez J. Enriching the Law School Curriculum: The Rise of Transactional Legal Clinics in U.S. Law Schools. *Journal of Law & Policy*. 2014. Vol. 43. № 85. С. 86. URL: https://openscholarship.wustl.edu/law_journal_law_policy/vol43/iss1/9.

ніки транзактного права <...> клініки господарського права <...> здобули міцні позиції в американській клінічній юридичній освіті»¹⁶¹. Досліджуючи моделі в Лондоні та значення транзактної клінічно-правової освіти для Великої Британії, D. Collins та B. Robinson вказують на ще один перспективний напрям докладавання зусиль юридичними бізнес-клініками – на супровід стартапів. Як правило, команди стартапів на початковому етапі не мають ресурсів, яких вони потребують для захисту своїх майбутніх інтересів, а нездатність оцінки важливості юридичного супроводу стартапу може стати фатальною помилкою для його розробників¹⁶², тож саме юридичні клініки мають можливість надати юридичній супровід таким клієнтам.

Найбільш вдалими, на наш погляд, прикладами юридичних бізнес-клінік є: 1) Northeastern University School of Law, що спеціалізується на роботі з підприємцями та малим бізнесом, і студенти, які до неї долучені, допомагають у створенні бізнес-структур, аналізують питання договорів і надають консультації з інтелектуальної власності, комерційної оренди, дозволів тощо; 2) Business Law Clinic – DePaul University College of Law, яка фокусується на реальних юридичних потребах бізнес-клієнтів під наглядом юристів-практиків та дозволяє студентам протягом двох семестрів (8 кредитів ECTS – по 4 кожного семестру) практикуватися стосовно організації та участі в переговорах і складанні контрактів, формуванні та створенні корпоративних документів (угоди учасників, статуту), консультації щодо управління компаніями, IP, трудового права тощо¹⁶³.

На цей час ми розуміємо, що розгортання соціального підприємництва та підтримка підприємницької активності в Україні дає запит на доступний і якісний правовий супровід. У цьому контексті досвід юридичних бізнес-клінік США та Великої

¹⁶¹ Там само.

¹⁶² Collins D., Robinson B. Start-Up: A model for commercial clinical. *International Journal of Clinical Legal Education*. 2016. № 23 (5):80. С. 81–82. URL: <https://www.northumbria-journals.co.uk/index.php/ijcle/article/view/566/988>.

¹⁶³ Business Law Clinic. URL: https://law.depaul.edu/academics/experiential-learning/legal-clinics/business-law?utm_source=chatgpt.com.

Британії є показовим і може слугувати орієнтиром для подальшого розвитку української моделі клінічної освіти. Розвиток спеціалізації клінік на трудовому, господарському та інтелектуальному праві є особливо перспективними напрямками діяльності, а самі юридичні клініки, обираючи цей варіант розширення надаваних послуг, здатні виконувати подвійну функцію: освітню – для здобувачів освіти і соціально-економічну – для громади та громадян.

Отже, перспективи щодо ролі юридичних клінік України в забезпеченні соціальної справедливості дозволяють говорити про важливість адаптації елементів моделі юридичних клінік в Україні до *Acquis Communautaire* ЄС та врахування новітніх тенденцій і процесів повоєнного відновлення та зростання ролі місцевих громад у соціально-економічному розвитку. Особливо важливо пам'ятати, що інституціоналізація клінік, орієнтованих на правовий супровід малого бізнесу, соціальних підприємств і стартапів, може стати ефективним інструментом підтримки місцевої економіки, розширення доступу до правосуддя та зміцнення партнерства між закладами вищої освіти, ОМВ і громадянським суспільством.

Висновки до розділу 2

У ситуації повномасштабної військової агресії РФ прагнення українського суспільства до демократії залишається стійкою та усвідомленою ціннісною орієнтацією. Демократія та соціальна справедливість постають як взаємопов'язані засади сучасного правового суспільства. Якість демократичного врядування на місцевому рівні визначається рівнем забезпечення прав і доступу до правосуддя, ефективністю та підзвітністю представницьких інститутів, а також ступенем залучення громадян до процесів ухвалення рішень. У цьому контексті соціальна справедливість є не абстрактною ідеєю, а практичним критерієм оцінювання діяльності публічної влади.

В умовах децентралізації та повоєнного відновлення ОМВ стикаються та будуть стикатися зі зростанням соціальних викликів і запитів населення, зокрема щодо доступу до правосуддя та правової допомоги. Посилення взаємодії з інститутами

громадянського суспільства розглядається як важливий ресурс підвищення ефективності та справедливості місцевого врядування. У цьому контексті юридичні клініки при закладах вищої освіти набувають особливого значення. Вони є не лише елементом практико-орієнтованої правничої освіти, а й дієвим інструментом забезпечення соціальної справедливості на місцевому рівні. Юридичні клініки здатні доповнювати систему безоплатної правової допомоги, розширювати доступ до правосуддя для вразливих груп населення та сприяти формуванню у майбутніх правників цінностей демократичного, соціально відповідального публічного управління. Водночас юридичні клініки діють як незалежний індикатор справедливості. Вони допомагають виявити системні проблеми в управлінні громадою, на які люди часто скаржаться під час прийомів. Юридичні клініки можуть компенсувати прогалини в системі державної безоплатної правової допомоги.

Юридичні клініки в Європейському Союзі – це важливий інструмент підтримки соціальної справедливості. Вони сприяють не лише підвищенню правової грамотності населення, а й формують нове покоління юристів з високим рівнем соціальної відповідальності. Їхня діяльність є прикладом того, як правова освіта може служити на користь суспільства та сприяти побудові більш справедливого і рівноправного світу. Регулювання діяльності вишівських юридичних клінік у державах ЄС характеризується відсутністю уніфікованого законодавчого підходу. Найбільш інституціоналізованою залишається польська модель, тоді як Іспанія застосовує фрагментарне регулювання, а німецька модель залишається найбільш обмежувальною.

Важливо також звернути увагу на той факт, що співпраця юридичних клінік з ОМВ – це перехід від простої «студентської практики» до побудови стійкої екосистеми правосуддя в громаді. В Україні цей процес нині в деяких випадках регулюється як меморандумами, так і іншими механізмами. Юридичні клініки сприяють прозорій діяльності ОМВ та забезпечують більшу захищеність мешканцям громади.

Відсутність на цей час вузької спеціалізації юридичних клінік в Україні в умовах трансформаційного періоду слід розгля-

дати не як недолік, а як потенційну перевагу, що відкриває можливості для гнучкого реагування на нові соціальні та економічні запити на рівні ОМВ. Розширення кола юридичних послуг, на які існує сталий суспільний попит, зокрема з боку мікро- та малого бізнесу, неурядових організацій, об'єднань громадян, волонтерських ініціатив і соціальних підприємств, і який сприятиме відродженню українських громад, актуалізує потребу в розвитку нових форм клінічної правничої допомоги. Завдяки такому розширенню виграють і громадяни, і органи місцевого самоврядування. Тому цілком співзвучним нашому дослідженню є те, що Асоціацією юридичних клінік України при оголошенні набору команд на міжнародне стажування для студентів і студенток юридичних клінік UP 2026 у прес-релізі було зазначено: «Цьогоріч запрошуємо команди поміркувати над темою «Людиноцентрична публічна служба: європейські стандарти, регіональна політика та інноваційні моделі управління»¹⁶⁴. Публічна служба та ОМВ в Україні змінюються. Вони стають сервісними, відкритими та орієнтованими на людину.

Список використаних джерел до розділу 2

1. Аналітичне дослідження громадянської участі у прийнятті політичних рішень на рівні територіальних громад / Проєкт USAID «Підвищення ефективності роботи і підзвітності органів місцевого самоврядування» («ГОВЕРЛА»); Громадська організація «Європейський діалог». 2024. 150 с.

2. Бежевець А. М. Роль та місце юридичної клініки в сучасній системі безоплатної правової допомоги в Україні. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2023. Липень. С. 14–21. DOI: <https://doi.org/10.31558/2786-5835.2023.1.1.2>.

3. Галай А. Дискусія першоджерел про походження юридичних клінік. *Юридична газета*. 2017. 27 квітня. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/diskusiya-pershodzherel-pro-pohodzhennya-yuridichnih-klirik.html>.

¹⁶⁴ Розпочався прийом заявок на участь у Міжнародному стажуванні UP 2026. URL: <https://legalclinics.in.ua/rozpochavsya-pryjom-zayavok-na-uchast-umizhnarodnomu-stazhuvanni-up-2026/>.

4. Галай А. Спеціалізація юридичних клінік в Україні: quo vadis? *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 1. С. 10–18.

5. Доній Н. Є. Варіативність сучасної демократії: стислий аналіз. *Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право / Пенітенціарна академія України*. Чернігів : ПАУ, 2025. № 2 (25). С. 20–39.

6. Доступність правової допомоги в контексті воєнного стану. Комплексне дослідження. Опитування громадян, внутрішньо переміщених осіб та фахівців системи безоплатної правової допомоги / Проєкт «Права людини для України», який виконується Програмою розвитку ООН в Україні та фінансується Міністерством закордонних справ Данії протягом 2019–2023 рр. ПРООН, 2023. 158 с.

7. Звіт мережі юридичних клінік за 2024 – першу половину 2025 року. Результати діяльності асоціації юридичних клінік України. URL: https://legalclinics.in.ua/wp-content/uploads/2025/12/Prezentatsiya_Zvit-AYUKU-2024-2025.pdf

8. Каплан Ю. Засади стійкості та основні виклики для громад під час війни : аналітичний звіт / за заг.ред. Ю. Тіщенко ; Нац.платформа стійкості та згуртованості. Київ, 2024. 26 с.

9. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень CONF/PLE(2009)CODE1. Ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року. Страсбург, 2009, 19 с. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>.

10. Лоджук М. Т. Юридичні клініки в Україні: освіта та правова допомога : монографія. Одеса : Фенікс, 2015. 328 с.

11. Наскільки українці вважають Україну демократичною країною і пріоритетність демократичної системи : прес-реліз, підготовлений виконавчим директором КМІС А. Грушецьким URL: <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1406&page=1>.

12. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті / Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. Council of Europe, July 2015. 36 с.

13. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» щодо визначення статусу юридичних клінік як суб'єктів надання безоплатної первинної правової допомоги». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GH1SF00A?an=4>.

14. Правнича клінічна освіта в Україні : навч.посібник / за заг. ред. В. М. Сущенка. Київ : Ваіте, 2020. 274 с.

15. Примірний Етичний кодекс юридичної клініки в Україні, прийнятий на з'їзді Асоціації юридичних клінік 25.08.2005 року. URL: <https://legalclinics.in.ua/wp-content/uploads/2022/09/Prymirnyj-etychnyj-koodeks.-AYUKU-25.08.05.pdf>.

16. Про безоплатну правничу допомогу: Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>.

17. Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю 081 Право для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти: наказ Міністерства освіти і науки України від 20.07.2022 № 644. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishchaosvita/zatverdzeni%20standarty/2022/07/21/081-pravo-bakalavr-zi.zminamy-644-20.03.2023.pdf>.

18. Про затвердження Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України : наказ Міністерства освіти і науки України від 03.08.2006 № 592. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0956-06#Text>.

19. Проект АЮКУ для інституційного розвитку юридичних клінік та просування прав людини в їх діяльності. URL: <https://legalclinics.in.ua/projekt-ayuku-dlya-instytutsijnogo-rozvytku-yurydychnyh-klirik-ta-prosuвання-prav-lyudyny-v-yih-diyalnosti/>.

20. Рада Європи, Комітет Міністрів. Заява про Кодекс належної практики участі громадськості у процесі прийняття рішень, прийнята 21 жовтня 2009 р. на 1068 засіданні заступників Міністрів. URL: offEurope.int/ViewDoc.jsp?id=1525009&Site=CM.

21. Роль громадських приймалень та юридичних клінік щодо надання правової допомоги населенню : рекомендації Всеукраїнської міжвідомчої координаційно-методичної ради з правової освіти населення Міністерства юстиції України від 01.11.2002 року. URL: <http://www.legalclinics.org.ua/zakony/zakony.php?menuitem=zakony&zakon=muu>.

22. Розпочався прийом заявок на участь у Міжнародному стажуванні UP 2026. URL: <https://legalclinics.in.ua/rozpochavsya-pryjom-zayavok-na-uchast-u-mizhnarodnomu-stazhuvanni-up-2026/>.

23. Руденко Л. Д., Швагер О. А., Мурач Д. В. Місце юридичних клінік у забезпеченні захисту прав споживачів фінансових послуг. *Правова позиція*. 2021. № 4 (33). С. 60–65. URL: http://legalposition.umsf.in.ua/archive/2021/4/4_2021.pdf.

24. Стандарти діяльності юридичних клінік, схвалених Всеукраїнським з'їздом Асоціації юридичних клінік України : протокол від 19.06.2014 № 2. URL: <https://legalclinics.in.ua/wpcontent/uploads/2017/07/standarti-diyalnosti-yuridichnikh-klirik-ukrajini.pdf>.

25. Шарлея Р., Каспрук І. Оптимізація публічних послуг та інфраструктури у територіальних громадах України : методичний посібник для органів місцевого самоврядування / Фонд розвитку місцевої демократії ім. Єжи Регульського (Польща) в межах Програми USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (Програма USAID DOBRE). Варшава, 2023. 106 с.

26. «Юридичні клініки» в Україні: роль, завдання, організаційно-правові засади : навч. посібник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / за ред. М. В. Дулеби. Київ : МП Леся, 2003. 120 с.

27. Act on Out-of-Court Legal Services (Rechtsdienstleistungsgesetz – RDG): The translation includes the amendment(s) to the Act by Article 2 of the Act of 10 March 2023. *Federal Law Gazette*. 2023 I. No. 64. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_rdg/index.html.

28. Berufsordnung für Rechtsanwälte. Erlassen von der Satzungsversammlung der Bundesrechtsanwaltskammer Zuletzt geändert durch Beschluss der Satzungsversammlung vom 26.05.2025, veröffentlicht auf brak.de am 08.09.2025, m.W.v. 01.12.2025. URL: <https://dejure.org/gesetze/BORA>.

29. Bundesrechtsanwaltsordnung / The translation includes the amendment(s) to the Act by Article 13 of the Act of 23 October 2024 (*Federal Law Gazette* 2024 I. No. 323). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_brao/index.html.

30. Business Law Clinic. URL: https://law.depaul.edu/academics/experiential-learning/legal-clinics/business-law?utm_source=chatgpt.com.

31. Community Business Clinic / Northeastern University School of Law. URL: <https://law.northeastern.edu/experience/clinics/community-business/>.

32. Collins D., Robinson B. Start-Ed: A Model for Commercial Clinical. *International Journal of Clinical Legal Education*. 2016. № 23 (5):80. P. 80–106. URL: <https://www.northumbriajournals.co.uk/index.php/ijcle/article/view/566/988>.

33. Datenschutzrecht für Refugee Law Clinics Broschüre mit Rechtsgrundlagen und Mustervorlagen Ein Kooperationsprojekt der AG Datenschutz. Datenschutzrecht für Refugee Law Clinics Broschüre mit Rechtsgrundlagen und Mustervorlagen. Refugee Law Clinics Deutschland e.V. 2022.

34. European Network for Clinical Legal Education. URL: <https://encle.org/>.

35. European Network for Clinical Legal Education, registered association Statute as Registered in October 2013. URL:

https://encle.org/upload/lg/aboutus/ENCLE_statute_amendment_2015_registered_version.pdf.

36. Franz H. Clinical Legal Education as an Instrument to Address Access to Justice: A Critical Analysis of the Clinical Movement in Germany. *International Journal of Clinical Legal Education*. 2023. Vol. 30. No. 3. P. 133–158. URL: <https://www.northumbriajournals.co.uk/index.php/ijcle/article/view/1279/1763>.

37. Frederickson, H. G. Social equity and public administration: Origins, developments, and applications. New York : Routledge, 2015.

38. Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz – BerlHG) in der Fassung. Vom 26. Juli 2011. BerlHG gültig ab: 01.01.2026. URL: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-HSchulGBE2011V27IVZ>.

39. Hannemann J. G. A., Psol M. Clinical Legal Education and Pro Bono Work in Germany to Help Those in Need and to Establish a Better and More Sustainable Society. *Правова позиція*. № 4 (33). 2021. С. 77–81.

40. Jones S. R. & Lainez J. Enriching the Law School Curriculum: The Rise of Transactional Legal Clinics in U.S. Law Schools. *Journal of Law & Policy*. 2014. Vol. 43. № 85. P. 85–127. URL: https://openscholarship.wustl.edu/law_journal_law_policy/vol43/iss1/9.

41. 6н6нLa Red Española de Clínicas Jurídicas. URL: <https://clinicasjuridicas.es/>.

42. La Universidad CEU Cardenal Herrera y el ICAV firman un convenio para impartir el Máster de la Abogacía. URL: <https://www.ceu.es/blog/2011/la-universidad-ceu-cardenal-herrera-y-el-icav-firman-un-convenio-para-impartir-el-master-de-la-abogacia/>.

43. Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. Entrada en vigor: 12/07/1996. BOE, núm. 11, de 12/01/1996. Última actualización publicada el 03/01/2025. URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/1996/01/10/1/con>.

44. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Entrada en vigor: 02.10.2016. Última actualización publicada el 06.11.2024. BOE, núm. 236, de 02/10/2015. URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>.

45. Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. BOE, núm. 307 de 24 de Diciembre de 2001. Vigencia desde 13 de Enero de 2002. URL: https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo62001.html.

46. Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario. Vigencia desde 12 de Abril de 2023. Revisión vigente desde 22 de Agosto de 2024. BOE, núm. 70 de 23 de Marzo de 2023. URL: https://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/749798-lo-2-2023-de-22-mar-sistema-universitario.html.

47. Piekenbrock A. Rechtlicher Rahmen für Legal Clinics im RDG. URL: <https://www.jura.uni-hamburg.de/media/diefakultaet/personen/albers-marion/rechtlicher-rahmen-pdf.pdf>.

48. Planowane działania Fundacji. URL: <https://www.fupp.org.pl/o-fundacji/planowane-dzialania>.

49. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Dz. U. 2018 poz. 1668 USTAWA z dnia 20 lipca 2018 r. Stan prawny aktualny na dzień: 03.02.2026. URL: <https://lexlege.pl/prawo-o-szkolnictwie-wyzszym-i-nauce/>.

50. Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española. Entrada en vigor 01/07/2021. BOE núm. 71, de 24/03/2021. URL: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/03/02/135/con>.

51. Regulamin świadczenia pomocy prawnej przez Studencką Poradnię Prawną Uniwersytetu Jagiellońskiego. URL: <https://poradnia.law.uj.edu.pl/documents/121939963/140900664/Regulamin+swiadczenia+pomocy+prawnej/cd7898e4-5ceb-4369-a358-821f15f2de23>.

52. Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie studiów. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180001861/O/D20181861.pdf>

53. Satzung der Refugee Law Clinic Hannover In der Fassung vom 15.04.2019. URL: <https://rlc-hannover.de/wpcontent/uploads/2021/05/Satzung-Stand-2020.pdf>.

54. Standardy działalności Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Tekst jednolity przyjęty przez Radę Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych na mocy uchwały nr 9/2014 z dnia 08.03.2014 r. URL: <https://www.fupp.org.pl/kliniki-prawa/standardy>.

55. Statut Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych. URL: <https://www.fupp.org.pl/o-fundacji/statut>.

56. The Legal and Professional Skills (LEAPS) group. URL: <https://www.northumbria.ac.uk/about-us/academicdepartments/northumbria-law-school/law-research/legaleducation-and-professional-skills/>.

57. Universität Potsdam. URL: <https://www.uni-potsdam.de/de/studium/konkret/rechtsgrundlagen/studienordnungen/E>.

58. Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (poprzedni tytuł: Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej) Stan prawny aktualny na dzień: 03.02.2026. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-z-dnia-5-sierpnia-2015-r-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej-nieodplatnym-poradnictwie-obywatelskim-oraz-edukacji-prawnej-poprzedni-titul-ustawa-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej-oraz-edukacji-prawnej/>.

ТРАНСФОРМАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СУЧАСНІЙ ПРАВОВІЙ ДЕРЖАВІ

МАЦЕЛИК Тетяна Олександрівна,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри фінансового та податкового права
Державного податкового університету
ORCID: 0000-0003-0354-4663

РОЗДІЛ 3. СИНЕРГЕТИЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: «М'ЯКЕ ПРАВО» ТА СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

3.1. Синергія в адміністративному праві України

Сучасний етап розвитку правового регулювання публічного адміністрування в Україні характеризується ускладненням суспільних відносин та підвищенням вимог до ефективності діяльності адміністративних органів. У цих умовах традиційні підходи до розуміння адміністративного права як «найоб'ємнішої, наймобільнішої, найнестабільнішої і найскладнішої з усіх існуючих юридичних галузей»¹⁶⁵, «покликані відстоювати інтереси людини у її стосунках з владою, що є необхідним інструментом у справі демократичних перетворень»,¹⁶⁶ «системи юридичних засобів (норм, відносин, законодавства, методів, форм, компетенції суб'єктів, способів реалізації норм, правової доктрини), якими формується сфера публічних інтересів суб'єктів суспільства, зорганізується і забезпечується виконавчо-розпорядча ді-

¹⁶⁵ Адміністративне право: підручник / П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клиничук та ін.; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 772 с. С. 40.

¹⁶⁶ Там само. С. 41.

альність публічної адміністрації відповідно до цих інтересів»¹⁶⁷, потребують концептуального переосмислення з урахуванням системних, функціональних та інтеграційних характеристик правового впливу. Однією з таких характеристик виступає синергія як властивість взаємодії елементів правової системи, за якої сукупний ефект перевищує суму результатів їх окремого функціонування.

Відомий український учений Битяк Ю. П. зазначав, що «на сьогодні наукою адміністративного права запропоновано достатньо аргументів, на підставі яких безсумнівним виглядає твердження про те, що адміністративне право є галуззю публічного права. Тому слід визнати дискусійними теоретичні розроблення, якими науковці намагаються обґрунтувати так званий публічно-приватний характер адміністративного права. Дійсно, адміністративне право орієнтоване на громадянина, на забезпечення реалізації його прав і свобод, їх захист з боку держави. Водночас адміністративне право залишається регулятором відносин, що виникають у зв'язку з діяльністю суб'єктів влади щодо виконання ними публічних управлінських функцій. Отже, наука адміністративного права все-таки має бути зорієнтована на дослідження форм і методів діяльності зазначених суб'єктів, їх взаємодії та взаємозв'язків з підвладними особами, механізмів вирішення конфліктів, що виникають у процесі такої взаємодії».¹⁶⁸

Французькі науковці Ксав'є Орі та Марі-Жоель Редор-Фішо зазначають: «Адміністративне право розвивається разом з адміністративною діяльністю»¹⁶⁹ У роботі Е. Шмідта-Ассманна основою правового регулювання адміністративного права визна-

¹⁶⁷ Там само. С. 49–50.

¹⁶⁸ Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17–18 квіт. 2015 р.). Харків: Право, 2015. С. 5.

¹⁶⁹ Aurey X., Redor-Fichot M.-J. Introduction – Le droit administratif: un droit des activités administratives. 2024. С. 12. URL: <https://fondamentaux.org/2024/introduction-ledroit-administratif-un-droit-des-activitesadministratives/>(дата звернення: 10.01.2026).

чається «публічно-адміністративна діяльність» і «система діяльності органів публічної адміністрації».¹⁷⁰

Актуальність дослідження синергії в адміністративному праві зумовлена, з одного боку, трансформаційними процесами у сфері публічного адміністрування, децентралізації та цифровізації публічної влади, а з іншого – необхідністю забезпечення узгодженості, цілісності та результативності діяльності суб'єктів адміністративного права.

Практика застосування адміністративно-правових норм свідчить, що недостатня координація між органами публічної адміністрації та формалізм у реалізації владних повноважень знижують ефективність публічного адміністрування та не забезпечують високого рівня досягнення суспільно значущих результатів. Про що свідчать висновки за результатами аудиту відповідності на тему «Реформа державного управління: стан реагування уряду на оцінювання відповідності принципам державного управління»¹⁷¹ Тому дослідження синергійних ефектів у межах функціонування адміністративно-правової системи набуває не лише теоретичного, а й прикладного значення.

У науковому дискурсі синергія традиційно розглядається в контексті системного підходу як результат взаємодії елементів складних систем, що зумовлює виникнення нових якостей і властивостей, не притаманних окремим складовим. Учені у сфері теорії державного управління запропонували до системного підходу долучити синергетичний, який охоплює у своєму

¹⁷⁰ Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / відп. ред. О. Сироїд. Київ : К.I.C., 2009. 552 с. С. 22.

¹⁷¹ Звіт про результати аудиту відповідності на тему «Реформа державного управління: стан реагування уряду на оцінювання відповідності принципам державного управління». Затверджено рішенням Рахункової палати від 16.12.2025 № 31-9. URL: https://www.rp.gov.ua/uploadfiles/Activity/Collegium/2025/31-9_2025/Zvit_31-9_2025.pdf (дата звернення: 10.02.2026).

переліку потенціалів розгляд, облік та прогноз можливої динаміки до будь-якого явища.¹⁷²

У сучасній науковій думці обґрунтовується доцільність застосування системно-синергетичного підходу, який поєднує потенціал системного аналізу та синергетики. Зокрема, український дослідник О. Куций пропонує застосовувати системно-синергетичний підхід як такий, що є потужною альтернативною пропозицією, оскільки дозволяє поєднати переваги системного підходу з такими категоріями, як ентропія, синкретія, дисипативність, флуктуації, біфуркація, випадковість і нелінійність, які потенційно здатні подолати його обмеження.¹⁷³

Синергетика та синергетичний підхід сформувалися у процесі розвитку теорії складних систем, об'єктом дослідження якої стали відкриті нелінійні системи, здатні до самоорганізації. Зокрема, підкреслюється, що «синергетика та синергетичний підхід виникли у процесі розвитку теорії складних систем. Об'єктом вивчення синергетики стали складні системи, що самоорганізуються»¹⁷⁴. Це положення має принципове значення для адміністративного права, яке також характеризується складністю, багаторівневістю та відкритістю до впливу зовнішнього середовища.

Екстраполяція зазначеного підходу у сферу адміністративного права дозволяє по-новому осмислити природу адміністративно-правових відносин, функціонування інституцій публічної адміністрації, а також взаємодію норм, принципів і процедур як єдиної регулятивної системи. У цьому контексті системно-синергетичний підхід постає як інтегративна характеристика

¹⁷² Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. Київ : Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

¹⁷³ Куций О. А. Синергія в загальнонауковому та організаційно-психологічному тлумаченнях: аналіз теорії та експериментів. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Психологія*. 2022. Вип. 3 (56). С. 73.

¹⁷⁴ Добронравова І. С., Білоус Т. М., Комар О. В. Новітня філософія науки : підручник. Київ : Логос, 2009. 360 с. С. 18.

адміністративно-правової системи, що забезпечує її цілісність, адаптивність та ефективність.

В адміністративній діяльності органів публічної влади синергія проявляється у взаємоузгодженості дій різних суб'єктів публічної адміністрації, ефективному поєднанні правових та організаційних засобів, а також у здатності системи публічного адміністрування до саморегуляції та розвитку. Особливого значення набувають синергійні ефекти в умовах міжвідомчої взаємодії, реалізації заходів у державних політиках, а також під час надання адміністративних послуг, де результативність значною мірою залежить від скоординованості та узгодженості дій різних інституцій.

Незважаючи на наявність окремих наукових напрацювань у сфері системного аналізу права, питання синергії в адміністративному праві залишаються недостатньо дослідженими. Відсутність єдиного підходу до визначення змісту синергії, її ознак, форм прояву в адміністративно-правовому регулюванні обумовлює необхідність комплексного наукового аналізу зазначеної проблематики.

Теоретико-правове осмислення синергії як феномену в адміністративному праві, визначення її сутності, ознак та функціонального призначення, а також обґрунтування напрямів її реалізації набуває особливої актуальності.

Дослідження синергії в адміністративному праві спрямоване на поглиблення теоретичних засад галузі та підвищення ефективності функціонування публічної адміністрації шляхом забезпечення узгодженості, цілісності та результативності адміністративно-правового впливу.

У сучасному науковому дискурсі синергія розглядається як складне міждисциплінарне явище, що характеризує особливий тип взаємодії елементів системи, за якого виникають нові властивості. Так, відомий американський вчений Інституту вивчення складних систем Пітер Корнінг підкреслює, що «синергія – комбінований ефект, що виникає внаслідок дії двох (або більше) частин, елементів чи індивідів – це неоднозначне явище як

у природі, так і в людському суспільстві».¹⁷⁵ Водночас учений зауважує: «Хоча термін «синергія» відіграє значну роль у більшості, якщо не у всіх, наукових дисциплінах, його важливість не отримала широкого визнання, оскільки він використовується під багатьма різними псевдонімами, включаючи емерджентність, кооперативність, симбіоз, коеволюцію, симетрію, порядок, взаємодії, взаємозалежності, системні ефекти, навіть складність та динамічні атрактори...».¹⁷⁶

Розкриваючи сутність синергії, П. Корнінг акцентує увагу на її причинно-наслідковому потенціалі, зазначаючи, що «...різні сукупності взаємодіючих частин, які ми називаємо системами, не лише створюють синергію, але й ця синергія своєю чергою стала важливим джерелом причинно-наслідкового зв'язку у просуванні еволюційного процесу...». При цьому принциповим є положення про взаємозумовленість елементів і системи загалом: «Гіпотеза синергізму вимагає від нас зосередитися як на цілому, так і на частинах. В еволюційних процесах (як біологічних, так і соціокультурних / технологічних) частини та ціле мають взаємний та реципрокний причинно-наслідковий вплив один на одного. З часом частини, що розвиваються, формуються під впливом своїх функціональних зв'язків з цілими та їхнього вибіркового впливу на них, і навпаки».¹⁷⁷

Методологічною основою дослідження синергії виступає синергетика як розвиток системного підходу. Зокрема, Є. Борщук, досліджуючи системний підхід і синергетику, зазначає, що «за своєю сутністю синергетика є розвитком ідей системного підходу для відкритих неврівноважених систем, вона узагальнює всі найважливіші для дослідження процесів самоорганізації теоретичні і методологічні результати систем-

¹⁷⁵ Corning P. A. Synergy and the Systems Sciences. URL: <https://web3.isss.org/primer2/corning.htm> (дата звернення: 10.01.2026).

¹⁷⁶ Там само.

¹⁷⁷ Там само.

них досліджень»¹⁷⁸. Синергетика, прийнявши від системного підходу базові положення, істотно їх розвиває, оскільки «синергетика, прийнявши від системного підходу розвиток системних ідей, наповнює їх новим змістом. Вона акцентує увагу на процесах формування, розвитку і руйнування систем, доводить, що хаос відіграє важливу роль у процесах функціонування систем, причому не тільки деструктивну, досліджує процеси самоорганізації систем, наголошує на узгодженості процесів, що лежать в основі самоорганізації і розвитку, вивчає сукупність внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків системи, визнає роль середовища в процесі зміни...»¹⁷⁹.

Один із засновників синергетики Г. Хакен, розвиваючи синергетичний підхід, вважав, що об'єктом дослідження є складні відкриті нелінійні системи, які складаються з багатьох взаємодіючих елементів, перебувають далеко від рівноваги, зазнають впливу флуктуацій і здатні до самоорганізації, що зумовлює виникнення нових (емерджентних) структур та якісних змін.¹⁸⁰

З огляду на викладене синергія характеризується низкою ключових ознак, серед яких особливо важливого значення набуває здатність структурних компонентів до взаємодоповнення. Саме така взаємодія забезпечує інтеграцію елементів у цілісну систему та зумовлює виникнення нових властивостей. У цьому контексті синергія визначається як властивість, за якої у процесі взаємодії суб'єктів досягається вищий результат, ніж за умови їх ізольованого функціонування.

¹⁷⁸ Борщук Є. М. Системний підхід і синергетика. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2011. Вип. 21 (1). С. 345. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvnltnu/21_1/344_Bor.pdf (дата звернення: 10.01.2026).

¹⁷⁹ Там само.

¹⁸⁰ Haken H. *Synergetics. An Introduction. Nonequilibrium Phase Transitions and Self-Organization in Physics, Chemistry and Biology*. Berlin : Springer, 1978. 355 p. Haken H. *Advanced Synergetics: Instability Hierarchies of Self-Organizing Systems and Devices*. Berlin : Springer, 1983. 450 p. URL: <https://www.scribd.com/document/724968200/Haken-Advanced-Synergetics-Instability-Hierarchies-of-Self-Organizing-Systems-and-Devices> (дата звернення: 29.01.2026).

Основною відмінністю самоорганізації від інших процесів, наприклад від процесів зростання, є якісна зміна стану, у якому перебуває система, і те, що ця зміна відбувається стрибком. Синергія фактично являє собою дію, що посилює ефект взаємодії двох або більше факторів, які характеризуються тим, що спільна їх дія суттєво перевищує звичайну суму їхніх дій.¹⁸¹

Водночас синергія має виражений соціальний вимір, оскільки «...синергія є особливо важливим, потужним, надзвичайно актуальним явищем, що здатне функціонувати на рівні самозапуску при груповій формі діяльності людей...»¹⁸². Це положення є принципово значущим для адміністративного права, яке регулює саме адміністративну діяльність суб'єктів публічної адміністрації.

Таким чином, у контексті адміністративного права синергію доцільно розглядати як інтегративну властивість адміністративно-правової системи, що проявляється у взаємодії та взаємодоповненні її елементів – норм, інститутів, суб'єктів та процедур – у результаті чого досягається якісно новий, більш ефективний результат публічного адміністрування. Синергія забезпечує узгодженість діяльності суб'єктів адміністративного права, сприяє самоорганізації системи публічного адміністрування та виступає ключовою передумовою підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання.

Однією з ключових тенденцій сучасної юридичної науки є переосмислення адміністративного права як складної, відкритої та динамічної системи, що функціонує за законами самоорганізації. У цьому контексті особливого значення набуває синергетичний підхід, який дозволяє дослідити процеси взаємодії, нестійкості, переходів та формування нових якостей у правових

¹⁸¹ Василенко М. Д., Слатвінська В. М. Сила синергії у проявах правової науки: міждисциплінарне дослідження. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса : Гельветика, 2019. Т. 24 / голов. ред. Ю. В. Цуркан-Сайфуліна ; МОН України, НУ «ОЮА». С. 18.

¹⁸² Куций О. А. Синергія в загальнонауковому та організаційно-психологічному тлумаченнях: аналіз теорії та експериментів. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Психологія*. 2022. Вип. 3 (56). С. 73.

системах. Як зазначає Герман Хакен, «синергетика вивчає системи, що самоорганізуються, у яких взаємодія елементів призводить до виникнення впорядкованих структур».¹⁸³

Однією з фундаментальних ідей синергетики є положення про чутливість систем до зовнішніх впливів: «У певних ситуаціях навіть незначні зміни зовнішніх умов можуть призводити до раптових і радикальних змін у системі».¹⁸⁴ Екстраполюючи це положення на сферу адміністративного права, варто зазначити, що навіть незначні законодавчі зміни або зміни судової практики можуть зумовлювати суттєву трансформацію правозастосування та організації публічного адміністрування.

Важливим для розуміння синергетичних процесів є концепт нестійкості системи та переходу до нового стану. У науковій літературі наголошується, що у разі зміни керуючого параметра система може втрачати стійкість і переходити до якісно нового стану, який характеризується більш високим рівнем упорядкованості¹⁸⁵. У процесі такого переходу система проходить через стадію вибору можливих варіантів розвитку, де вирішальну роль відіграють випадкові флуктуації, а остаточний стан визначається так званим параметром порядку, що підпорядковує поведінку всіх елементів системи¹⁸⁶.

Зазначені положення дозволяють розглядати адміністративне право як систему, що перебуває в постійній динаміці та розвитку. Зокрема, ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» може розглядатися як зміна керуючого параметра, що зумовлює трансформацію всієї системи публічного адміністрування. У цьому контексті принципи адміністративного права (верховенство права, пропорційність, належне урядування) виконують функцію параметрів порядку, які забезпечують узгодженість функціонування системи.

¹⁸³ Haken H. Erfolgsgeheimnisse der Natur: Synergetik, die Lehre vom Zusammenwirken. Stuttgart : Deutsche Verlags-Anstalt, 1981. 254 p. P. 10.

¹⁸⁴ Там само.

¹⁸⁵ Там само. Р. 24.

¹⁸⁶ Там само. Р. 26.

Синергетичний підхід також акцентує увагу на розмежуванні індивідуальної та колективної поведінки. Як зазначається в наукових дослідженнях, «поведінка великих груп людей підпорядковується певним закономірностям і може бути прогнозованою»¹⁸⁷. При цьому колективна поведінка формується не внаслідок змови, а як результат взаємодії індивідів у спільному середовищі, що створює ефект узгодженості дій¹⁸⁸. У сфері адміністративного права це проявляється у формуванні типових моделей поведінки суб'єктів публічного адміністрування, що забезпечує стабільність і передбачуваність правозастосування.

Крім того, синергетика базується на взаємозумовленості елементів системи, коли «окремі елементи системи зумовлюють існування один одного»¹⁸⁹. У адміністративному праві це означає взаємозалежність публічного адміністрування, суб'єктів владних повноважень, приватних осіб, адміністративних процедур і судового контролю. Саме взаємодія цих елементів формує цілісну адміністративно-правову систему, у якій зміна одного компонента впливає на функціонування всієї системи.

Особливого значення набуває положення синергетики про обмеженість ресурсів і необхідність їх оптимального використання. Як зазначається, економічні системи функціонують в умовах обмежених ресурсів, що зумовлює необхідність пошуку ефективних моделей організації¹⁹⁰. Це положення є актуальним і для адміністративного права, оскільки публічне адміністрування здійснюється в умовах обмежених фінансових, організаційних та кадрових ресурсів. У цьому контексті синергія дозволяє досягати більшого результату шляхом координації діяльності різних суб'єктів.

Синергетичний підхід також підкреслює динамічний характер розвитку систем. Зокрема, зазначається, що сучасні соціально-економічні системи варто розглядати як процеси розвитку,

¹⁸⁷ Там само. Р. 164.

¹⁸⁸ Там само. Р. 165.

¹⁸⁹ Там само. Р. 168.

¹⁹⁰ Там само. Р. 170.

що перебувають у постійній зміні та еволюції¹⁹¹. Це повною мірою стосується адміністративного права, яке не є статичною системою норм, а постійно трансформується під впливом соціальних, економічних і політичних факторів.

Важливу роль у синергетичних процесах відіграють флуктуації – незначні випадкові зміни, які можуть визначити подальший розвиток системи. Як зазначається, «на певному етапі система втрачає стійкість, і навіть незначні флуктуації можуть визначити напрям її подальшого розвитку»¹⁹². У сфері адміністративного права такими флуктуаціями можуть бути судові рішення, інноваційні адміністративні практики, цифровізація публічного адміністрування, які здатні зумовити системні зміни.

Таким чином, застосування синергетичного підходу дозволяє розглядати адміністративне право як складну, відкриту та нелінійну систему, що розвивається шляхом самоорганізації. Синергія у цій системі виникає внаслідок взаємодії її елементів і забезпечує формування нових властивостей, які не притаманні окремим компонентам. Це своєю чергою сприяє підвищенню ефективності публічного адміністрування та формуванню сучасної моделі адміністративного права, орієнтованої на принципі належного урядування та верховенства права.

3.2. Синергетичний ефект «м'якого права» у сфері адміністративно-правового регулювання

Розвиток адміністративно-правових відносин на сучасному етапі характеризується ускладненням соціальних взаємодій з акцентом на цифровізацію та зниженням актуальності застосування традиційних, жорстко централізованих юридичних засобів. За таких умов істотно ускладнюється узгодження інтересів суб'єктів права, що діють у багаторівневих і взаємопов'язаних адміністративних правовідносинах.

У зв'язку з цим виникла об'єктивна потреба в оновленні адміністративного законодавства, переосмисленні інструмента-

¹⁹¹ Там само. Р. 171.

¹⁹² Там само. Р. 172.

рію адміністративного права з переходом до більш гнучких, адаптивних та ефективних моделей правового впливу.

Вагомим чинником таких змін є прагнення України до Європейського Союзу та адаптації адміністративно-правового регулювання до європейських стандартів, у зв'язку з чим в адміністративно-правовій науці з'явилися нові підходи до регулювання, орієнтовані на координацію, взаємодію та партнерство.

Одним із чинників трансформаційних перетворень у сферах адміністративно-правового регулювання є імплементація в національне законодавство норм «м'якого права».

Під «м'яким правом» розуміються інституційні, рекомендаційні норми, що містяться у відповідних джерелах – документах міжнародних міжурядових організацій. Такі норми відіграють надзвичайно важливу допоміжну роль у становленні або конкретизації юридичної думки, підготовці й розробленні договірних міжнародно-правових норм, а також внутрішньодержавних юридичних актів. Як зазначають українські вчені, «норми «м'якого права» мають відповідну юридичну силу, незважаючи на свій рекомендаційний, необов'язковий характер».¹⁹³

Звернення до інструментів «м'якого права» зумовлюється насамперед ускладненням сучасних глобальних викликів і зростанням наукової невизначеності щодо причинно-наслідкових зв'язків складних соціальних процесів. За таких умов державам дедалі складніше досягати узгоджених позицій щодо змісту жорстких міжнародно-правових зобов'язань, а ефективні нормативні рішення часто залишаються нечітко окресленими або перебувають на стадії формування. Водночас суспільство очікує оперативної реакції та певних орієнтирів поведінки, що й зумовлює активніше використання гнучких регуляторних механізмів.

¹⁹³ Шалінська І. В. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку. *Соціологія права*. 2011. № 2. URL: <https://nasplib.isofts.kiev.ua/handle/123456789/39605> (дата звернення: 10.01.2026); Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид. Одеса : Гельветика, 2023. 688 с. С. 127.

мів, притаманних «м'якому праву», як проміжного інструменту координації та врегулювання.¹⁹⁴

«М'яке право» як самостійний та вкрай дискусійний феномен у правовому дискурсі виник порівняно нещодавно. Навряд чи можна назвати іншу категорію в юридичній доктрині, яка продукувала б такі суперечливі відгуки й дебати.

«Гнучкість, що створюється м'яким правом, унікальна, адже вона полегшує еволюцію правових норм у відповідь на політичні реалії та обставини, що змінюються».¹⁹⁵

Ян Клабберс зазначає: «М'яке право виступає лише однією з еманцій ширшої тенденції: воно підтримує зростаючу деформалізацію глобальної політики і добре вписується у стирання відмінностей між публічним та приватним. ...Справді, у світі, де різниця між державним та приватним більше не є чітко розмежованою, громадські та приватні суб'єкти «взаємопереходять» один в одного; як результат, цілком може виявитися, що жорстке право, що походить від органу публічної влади, стане швидше винятком, ніж нормою; у такому світі м'яке право є найбільш природною формою, яку може приймати право саме тому, що залишається незрозумілим, хто здійснює владу та на якій підставі».¹⁹⁶

Як підкреслює Ульріка Морс, м'яко-правова тематика порушує фундаментальні питання здійснення влади, розподілу повноважень, легітимності, соціальних практик, демократії, а також питання про кордони між правом та політикою, між сферами публічного та приватного життя.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Peters A. Soft Law as a New Mode of Governance. In: *The Dynamics of Change in EU Governance* / ed. by U. Diedrichs, W. Reiners, W. Wessels. Cheltenham ; Northampton : Edward Elgar Publishing, 2011. P. 31.

¹⁹⁵ Meyer T. Soft Law as Delegation. *Fordham International Law Journal*. 2008. Vol. 32. № 3. P. 897.

¹⁹⁶ Klabbers J. Reflections on Soft International Law in a Privatized World. 2006. URL: http://www.helsinki.fi/eci/Publications/Klabbers/JKSoft_law_and_public.pdf (дата звернення: 12.01.2026).

¹⁹⁷ Mörtz U. Soft Law and New Modes of EU Governance – A Democratic Problem? 2005. P. 4. URL: <http://www.mzes.uni-mannheim.de/typo3/site/Moerth.pdf> (дата звернення: 10.01.2026).

В основі зростання уваги до «м'якого права» лежать об'єктивні тенденції децентралізації процесів нормоутворення, а також необхідність підвищення їх демократичності та транспарентності. У сучасних умовах відбувається зміщення акцентів у системах публічного адміністрування – від владно-ієрархічних моделей до моделей партнерської взаємодії між державою та приватними особами, що передбачає ширше застосування гнучких регуляторних інструментів.¹⁹⁸

Варто виокремити і таку особливість «м'якого права»: дотримання його норм не забезпечується формальними інституційними органами чи адміністративними судами, а здійснюється шляхом морального переконання та саморегулювання, зокрема через страх бути маргіналізованим або, що більш радикально, виключеним з процесу.¹⁹⁹

У статті, присвяченій «м'якому праву», О. Скочилиас-Павлів та А. Бессонова зазначають, що у сучасних умовах розвитку правової системи України феномен внутрішнього м'якого права набуває дедалі більшого значення як інструмент, що дозволяє здійснювати ефективне управління без надмірної жорсткості правових норм. Його вплив особливо помітний у сфері адміністративного права, де регулювання суспільних відносин часто вимагає ефективності, адаптивності та відповідності європейським стандартам.²⁰⁰

Застосування принципів «м'якого права» зумовило використання на практиці органами публічної адміністрації документів рекомендаційного характеру, що призводить до створення ситуацій, коли права та обов'язки суб'єктів визначаються поза межами формальних джерел права.

¹⁹⁸ Senden L. *Soft Law in European Community Law*. Oxford : Hart Publishing, 2004. 531 p. P. 11–118. Abbott K., Snidal D. *Hard and Soft Law in International Governance* // *International Organization*. 2000. Vol. 54. № 3. P. 433–435.

¹⁹⁹ Zerilli F. M. *The Rule of Soft Law: An Introduction*. *Focaal*. 2010. Iss. 56. P. 5.

²⁰⁰ Skochylas-Pavliv O., Bessonova A. *Soft Law as an Instrument for Regulating Administrative and Legal Relations*. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2025. Т. 12. № 4 (48). С. 416.

Активне залучення суб'єктів громадянського суспільства до реалізації адміністративних компетенцій шляхом делегування або ж наділення публічними повноваженнями та децентралізація влади також зумовлюють використання норм м'якого права.

У цьому контексті, як зазначає Г. Грібнау, «м'яке право» виступає важливим інструментом підвищення легітимності та ефективності правового регулювання, зокрема в умовах багаторівневого та мережевого управління²⁰¹. Воно сприяє формуванню нових форм взаємодії, що базуються на довірі, координації та участі, а також дозволяє оперативно реагувати на суспільні потреби.²⁰²

Крім того, використання «м'якого права» у правозастосовчій практиці вимагає формування адміністративно-правового інструментарію впливу з характерними елементами диспозитивного методу правового регулювання та виокремлення окремої форми публічного адміністрування, характерної для такого методу.

Таким чином, синергетичний ефект в адміністративному праві від використання «м'якого права» проявляється, по-перше, у його превентивному характері, що полягає в запобіганні правопорушенням; по-друге, у виникненні регулятивних властивостей «м'якого» реагування: гнучкому, швидкому реагуванню; по-третє, у гармонізації національного адміністративного права з європейськими та міжнародними стандартами.

3.3. Синергія в системі суб'єктів публічного адміністрування

Оновлення концептуальних підходів до системи суб'єктів публічного адміністрування, обумовлене змінами аксіологічно-світоглядних засад, цифровізацією публічного адміністрування, переорієнтацією держави на сервісну модель взаємодії з особою, спонукає до використання оновленої методології, а саме системно-синергетичного підходу.

Системний підхід передбачає стандартизацію й уніфікацію наукових понять, забезпечує однозначність і зіставність науко-

²⁰¹ Gribnau H. Improving the Legitimacy of Soft Law in EU Tax Law. *Intertax*. 2007. Vol. 35. № 1. P. 30–36.

²⁰² Там само. P. 40–42.

вих висновків, необхідних для вивчення та вдосконалення діяльності суб'єктів публічної адміністрації.²⁰³

Синергетичний підхід описує явища спільної взаємодії елементів системи, що дає результат, який значно перевищує сумарний ефект дій кожного елемента окремо.

Ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру»²⁰⁴ істотно змінило нормативну основу функціонування адміністративних органів, закріпивши єдині принципи адміністративної процедури, вимоги до ухвалення адміністративних актів, стандарти участі особи у процедурі та адміністративної взаємодопомоги. Відповідно актуалізує проблему теоретичного обґрунтування системної єдності суб'єктів публічного адміністрування, що виступає основою для підвищення ефективності публічного адміністрування, оптимізації адміністративних процедур, поліпшення результатів реалізації державної політики та з'ясування ролі синергії як внутрішнього механізму їх ефективного функціонування.

Системний підхід у правознавстві передбачає розгляд об'єкта як цілісного утворення, що характеризується структурною впорядкованістю та функціональною взаємозумовленістю елементів. Як зазначає В. К. Колпаков, однією з визначальних ознак соціальної системи є її цілісність щодо середовища і багатоманітність зв'язків з ним, що водночас зумовлює включеність системи до більш складного утворення.²⁰⁵

У площині адміністративного права це означає, що система суб'єктів публічного адміністрування не є механічною сукупністю органів, а становить структуровану ієрархічно-

²⁰³ Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Видавництво Національного університету Державної податкової служби України, 2013. 342 с. С. 127.

²⁰⁴ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 14.01.2026).

²⁰⁵ Колпаков В. К. Організаційно-правові аспекти діяльності апаратів БХСС : навч. посіб. Київ, 1989. 132 с. С. 29; Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Видавництво Національного університету Державної податкової служби України, 2013. 342 с. С. 129.

координаційну конструкцію, інтегровану в загальну систему публічної влади. До її складу належать: органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; суб'єкти, яким делеговано публічно-владні повноваження.

Кожен із зазначених суб'єктів посідає визначене місце в системі, що обумовлено його адміністративно-правовим статусом, обсягом компетенції та характером здійснюваних повноважень.

У сучасних наукових джерелах адміністративно-правової науки певний період спостерігалась термінологічна варіативність щодо визначення та співвідношення понять «суб'єкт публічного управління», «суб'єкт публічного адміністрування», «адміністративний орган», «суб'єкт владних повноважень». Наявність різних дефініцій у законодавстві та доктрині зумовлювала необхідність вироблення узгодженої теоретичної позиції, здатної забезпечити єдність правозастосування та концептуальну цілісність адміністративно-правового регулювання.

Особливої актуальності це питання набуло після ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру»²⁰⁶, який оперує категорією «адміністративний орган» та закріплює універсальні процедурні стандарти для суб'єктів, що здійснюють публічно-владні функції. Це вимагає переосмислення доктринальних підходів крізь призму системно-синергетичної методології.

У сучасній навчальній літературі простежується тенденція до уніфікації зазначених категорій. Так, у навчальному посібнику «Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні» (за загальною редакцією В. Галунька, В. Фелика) вчені ототожнюють поняття публічного управління та публічного адміністрування й відповідно зазначають, що суб'єкт публічної адміністрації тотожний суб'єкту публічного управління та є суб'єктом, який у межах власних або делегованих повноважень реалізує функції виконавчої влади, а саме бере участь у формуванні державної політики

²⁰⁶ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 14.01.2026).

та або її реалізації через виконання Конституції і законів України. Відповідно публічна адміністрація є системою суб'єктів публічного адміністрування.²⁰⁷

У підручнику із загального адміністративного права (за загальною редакцією Р. Мельника) констатується, що «у здійсненні публічного адміністрування в обов'язковому порядку беруть участь суб'єкти, які реалізують функції публічної адміністрації, або суб'єкти публічного адміністрування, до яких належать: органи виконавчої влади; інші органи державної влади, що займаються виконавчою діяльністю, наприклад Президент України (у рамках реалізації окремих повноважень), Служба безпеки України, Національний банк України та ін.; органи влади Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування; суб'єкти делегованих повноважень тощо».²⁰⁸

У примітці автор уточнює, що «...поруч із терміном «суб'єкт публічного адміністрування»... як синонімічні категорії можуть вживатися: адміністративний орган, публічна адміністрація, суб'єкти владних повноважень».²⁰⁹

Таким чином, у сучасній адміністративно-правовій доктрині сформувалася тенденція до функціонального підходу: визначальною ознакою суб'єкта є не його формально-інституційна належність, а здійснення публічно-владних адміністративних функцій. Такий підхід узгоджується з положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру», який поширює процедурні вимоги на всіх суб'єктів, що ухвалюють адміністративні акти, незалежно від їх організаційно-правової форми.

Цілісність системи суб'єктів публічної адміністрації забезпечується функціональною взаємодоповнюваністю її структур-

²⁰⁷ Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні: навчальний посібник: у 2-х томах. Т. 1. Загальне адміністративне право. Особливе адміністративне право / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Гулак та ін.; за заг. ред. В. Галуцька, В. Фелика. Одеса: Юридика, 2024. 622 с. С. 127.

²⁰⁸ Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид. Одеса: Гельветика, 2023. 688 с. С. 44–45.

²⁰⁹ Там само. С. 44.

них елементів, кожен з яких виконує специфічні функції в межах реалізації завдань публічного адміністрування. У такій системі діяльність окремих суб'єктів не є ізольованою, а набуває значення лише в контексті взаємодії з іншими елементами, що спрямована на досягнення спільної системної мети – забезпечення публічного інтересу та належного виконання публічно-владних повноважень.

З позицій синергетичного підходу різноманітність суб'єктів публічної адміністрації зумовлює процеси їх структурної диференціації та поліморфізації, у результаті чого формуються окремі підсистеми, що мають відносну автономність, але водночас залишаються інтегрованими в межах єдиної системи. Прикладом такої підсистеми може слугувати система органів виконавчої влади, яка, будучи складовою системи публічної адміністрації, характеризується власною ієрархічною структурою, специфічними функціями та механізмами взаємодії. У синергетичному вимірі зазначені процеси відображають закономірності структурної самоорганізації складних соціально-правових систем, у межах яких диференціація елементів поєднується з відтворенням базових системоутворювальних параметрів – елементів, типів взаємодії між ними та умов, що регулюють ці взаємозв'язки. Така поліморфізація через системні заборони й дозволи супроводжується системною схожістю через неминуче повторення основних системоутворювальних параметрів – елементів, відносин між ними, умов, які обмежують ці відносини.²¹⁰

Важливою характеристикою системи суб'єктів публічної адміністрації є наявність доволі інтенсивних і стабільних внутрішніх зв'язків між її елементами. Саме інтенсивність та істотність таких зв'язків – визначальні ознаки системної цілісності, оскільки взаємодія між складовими елементами системи має більш виражений характер порівняно з їх взаємодією із зовнішнім середовищем. У синергетичному аспекті це свідчить про

²¹⁰ Колпаков В. К. Організаційно-правові аспекти діяльності апаратів БХСС : навч. посіб. Київ, 1989. 132 с. С. 28.

формування внутрішнього порядку системи, що забезпечує узгодженість функціонування її елементів та сприяє виникненню інтегративних властивостей, які не зводяться до характеристик окремих суб'єктів. «Відсутність інтегративної якості призводить до конгломеративного утворення... Наявність такої якості свідчить, що система є цілісною».²¹¹

Водночас система суб'єктів публічної адміністрації не є замкненою, а функціонує як відкрита система, що перебуває в постійній взаємодії із зовнішнім середовищем. Цілісність системи проявляється не лише у внутрішніх взаємозв'язках її компонентів, але й у взаємодії із соціальним, правовим та інституційним середовищем, у межах якого вона функціонує. До такого середовища належать об'єкти та процеси, що, будучи зовнішніми щодо системи, впливають на формування її інтегративних властивостей опосередковано – через окремі елементи системи або через її структурну організацію загалом.

У цьому контексті адміністративне право виступає своєрідним нормативно-інституційним середовищем функціонування системи суб'єктів публічної адміністрації. Воно формує поле потенційних і актуальних взаємозв'язків між суб'єктами публічного адміністрування, визначає межі їх компетенції, процедури взаємодії та механізми реалізації публічно-владних повноважень. Саме в межах цього правового поля відбувається формування та реалізація інтегративних якостей системи, що забезпечують її здатність до ефективного функціонування, адаптації та подальшого розвитку.

Система суб'єктів публічної адміністрації як складна відкрита соціально-правова система розвивається на основі внутрішньої взаємодії її структурних елементів та зовнішніх імпульсів середовища.

Виокремлення структури та визначення характеру взаємодії між елементами системи створює методологічні передумови для виявлення закономірностей розвитку суб'єктів публічної

²¹¹ Kolpakov V. Administrative proceeding relations in the subject of administrative law. Yearbook of Ukrainian law : Coll. of scientific papers / responsible for the issue O. V. Petryshyn. Kharkiv : Law, 2019. № 11. 472 p. P. 173.

адміністрації. У синергетичному вимірі структура виступає не статичною схемою розміщення елементів, а конфігурацією стійких зв'язків, які формують порядок у системі та знижують рівень ентропії. Саме через повторюваність і нормативну визначеність таких зв'язків забезпечується відтворюваність публічного адміністрування. А наявність у системі не менше двох компонентів, з яких утворені її керуюча і керована підсистеми, визначається В. К. Колпаковим як наступна ознака соціальної самоврядної системи.²¹²

Структурність системи органічно доповнюється її ієрархічністю. Вертикальна підпорядкованість рівнів – від центральних органів виконавчої влади до територіальних підрозділів і суб'єктів делегованих повноважень – створює багаторівневу модель організації публічно-владного впливу. «Виділяють два види підпорядкування – пряме та впливове. Пряме підпорядкування означає підлеглість складових нижчого ієрархічного рівня складовим вищого рівня».²¹³ «Ієрархія, яка будується за принципом прямого підпорядкування, характеризується відокремленістю нижчих рівнів від вищих. У цьому полягає принципова відмінність між прямою підпорядкованістю та впорядкованістю».²¹⁴ У синергетичному аспекті ієрархія виконує функцію механізму впорядкування потоків інформації та ресурсів, забезпечуючи узгодженість рішень і запобігаючи хаотичним коливанням у функціонуванні системи.

Водночас ієрархічність відображає різні рівні складності публічного адміністрування та відповідні рівні ухвалення адміністративних рішень. Вищі рівні системи формують стратегічні

²¹² Колпаков В. К. Організаційно-правові аспекти діяльності апаратів БХСС : навч. посіб. Київ, 1989. 132 с. С. 28; Маделик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Видавництво Національного університету Державної податкової служби України, 2013. 342 с. С. 128–129.

²¹³ Поліщук О. Д., Яджак М. С. Мережеві структури та системи: III. Ієрархії та мережі. *Системні дослідження та інформаційні технології*. 2018. № 4. С. 84. URL: <https://ela.kpi.ua/server/api/core/bitstreams/1e0f432c-ea59-4069-80f8-9cfbaab23610/content> (дата звернення: 12.01.2026).

²¹⁴ Там само.

орієнтири й нормативні рамки, тоді як нижчі забезпечують конкретизацію та практичну реалізацію адміністративних рішень.²¹⁵ Такий розподіл функцій сприяє виникненню ефекту синергії: результат функціонування всієї системи перевищує суму результатів діяльності окремих її елементів.

Функціональність є однією з основних властивостей системи суб'єктів публічного адміністрування, ба більше, вона відіграє системоутворювальну роль, обмежуючи простір рішень, кількість взаємодій і т.д. Система існує, допоки функціонує і виконує свої функції.²¹⁶

Адміністративні функції спрямовані на реалізацію базової цінності адміністративного права – публічного інтересу. Це підтверджується дослідженнями вчених у теорії систем. Так, Л. Берталанфі визначав, що багаторівнева організація складних соціальних систем передбачає розподіл функцій між рівнями, що забезпечує виникнення емерджентних властивостей системи як цілого.²¹⁷

Простежуючи певний взаємообумовлений зв'язок між сутністю суб'єкта публічної адміністрації та його діями, можемо говорити, що певний прояв сутності суб'єкта публічної адміністрації є його функцією.²¹⁸ Відповідно до теорії Л. Дюгі об'єктивне право покладає на кожного члена суспільства обов'язок виконувати функцію, що відповідає місцю, яке він посідає у суспільстві. Ніхто самовільно не може відмовитися від вико-

²¹⁵ OECD. Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers. Paris : OECD Publishing, 2019. 203 p. P. 21–22.

²¹⁶ Колпаков В. К. Організаційно-правові аспекти діяльності апаратів БХСС : навч. посіб. Київ, 1989. 132 с. С. 54; Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Видавництво Національного університету Державної податкової служби України, 2013. 342 с. С. 130.

²¹⁷ Bertalanffy L. von. General system theory: foundations, development, applications. New York : George Braziller, 1968. 295 p. P. 30–31.

²¹⁸ Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Видавництво Національного університету Державної податкової служби України, 2013. 342 с. С. 130.

нання своїх соціальних функцій, інакше в результаті безладу суспільство перетвориться з організованого в анархічне.²¹⁹

Синергетичний підхід також дозволяє трактувати ієрархічність як поведінкову характеристику системи. Кожен рівень обумовлює певні аспекти її функціонування: нормативний, організаційний, процедурний, контрольний. Взаємодія між рівнями відбувається через механізми зворотного зв'язку: інформація про результати діяльності нижчих ланок впливає на коригування стратегічних рішень, тоді як нормативні зміни на вищому рівні трансформують параметри діяльності підпорядкованих структур. Ганс Хорн зазначає, що будь-яке доповнення одного елемента частини неминуче впливає на попередній статус інших, тому елементи системи щоразу мають бути наново врегульовані з урахуванням відносин, у яких вони перебувають один з одним.²²⁰

Відповідно ієрархічна самоорганізація є визначальною характеристикою складних відкритих систем, у яких взаємодія між рівнями визначає адаптивність і стабільність поведінки системи.²²¹ «...Самоорганізація в людських суспільствах передбачає, що обмеження, такі як адміністрування та інституції, можуть бути організовані таким чином, що ефективне адміністрування також самоорганізовуватиметься, створюючи повністю самоорганізоване суспільство, в якому інтереси всіх агентів ... узгоджуються з інтересами суспільства в цілому»²²².

Система суб'єктів публічної адміністрації характеризується не лише структурною різноманітністю, а й наявністю внутріш-

²¹⁹ Duguit L. Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon / 2e éd. revue. Paris : Librairie Félix Alcan, 1920. 206 p. P. 20.

²²⁰ Horn Hans-Detlef. Staat und Gesellschaft in der Verwaltung des Pluralismus. DV. 1993. Bd. 25. 545 p. P. 21.

²²¹ Nepusz T., Vicsek T. Hierarchical self-organization of non-cooperating individuals [Electronic resource]. *arXiv*. 2013. URL: <https://arxiv.org/abs/1308.0029> (accessed: 10.01.2026).

²²² Stewart J. E. The Self-Organizing Society: A Grower's Guide. *arXiv*. 2017. URL: https://arxiv.org/abs/1706.00776?utm_source=chatgpt.com (accessed: 10.01.2026).

ної автономії окремих елементів. Така самостійність проявляється у диференційованості елементів системи, їх просторово-часовій локалізації, а також у наявності притаманних їм специфічних характеристик — функціональних, організаційних та правових. Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень реалізують власну компетенцію самостійно, однак у межах системи нормативних актів.

Така автономія має відносний характер, оскільки обмежується: вимогами верховенства права та законності; принципом підконтрольності та підзвітності; судовим контролем за рішеннями суб'єктів владних повноважень; процедурними гарантіями, закріпленими законодавством.

Отже, важливою системоутворювальною основою системи суб'єктів публічного адміністрування є адміністративно-правове законодавство, що визначає статус суб'єктів публічної адміністрації, їх компетенцію, інструменти діяльності та адміністративні процедури взаємодії. Самостійність суб'єктів публічної адміністрації забезпечується детальною нормативною регламентацією їх адміністративно-правового статусу. Саме складові адміністративно-правового статусу дозволяють аналізувати кожного із суб'єктів у статико-просторовому та функціонально-динамічному вираженні.²²³

Цілісне функціонування системи суб'єктів публічної адміністрації є результатом взаємодії всіх її рівнів і сторін. Система набуває властивостей самоорганізації, оскільки здатна адаптуватися до змін зовнішнього середовища (соціально-економічних, політичних, безпекових факторів) шляхом внутрішньої перебудови зв'язків між елементами. У цьому контексті нормативність, структурованість, ієрархічність та функціональність постають не лише як організаційні характеристики, а як умови стабільності, адаптивності й динамічного розвитку системи.

Неоднозначність визначення структури суб'єктів публічної адміністрації зумовлюється багатокритеріальним характером їх

²²³ Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Видавництво Національного університету Державної податкової служби України, 2013. 342 с. С. 131.

класифікації та різноманітністю властивостей, що можуть використовуватися як підстави для структурного аналізу. У науковій літературі наголошується, що поряд із функціональними характеристиками важливого значення набувають додаткові критерії диференціації, які дозволяють точніше окреслити внутрішню організацію системи суб'єктів публічного адміністрування. До таких критеріїв, зокрема, належать організаційно-правова форма суб'єктів публічної адміністрації, наявність та обсяг публічно-владних повноважень, ступінь їх участі у здійсненні функцій публічного адміністрування, а також аксіологічні параметри, що відображають ціннісні орієнтири та публічні інтереси, які реалізуються відповідними суб'єктами. «Структурна класифікація суб'єктів публічної адміністрації не лише відображає поділ, пов'язаний із розшаруванням, але є також проявом структування змісту». ²²⁴

Ієрархічна структура системи характеризується не тільки своїм елементним складом, а й сукупністю зв'язків між компонентами. Найбільш типовими для ієрархічних структур є зв'язки координації та субординації, які характеризують статичні властивості системи. Закономірна взаємозалежність характеристик цілісної системи, іншими словами – корелятивність (і це відрізняє її від ієрархічності), показує горизонтальні взаємодії всередині структури, даючи уявлення про координацію елементів. Розглядаючи ієрархічність та корелятивність структури суб'єктів публічної адміністрації, можна зробити висновок, що їх система розкриває моделі регулювання виявлених констеляцій інтересів. Усі елементи системи суб'єктів публічного адміністрування безперервно функціонують та взаємодіють, що визначає функціональність системи. ²²⁵

Сучасна система органів публічної адміністрації активно інтегрується в європейський адміністративно-правовий простір,

²²⁴ Horn Hans-Detlef. Staat und Gesellschaft in der Verwaltung des Pluralismus. DV. 1993. Bd. 25. 545 p. P. 5.

²²⁵ Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Видавництво Національного університету Державної податкової служби України, 2013. 342 с. С. 129.

взаємодіє із суб'єктами громадянського суспільства, використовуючи засади м'якого права.

Аналіз функціонування суб'єктів публічного адміністрування дає підстави стверджувати, що визначальним чинником ефективності діяльності системи публічного адміністрування є результативність реалізації покладених на відповідних суб'єктів функцій. Саме через виконання функціональних завдань забезпечується практична реалізація публічно-владних повноважень і досягається мета управлінського впливу на суспільні відносини.

У сучасних системних уявленнях система розглядається не лише як сукупність взаємопов'язаних елементів, а передусім як упорядкована цілісність, елементи якої об'єднані спільним системоутворювальним фактором, що визначає характер їх взаємодії.²²⁶ Такий фактор виступає концептуальною основою інтеграції структурних компонентів і забезпечує узгодженість їх функціонування.

Інтеграція елементів системи зумовлює виникнення якісно нових властивостей цілого, які не притаманні окремим його складовим. У результаті взаємодії компонентів формується комплекс інтегративних характеристик системи, що забезпечують її здатність до цілісного функціонування, адаптації та розвитку.²²⁷ У межах синергетичного підходу такі властивості розглядаються як прояв ефекту емерджентності, тобто виникнення нових системних якостей унаслідок взаємодії структурних елементів.

Інтегрованість системи виявляється у функціональній спрямованості взаємодії її елементів на збереження стабільності та забезпечення подальшого розвитку системної цілісності. Це досягається шляхом узгодження інтересів та усунення або нейтралізації внутрішніх суперечностей, що виникають у процесі

²²⁶ Bertalanffy L. von. General System Theory: Foundations, Development, Applications. New York : George Braziller, 1968. 295 p. P. 55–57.

²²⁷ Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Видавництво Національного університету Державної податкової служби України, 2013. 342 с. С. 132.

функціонування системи²²⁸ У синергетичному аспекті такі процеси можуть розглядатися як механізми стабілізації системи, що забезпечують підтримання її динамічної рівноваги в умовах змін зовнішнього середовища. Саме така взаємодія створює передумови для ефективної координації діяльності суб'єктів публічного адміністрування та підвищення результативності реалізації публічно-владних функцій.

Інтегративною якістю системи суб'єктів публічного адміністрування є відносини адміністративних зобов'язань, які об'єднують чотири типи відносин, кожен з яких є складовою частиною предмета адміністративного права. Це відносини: публічного управління; адміністративних послуг; відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил²²⁹. Саме ці відносини є додатковою інтегративною якістю, саме ця якість реалізується за обов'язкової участі суб'єкта публічної адміністрації.

Різноманітність завдань публічного адміністрування зумовлює неоднорідність функцій окремих суб'єктів, що своєю чергою формує складну конфігурацію їх взаємодії. У сучасних наукових підходах така нерівномірність функціональних характеристик елементів системи описується через категорію функціональної анізотропності, яка відображає різну інтенсивність та спрямованість впливу окремих компонентів системи на її розвиток. У контексті синергетичного підходу ця характеристика набуває особливого значення, оскільки саме неоднорідність елементів виступає передумовою самоорганізаційних процесів у складних соціальних системах.

Функціональна анізотропність проявляється у функціональній нерівноцінності суб'єктів адміністративного права та їх взаємозв'язків, різному рівні організаційного опору управлінським впливам, неоднаковій чутливості до зовнішніх та внутрішніх

²²⁸ Там само.

²²⁹ Колпаков В. К. Мацелик Т. О. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми. *Право України*. 2010. № 8. С. 14.

змін, а також асиметрії потенційних можливостей здійснення функціональних або дисфункціональних трансформацій системи²³⁰. Така асиметрія є об'єктивною характеристикою складних організаційних систем і визначає диференційований вплив окремих елементів на процеси системних перетворень.

З позицій синергетичного підходу функціональна анізотропність розглядається як джерело внутрішньої динаміки розвитку системи, оскільки породжує суперечності між окремими підсистемами та рівнями управління. Такі суперечності створюють імпульси для трансформацій і стимулюють механізми самоорганізації системи. У результаті взаємодії елементів з різним функціональним потенціалом виникає необхідність узгодження управлінських дій, що реалізується через механізми координації, регулювання та зворотного зв'язку²³¹.

У цьому контексті функціональна диференціація суб'єктів публічної адміністрації формує передумови для реверсивності ієрархічних зв'язків. Хоча формально ієрархія передбачає вертикальну підпорядкованість, у реальному процесі публічного адміністрування взаємодія між рівнями системи має двосторонній характер. Нижчі рівні системи не лише реалізують управлінські рішення, ухвалені на вищих рівнях, але й генерують інформацію, що впливає на коригування стратегічних орієнтирів та нормативних параметрів діяльності. Такий зворотний зв'язок є важливою умовою адаптації системи до змін соціального середовища.

Система суб'єктів публічної адміністрації також відрізняється різним рівнем організованості її компонентів. Рівень організованості системи визначається характером функціональних зв'язків між елементами, їх кількісними та якісними характеристиками, а також ступенем стабільності структури. Чим більш стійкою є структура взаємодії та чим більш значним є функціональне наванта-

²³⁰ Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Видавництво Національного університету Державної податкової служби України, 2013. 342 с. С. 133.

²³¹ Колпаков В. К. Організаційно-правові аспекти діяльності апаратів БХСС : навч. посіб. Київ, 1989. 132 с. С. 18.

ження на окремі елементи системи, тим вищим є рівень її організованості та здатність до ефективного функціонування.

З точки зору синергетики така організованість може розглядатися як результат узгодження функціональної різноманітності елементів системи, що забезпечує формування впорядкованих структур управління. У процесі взаємодії суб'єктів публічної адміністрації виникають стабілізаційні механізми, які знижують рівень хаотичних коливань у функціонуванні системи та забезпечують її цілісність.

Основне функціональне навантаження припадає на органи публічної адміністрації, які тривалий період перебувають у процесі адміністративної реформи, ключовою проблемою якої є перерозподіл і співвідношення повноважень, відповідальності, функцій і фінансових ресурсів між рівнями влади. Аналіз їх структури дозволяє констатувати певну динаміку змін. Так, оцінюючи за Програмою SIGMA показники ефективності урядування в Україні (2025 р.), Рахункова палата констатує, що вони є нижчими порівняно з країнами ЄС та підтверджують потребу у всебічному реформуванні, спрямованому на формування професійної, підзвітної та дієвої системи публічної адміністрації. Моніторингові звіти Програми SIGMA є одним з джерел інформації для Європейської комісії під час оцінювання стану реформування державного управління країни – кандидата у процесі вступу до ЄС. Надані рекомендації пропонують стратегічні напрями подальших реформ для досягнення кращих показників дотримання Принципів державного управління.²³²

Отже, синергія суб'єктів публічної адміністрації проявляється у трансформації суб'єктів під впливом реформ, адаптації до сучасних викликів (воєнний стан, обмеженість економічних і людських ресурсів, масове переміщення населення тощо) та

²³² Звіт про результати аудиту відповідності на тему « Реформа державного управління: стан реагування уряду на оцінювання відповідності принципам державного управління». Затверджено рішенням Рахункової палати 16.12.2025 № 31-9. URL: https://www.rp.gov.ua/uploadfiles/Activity/Collegium/2025/31-9_2025/Zvit_31-9_2025.pdf (дата звернення: 12.01.2026).

запровадження елементів м'якого права як гнучких регуляторів для громадянського суспільства.

Останньою ознакою є її історичність, розвиток у часі.²³³ Так, ще в XIX столітті А. Єлистратов, досліджуючи публічні адміністративні правовідносини, визначив їхніми суб'єктами підзаконну владу управління. Водночас він зазначив, що юридичні відносини встановлюються лише між людьми, тому суб'єктами публічних відносин можуть бути лише люди, посадові особи, наділені підзаконною владою управління. Суб'єктами права вчений вважав об'єднання осіб, які організовані певним чином: земство, місто, громада, об'єднана суспільними інтересами окремих місцевостей, селянські та міщанські громади, об'єднані інтересами окремих груп людей, громади, об'єднані спільною справою (наприклад, університет). Такі об'єднання, зазначав А. Єлистратов, виступають як самостійні суб'єкти права – публічні юридичні особи. Приватні особи також виступають як суб'єкти права²³⁴. У радянський період підходи до систематизації суб'єктів адміністративного права дещо змінюються. Так, Ц. Ямпольська в дисертації, присвяченій питанням суб'єктів радянського адміністративного права, вказує, що «в адміністративному праві явно виділяються три основні групи суб'єктів: органи держави та їх агенти; громадські організації та їх органи; радянські громадяни»²³⁵. На сучасному етапі розвитку українського адміністративного права вчені дещо по-іншому підходять до систематизації його суб'єктів. Статус суб'єктів публічної адміністрації не визначений на законодавчому рівні, термін цей порівняно новий в адміністративному праві. Під публічною адміністрацією розуміють систему органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також ін-

²³³ Колпаков В. К. Організаційно-правові аспекти діяльності апаратів БХСС : навч. посіб. Київ, 1989. 132 с. С. 19.

²³⁴ Єлистратов А. Адміністративне право : лекції / ред. та упоряд. В. Галуцько, С. Діденко. Херсон, 2007. 268 с. С. 17.

²³⁵ Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Видавництво Національного університету Державної податкової служби України, 2013. 342 с. С. 134.

ших суб'єктів делегованих повноважень, які здійснюють адміністративну владу²³⁶.

З огляду на інтегративну природу системи суб'єктів адміністративного права її структурним ядром виступають суб'єкти публічної адміністрації. Саме вони виконують роль системоутворювальних елементів, оскільки наділені публічно-владними повноваженнями, реалізують публічний інтерес та забезпечують виконання публічних зобов'язань держави перед суспільством. У синергетичному вимірі зазначені суб'єкти виступають своєрідними «центрами впорядкування» системи, діяльність яких забезпечує узгодження функціонування різнорідних елементів адміністративно-правового простору та формує умови для виникнення інтегративного ефекту взаємодії.

З позицій системно-синергетичної методології система суб'єктів публічної адміністрації може бути охарактеризована як відкрита соціально-правова система, що перебуває в постійній взаємодії із зовнішнім середовищем. Така відкритість зумовлює її здатність до адаптації, самоорганізації та поступової трансформації під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників. Саме ця властивість визначає закономірності її функціонування та розвитку.

У межах системно-синергетичного підходу функціонування системи суб'єктів публічної адміністрації доцільно розглядати крізь призму трьох взаємопов'язаних вимірів.

По-перше, структурний вимір, що відображає реально наявну конфігурацію системи, тобто сукупність її елементів, їх ієрархічну організацію та характер взаємозв'язків між ними. Саме структура забезпечує інституційну стабільність системи та визначає межі компетенції окремих суб'єктів публічного адміністрування.

По-друге, функціональний вимір, який проявляється в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, їх поведінці та реалізації публічно-владних функцій. У цьому аспекті система постає як динамічний процес взаємодії різнорівневих суб'єктів,

²³⁶ Там само. С. 135.

спрямований на забезпечення публічних потреб, реалізацію державної політики та надання адміністративних послуг.

По-третє, еволюційний вимір, що відображає процес становлення і розвитку системи. У синергетичному розумінні розвиток системи суб'єктів публічної адміністрації відбувається не лише шляхом лінійного вдосконалення її елементів, але й через механізми самоорганізації, у результаті яких виникають нові форми взаємодії, інституційні моделі та практики публічного адміністрування.

Особливу роль у забезпеченні стабільності й розвитку системи відіграє феномен інтеграції, який виступає одним із ключових принципів синергетики. Інтеграція проявляється у функціональній орієнтованості взаємодії суб'єктів публічної адміністрації на збереження системної цілісності та її подальший розвиток. У результаті такої взаємодії відбувається узгодження інтересів різних суб'єктів, подолання або нейтралізація внутрішніх суперечностей системи, а також формування нових інтегративних властивостей, які не можуть бути зведені до суми характеристик окремих її елементів.

Отже, синергетичний підхід дозволяє розглядати систему суб'єктів публічної адміністрації не лише як сукупність органів та інституцій, а передусім як динамічну, ієрархічно організовану та інтегровану систему взаємодії, у межах якої ефективність публічного адміністрування досягається завдяки узгодженому функціонуванню її елементів, взаємному підсиленню їх потенціалу та виникненню синергетичного ефекту.

Висновки до розділу 3

Трансформаційні процеси у сфері публічного адміністрування, зокрема децентралізація влади, цифровізація адміністративних процесів та розвиток міжвідомчої взаємодії, актуалізують необхідність дослідження синергійних ефектів у функціонуванні адміністративно-правової системи.

Аналіз наукових підходів свідчить, що адміністративне право розглядається як складна система правових засобів, що забезпечують організацію та функціонування публічної адміністрації. При цьому наукові позиції щодо його публічно-

правової природи, висловлені українськими і закордонними дослідниками, підтверджують, що центральним предметом адміністративно-правового регулювання виступає адміністративна діяльність органів публічної влади та їх взаємодія з приватними особами.

У науковому вимірі синергія розглядається як властивість складних систем, за якої взаємодія елементів зумовлює виникнення нових якостей і результатів, що перевищують ефект їх ізольованого функціонування. У цьому контексті синергетичний підхід, сформований у межах теорії складних систем, дозволяє розглядати правові системи як відкриті, динамічні та здатні до самоорганізації структури.

Застосування системно-синергетичного підходу до дослідження адміністративного права дає можливість по-новому осмислити природу адміністративно-правових відносин, взаємодію норм, принципів, інститутів та процедур, а також механізми функціонування публічної адміністрації. Такий підхід дозволяє врахувати нелінійність розвитку правових систем, їх чутливість до зовнішніх змін та здатність до формування нових організаційних і правових структур.

Синергія в адміністративному праві проявляється у взаємоузгодженості діяльності суб'єктів публічної адміністрації, інтеграції правових і організаційних засобів управління, а також у здатності адміністративно-правової системи до саморегуляції та адаптації до змін суспільного середовища. Особливо важливе значення синергійні ефекти мають у процесах міжвідомчої взаємодії, реалізації державної політики та наданні адміністративних послуг.

Водночас аналіз сучасного наукового дискурсу свідчить про недостатній рівень розробленості теоретичних засад синергії в адміністративному праві. Відсутність єдиного підходу до визначення її змісту, ознак та форм прояву у правовому регулюванні зумовлює необхідність подальших комплексних досліджень цієї проблематики. Отже, синергію доцільно розглядати як інтегративну властивість адміністративно-правової системи, що виникає у процесі взаємодії її структурних елементів – норм, інститутів, суб'єктів та адміністративних процедур – і забезпечує формування якісно нового, більш ефективного рівня

публічного адміністрування. Теоретичне осмислення синергії створює підґрунтя для вдосконалення механізмів адміністративно-правового регулювання та підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації відповідно до принципів верховенства права та належного урядування.

Сучасний етап розвитку адміністративно-правових відносин характеризується істотним ускладненням соціальних взаємодій, що зумовлено цифровізацією публічного управління, розвитком мережових форм взаємодії та поступовим відходом від традиційних ієрархічно централізованих моделей правового регулювання. У таких умовах адміністративно-правова система функціонує як багаторівнева структура, у межах якої узгодження інтересів суб'єктів відбувається у складних взаємопов'язаних управлінських процесах. Ускладнення адміністративно-правових відносин зумовлює необхідність модернізації адміністративного законодавства та оновлення інструментарію адміністративного права. Відповідно сучасна доктрина дедалі більше орієнтується на використання гнучких, адаптивних і координаційних механізмів правового впливу, здатних забезпечити ефективне функціонування публічної адміністрації в умовах динамічних соціальних змін.

Важливим чинником трансформації адміністративно-правового регулювання є євроінтеграційний курс України, що передбачає адаптацію національної правової системи до європейських стандартів публічного управління. У межах цього процесу поступово утверджуються нові підходи до регулювання адміністративних відносин, засновані на принципах партнерства, координації, прозорості та взаємодії між державою і суспільством.

Однією з характерних тенденцій розвитку сучасного адміністративного права є імплементація інструментів так званого «м'якого права», під яким розуміють рекомендаційні, програмні або керівні норми, що формуються в межах міжнародних організацій чи інших інституцій і спрямовані на вироблення орієнтирів поведінки для держав та інших суб'єктів. Попри рекомендаційний характер такі норми відіграють важливу роль у формуванні право-

вих підходів, підготовці міжнародно-правових зобов'язань і вдосконаленні національного законодавства.

Поширення «м'якого права» пов'язане з об'єктивними процесами глобалізації, ускладненням соціальних процесів та зростанням невизначеності щодо ефективних правових рішень у нових сферах регулювання. У таких умовах держави дедалі частіше використовують гнучкі регуляторні інструменти як проміжний механізм координації політики, що дозволяє оперативно реагувати на суспільні виклики та формувати спільні стандарти поведінки.

Теоретичний аналіз феномену «м'якого права» свідчить про його тісний зв'язок із процесами деформалізації правового регулювання та стиранням меж між публічним і приватним секторами управління. Це зумовлює появу нових форм регуляторної взаємодії, у межах яких поряд із традиційними нормативними актами застосовуються рекомендації, стандарти, керівні принципи та інші інструменти координаційного характеру.

У сфері адміністративного права України використання «м'якого права» набуває дедалі більшого значення як засіб забезпечення ефективного й адаптивного управління. Його застосування сприяє підвищенню гнучкості правового регулювання, розвитку партнерської взаємодії між органами публічної адміністрації та інститутами громадянського суспільства, а також узгодженню національної правової системи з європейськими стандартами належного врядування. Водночас використання інструментів «м'якого права» породжує низку теоретичних і практичних проблем, пов'язаних з визначенням їх юридичної природи, меж застосування та співвідношення з традиційними джерелами права. Особливої уваги потребує питання забезпечення правової визначеності у випадках, коли рекомендаційні документи фактично впливають на формування прав і обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин.

Таким чином, «м'яке право» виступає важливим елементом сучасного адміністративно-правового регулювання, що відображає перехід від жорстких ієрархічних моделей управління до більш гнучких мережових форм взаємодії. Його застосування сприяє формуванню синергетичного ефекту у функціону-

ванні публічної адміністрації, який проявляється у превентивному характері регулювання, здатності до швидкого реагування на суспільні потреби та гармонізації національного адміністративного права з європейськими та міжнародними стандартами.

Сучасний розвиток системи суб'єктів публічного адміністрування відбувається в умовах трансформації аксіологічних орієнтирів держави, цифровізації управлінських процесів та переорієнтації публічної влади на сервісну модель взаємодії з особою. Це зумовлює необхідність застосування системного та синергетичного підходів до аналізу функціонування суб'єктів публічної адміністрації.

Система суб'єктів публічного адміністрування має складний багаторівневий характер і охоплює органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інших суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями. Її елементи пов'язані між собою організаційними, функціональними та процедурними зв'язками, що забезпечує цілісність і узгодженість функціонування всієї системи.

Запровадження загальних правил адміністративної процедури стало важливим етапом модернізації публічного адміністрування, оскільки сприяло уніфікації діяльності адміністративних органів, посиленню гарантій прав осіб у взаємодії з публічною адміністрацією та формуванню єдиного процедурного простору ухвалення адміністративних рішень.

Синергетичний підхід дозволяє розглядати систему суб'єктів публічного адміністрування як відкриту та динамічну соціально-правову систему, у межах якої взаємодія її елементів породжує інтегративний ефект. Узгоджене функціонування суб'єктів сприяє виникненню нових системних властивостей, що підвищують ефективність процесів публічного адміністрування.

Важливою характеристикою системи суб'єктів публічного адміністрування є її ієрархічність та функціональна диференціація, що забезпечує розподіл функцій публічного адміністрування між різними рівнями публічної влади та сприяє координації їх діяльності.

Адміністративно-правові відносини виступають інтегруючим елементом системи суб'єктів публічного адміністрування,

оскільки саме через них реалізуються публічно-владні повноваження, здійснюється координація діяльності суб'єктів та забезпечується реалізація публічного інтересу.

У сучасних умовах реформування публічного управління та європейської інтеграції синергія між суб'єктами публічного адміністрування стає важливою передумовою підвищення ефективності публічного адміністрування, забезпечення стабільності адміністративної системи та її здатності до адаптації в умовах суспільних трансформацій.

Список використаних джерел до розділу 3

1. Abbott K., Snidal D. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*. 2000. Vol. 54. № 3. P. 421–456.
2. Aurey X., Redor-Fichot M.-J. Introduction – Le droit administratif: un droit des activités administratives. 2024. URL: <https://fondamentaux.org/2024/introduction-ledroit-administratif-un-droit-des-activitesadministratives/> (дата звернення: 10.01.2026).
3. Bertalanffy L. von. General System Theory: Foundations, Development, Applications. New York : George Braziller, 1968. 295 p.
4. Corning P. A. Synergy and the Systems Sciences. URL: <https://web3.iss.org/primer2/corning.htm> (дата звернення: 10.01.2026).
5. Duguit L. Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon / 2e éd. revue. Paris : Librairie Félix Alcan, 1920. 206 p.
6. Gribnau H. Improving the Legitimacy of Soft Law in EU Tax Law. *Intertax*. 2007. Vol. 35. № 1. P. 30–44.
7. Haken H. Advanced Synergetics: Instability Hierarchies of Self-Organizing Systems and Devices. Berlin : Springer, 1983. 450 p.
8. Haken H. Erfolgsgeheimnisse der Natur: Synergetik, die Lehre vom Zusammenwirken. Stuttgart : Deutsche Verlags-Anstalt, 1981. 254 p.
9. Haken H. Synergetics. An Introduction. Nonequilibrium Phase Transitions and Self-Organization in Physics, Chemistry and Biology. Berlin : Springer, 1978. 355 p.
10. Horn H. D. Staat und Gesellschaft in der Verwaltung des Pluralismus. *Die Verwaltung*. 1993. Bd. 25. P. 545–560.
11. Klabbers J. Reflections on Soft International Law in a Privatized World. 2006. URL: http://www.helsinki.fi/eci/Publications/Klabbers/JKSoft_law_and_public.pdf (дата звернення: 12.01.2026).
12. Kolpakov V. Administrative Proceeding Relations in the Subject of Administrative Law. *Yearbook of Ukrainian Law*. 2019. № 11. P. 172–178.

-
13. Meyer T. Soft Law as Delegation. *Fordham International Law Journal*. 2008. Vol. 32. № 3. P. 888–942.
 14. Mörrth U. Soft Law and New Modes of EU Governance – A Democratic Problem? 2005. URL: <http://www.mzes.uni-mannheim.de/typo3/site/Moerth.pdf> (дата звернення: 10.01.2026).
 15. OECD. Making Decentralisation Work : A Handbook for Policy-Makers. Paris : OECD Publishing, 2019. 203 p.
 16. Peters A. Soft Law as a New Mode of Governance. In: *The Dynamics of Change in EU Governance* / ed. by U. Diedrichs, W. Reiners, W. Wessels. Cheltenham ; Northampton : Edward Elgar Publishing, 2011. P. 21–36.
 17. Senden L. *Soft Law in European Community Law*. Oxford : Hart Publishing, 2004. 531 p.
 18. Stewart J. E. *The Self-Organizing Society: A Grower’s Guide*. 2017. URL: <https://doi.org/10.48550/arXiv.1706.00776> (дата звернення: 10.01.2026).
 19. Адміністративне право : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клиничук та ін. ; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ : Видавництво Людмила, 2023. 772 с.
 20. Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні : навч. посіб. : у 2 т. Т. 1 / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Гулак та ін. ; за заг. ред. В. Галуцька, В. Фелика. Одеса : Юридика, 2024. 622 с.
 21. Борщук Є. М. Системний підхід і синергетика. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2011. Вип. 21.1. С. 344–348. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvnlts/21_1/344_Bor.pdf (дата звернення: 10.01.2026).
 22. Державне управління : підручник : у 2 т. Т. 1 / редкол. Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. 564 с.
 23. Добронравова І. С., Білоус Т. М., Комар О. В. Новітня філософія науки : підручник. Київ : Логос, 2009. 360 с.
 24. Єлістратов А. Адміністративне право : лекції / ред. та упоряд. В. Галуцько, С. Діденко. Херсон, 2007. 268 с.
 25. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид. Одеса : Гельветика, 2023. 688 с.
 26. Звіт про результати аудиту відповідності на тему «Реформа державного управління: стан реагування уряду на оцінювання відповідності принципам державного управління». Затверджено рішенням Рахункової палати 16.12.2025 № 31-9. URL: <https://www.rp.gov.ua/>

upload-files/Activity/Collegium/2025/31-9_2025/Zvit_31-9_2025.pdf (дата звернення: 10.02.2026).

27. Колпаков В. К. Організаційно-правові аспекти діяльності апаратів БХСС : навч. посіб. Київ, 1989. 132 с.

28. Колпаков В. К., Мацелик Т. О. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми. *Право України*. 2010. № 8. С. 110–115.

29. Куций О. А. Синергія в загальнонауковому та організаційно-психологічному тлумаченнях: аналіз теорії та експериментів. *Наукові праці МАУП. Психологія*. 2022. Вип. 3 (56). С. 72–77.

30. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Видавництво Національного університету ДПС України, 2013. 342 с.

31. Поліщук О. Д., Яджак М. С. Мережеві структури та системи: III. Ієрархії та мережі. *Системні дослідження та інформаційні технології*. 2018. № 4. С. 82–95. URL: <https://ela.kpi.ua/server/api/core/bitstreams/1e0f432c-ea59-4069-80f8-9cfbaab23610/content> (дата звернення: 12.01.2026).

32. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20> (дата звернення: 14.01.2026).

33. Skochylas-Pavliv O., Bessonova A. Soft Law as an Instrument for Regulating Administrative and Legal Relations. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2025. Т. 12. № 4 (48). С. 416–423.

34. Шалінська І. В. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку. *Соціологія права*. 2011. № 2. URL: <https://nasplib.isoftware.kiev.ua/handle/123456789/39605> (дата звернення: 10.01.2026).

35. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / відп. ред. О. Сироїд. Київ : К.І.С., 2009. 552 с.

ПУЗИРНИЙ Вячеслав Феодосійович,
доктор юридичних наук, професор,
проректор Пенітенціарної академії України
ORCID: 0000-0002-5692-2990;

ШЕСТАК Лілія Володимирівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та конституційного права
Навчально-наукового інституту права,
правоохоронної діяльності та психології
Пенітенціарної академії України
ORCID: 0009-0001-9381-5916

РОЗДІЛ 4.

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

4.1. Історико-правові аспекти виникнення, запобігання та протидії корупції

Корупція в сучасному суспільстві існує в державах з будь-якою формою правління та політичним режимом. Але вона не є новим феноменом розвитку суспільства, а існувала від часів виникнення держави, відділення приватної власності від власності громади. Звісно, що явище, під яким ми нині розуміємо корупцію, не мало такої назви від початку свого зародження. Та й первісні його форми були далекими від сучасних проявів. Проте всілякі подарунки, підношення, підкупи існували ще в первісних цивілізаціях і часто мали на меті вирішення державних або судових справ на користь дарителя або третіх осіб.

Варто відзначити, що корупція у своїх первісних формах була спрямована не на діяльність державного апарату, а пов'язувалася з язичницькими віруваннями. Адже люди протягом тривалого часу були цілком залежні від проявів природи (дощ, гроза, вітер, повінь тощо), тому в умовах багатобожжя намагалися «задобрити» богів, яким приписували управління стихією, приносячи їм різного роду подарунки чи пожертви. Відповідно з появою окремих служителів культу, які виступали посередниками між богами та людьми (афіціони, знахарі, волх-

ви, шамани тощо), подарунки для здобуття милості богів стали не просто нормою, а проявом законослухняної поведінки. Ба більше, якщо з якихось причин прохання, подане через служителя культу, не виконувалось, це означало, що подарунок був недостатнім²³⁷.

Попри явну шкоду, яку корупційні та пов'язані з ними діяння завдають окремо взятій державі та людству загалом, протягом століть це явище живе і процвітає за будь-якого режиму і влади, незважаючи на намагання виявити причини й форми прояву корупції та обмежити можливості їх реалізації.

Відповідальність за корупційні та пов'язані з ними діяння передбачалася в давньоримських законах XII таблиць, законах Афін, законах Ману та інших джерелах. Крім того, у відповідних документах визначалися й окремі способи запобігання корупції. Так, у стародавній Греції на політичних діячів покладалася обов'язок оприлюднювати джерела забезпечення існування, що схоже із сьогодишньою практикою подання декларації про доходи державних службовців та осіб публічного права.

На території Київської Русі найбільш поширеним проявом корупції вважалися «почесті» та «поминки» – форма винагороди, величина якої залежала від низки чинників: складності виконуваного завдання, статусу особи, яка ухвалювала кінцеве рішення по справі, кількості посередників тощо. «Почесті» були формою підкупу посадовців та надавалися до розгляду і вирішення питання. Натомість «поминки» дарувалися за вирішення конкретної справи, після вирішення конкретного питання²³⁸. «Руська правда» виступала фактично єдиним джерелом права, у межах якого вирішувалися питання, пов'язані з корупцією. Попри те, що ні «поминки», ні «почесті» офіційно не заборонялися, але цей акт передбачав можливість застосу-

²³⁷ Арістова А. В. Давньоримська релігія. Велика українська енциклопедія. URL: https://vue.gov.ua/Давньоримська_релігія (дата звернення: 12.12.2025).

²³⁸ Плекан В. Історико-правові передумови виникнення корупції в правоохоронних органах України. *Юридичний вісник*. 2021. № 1. С. 65–76. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/f46a9063-00d7-40aa-b3a3-86dfb8dda2df/content> (дата звернення: 12.12.2025).

вання покарання за кривду, яка могла бути завдана шляхом надання неправомірних подарунків²³⁹.

Варто також відзначити значний рівень толерантності до різних проявів підкупу чиновників на території Київської Русі. Цей факт можна пояснити тим, що тіун (чиновник) не отримував зарплату з державної скарбниці, але за ним закріплювалося кілька населених пунктів (залежно від місця в системі органів влади), на території яких він забезпечував виконання податкової функції і частину таких надходжень забирав собі. Фактично переслідувалося лише розкрадання податкових надходжень. Але факт зловживання владою та незаконне збагачення за рахунок перевищення своїх повноважень не передбачав жодних санкцій, адже здебільшого неграмотне населення не знало меж повноважень тіуна й не могло забезпечити належного контролю за їх реалізацією. Відповідно, щоб отримати на «кормління» якийсь населений пункт та їх певну сукупність, потрібно було також дати хабар²⁴⁰. Вже наприкінці XVI століття система кормлень припинилася, але прояви хабарництва набули нових форм.

Корупція проявляється як форма толерованого несправедливого розподілу благ через неформальні канали та мережі²⁴¹. У майже незмінному вигляді корупційні правопорушення дійшли й до наших днів. Так, у перші роки незалежності основними документами, що регламентували протидію корупції, залишались радянські – Кримінальний кодекс та Кодекс про адміністративні правопорушення, які діяли з певними змінами та допо-

²³⁹ Правда Руська. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій / за ред. проф. С. Юшкова. Київ : ВУАН, 1935. Редакція IV. С. 137–144. (На основі тексту Архівної комісії АН СРСР, № 240, Новгородський 1-й літопис XV ст.). URL: <http://litopys.org.ua/oldukr2/oldukr51.htm> (дата звернення: 12.12.2025).

²⁴⁰ Походзіло Ю. М. Становлення податкової функції держави на українських землях у часи Київської Русі та феодальної роздробленості XII–XIV ст. *Право та інновації*. Харків, 2017. № 4 (20). С. 71.

²⁴¹ Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. Хавронюк М. І. Київ : Ваіте, 2018. С. 13.

вненнями. Це передусім статті 290 та 291 Кримінального кодексу УРСР, ухваленого у 1960 р.²⁴²

Оскільки здобуття Україною незалежності мало з-поміж інших наслідків й перерозподіл сфер політичного впливу, питання запобігання корупції стало більш нагальним і потребувало швидкого розв'язання. Тому в жовтні 1995 року було ухвалено Закон України «Про боротьбу з корупцією»²⁴³, який визначав, що за корупційне правопорушення настає адміністративна відповідальність, за винятком випадків, коли воно містить ознаки складу злочину. Проте ухвалення названого нормативного акта не дало бажаних результатів, тому проблема лишилася.

Новий крок у розвитку антикорупційного законодавства було зроблено шляхом подання до Верховної Ради України проєктів законів України «Про засади запобігання та протидії корупції»²⁴⁴, «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень»²⁴⁵ та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», які ухвалили в червні 2009 року²⁴⁶. Названі нормативні документи були спрямовані вже не тільки на покарання винних осіб за вчинення діянь, що містить ознаки корупції, але й на запобігання вчиненню корупційних проявів у діяльності як фізичних, так і юридичних осіб, у тому числі дер-

²⁴² Ярошенко М. О., Шевчук З. Ю. Еволюція антикорупційного законодавства в Україні в період незалежності. *Часопис Київського університету права*. 2016. Вип. 31. С. 38–44.

²⁴³ Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 квітня 1995 р. за № 356/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. 22 серпня. № 34. Ст. 266.

²⁴⁴ Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11.06.2009 № 1506-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1506-17> (дата звернення: 12.12.2025).

²⁴⁵ Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень : Закон України від 11.06.2009 № 1507-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1507-17> (дата звернення: 12.12.2025).

²⁴⁶ Задирака Н. Ю., Берднікова К. В. Шляхи становлення антикорупційного законодавства в Україні. *Форум права*. 2012. № 2. С. 274–277: URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12znjzvu.pdf> (дата звернення: 12.12.2025).

жавних органів. Така зміна в політиці держави вказує на розуміння того, наскільки важливими є саме профілактичні заходи, а не лише застосування відповідальності за протиправні діяння, що вже відбулися. Але історично так склалося, що вищеназвані закони не було введено в дію, 21 грудня 2010 р. їх визнано такими, що втратили чинність, і вони залишились лише юридичними пам'ятками України. Тож реального нормативного підґрунтя для запобігання та боротьби з корупцією в Україні фактично не існувало.

Оскільки корупція в органах влади й невіддільних структурах ставала все більшою проблемою, а боротьба за прихильність електорату посилювалась, 7 квітня 2011 р. було ухвалено закони України «Про засади запобігання і протидії корупції»²⁴⁷ і «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення»²⁴⁸. Обидва закони набули чинності 1 липня 2011 р. Відмінністю названих проєктів стало те, що вони базувалися на положеннях Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної та Цивільної конвенцій про боротьбу з корупцією, 20 керівних принципах боротьби з корупцією²⁴⁹. Названі законодавчі акти передбачали можливість застосування заходів адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинення діянь, що містять корупційну складову, а також визначали перелік заходів, спрямованих на запобігання та припинення корупційних проявів. Попри таку потужну основу творення нових законів, серед недоліків нового антикорупційного законодавства варто відзначити недосконалість та

²⁴⁷ Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> (дата звернення: 12.12.2025).

²⁴⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 11.06.2009 № 1508-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-17> (дата звернення: 12.12.2025).

²⁴⁹ Задирака Н. Ю., Берднікова К. В. Шляхи становлення антикорупційного законодавства в Україні. *Форум права*. 2012. № 2. С. 274–277; URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12znjzvu.pdf> (дата звернення: 12.12.2025).

«розмитість» понятійного апарату, нечіткість диференціації опису діянь, що переслідуються в адміністративному порядку через подібні правопорушення, які передбачають застосування кримінальної відповідальності, відсутність чітких ознак осіб, на яких поширюються положення закону тощо.

Наступною спробою вдосконалення антикорупційного законодавства стало ухвалення 14 жовтня 2014 р. за № 1700-VII Закону України «Про запобігання корупції»²⁵⁰, що набув чинності 24 квітня 2015 р., положення якого діють дотепер. Нині цей нормативний акт визначає поняття та форми прояву корупції, називає суб'єктів декларування, тобто осіб, які відповідно до займаної посади зобов'язані подавати декларацію про доходи, окреслює повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері запобігання та припинення корупційних проявів, а також встановлює підстави й умови застосування заходів адміністративної та кримінальної відповідальності відповідних службовців за вчинення корупційних діянь. Важливим нововведенням Закону стали положення про те, що особи, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, перебувають під захистом держави. Нині Закон України «Про запобігання корупції» закладає правову основу для системної боротьби з корупцією в Україні, проте його ефективність залежить від політичної волі, невідворотності реалізації норм, а також активної участі суспільства.

Конституція України, як і більшість конституцій світу, не містить норм, спрямованих на запобігання корупції чи боротьбу з нею. Але це не означає, що положення Основного Закону України не належать до норм, що формують антикорупційну стратегію в державі. Зокрема, принципи демократичної, правової держави, а так само обов'язок кожного дотримуватися Конституції і законів України визначають вектори розвитку України як держави, для якої верховенство права є орієнтиром та мірилом справедливості й правопорядку.

²⁵⁰ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20230331#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

Аналізуючи антикорупційні нормативно-правові акти, варто відзначити, що всі вони мають спільний підхід щодо відповідальності за корупційні злочини. Однак ці принципи дещо змінювались упродовж розвитку антикорупційного законодавства, як і поняття та особливості трактування окремих правопорушень²⁵¹.

Не можна не відзначити й певну неоднозначність у трактуванні положень Закону України «Про запобігання корупції» та у правозастосуванні. Так, автори коментаря до названого закону відзначають, що його положення встановлюють обов'язок осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, розкривати детальну інформацію щодо їх фінансового стану, фінансового стану членів їхніх сімей та третіх осіб²⁵². З одного боку, така детальна перевірка фінансового стану вказаних осіб дозволяє запобігати корупційним проявам у діяльності владних суб'єктів та приховувати факти їх вчинення через залучення близьких осіб шляхом встановлення юридичних меж забезпечення відкритості щодо майнового стану державних службовців та моніторингу й оцінки такого стану протягом їхнього перебування на посаді. З іншого боку, надмірна деталізація інформації про фінансовий стан близьких осіб владних суб'єктів може бути розцінена як порушення положень ст. 32 Конституції України²⁵³, відповідно до якої «Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини». Такий висновок під-

²⁵¹ Ярошенко М. О., Шевчук З. Ю. Еволюція антикорупційного законодавства в Україні в період незалежності. *Часопис Київського університету права*. 2016. Вип. 31. С. 42.

²⁵² Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. Хавронюк М. І. Київ : Ваіте, 2018. С. 18.

²⁵³ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

тверджується матеріалами судової практики Європейського Суду з прав людини, відповідно до якої термін «приватне життя» має тлумачитися широко; а повага до приватного життя стосується, серед іншого, права утворювати й розвивати взаємини з іншими людьми. Крім того, як зазначав Суд, «немає жодних принципових причин обґрунтовувати виключення діяльності професійного чи підприємницького характеру з поняття «приватне життя»²⁵⁴.

Ще однією неоднозначною позицією Закону України «Про запобігання корупції» є положення про можливість застосування адміністративної відповідальності за вчинення діянь, що містять корупційну складову. Адже світова практика здебільшого відносить корупційні правопорушення до тих, що переслідуються в порядку кримінального провадження²⁵⁵ із застосуванням доволі суворих покарань. Наприклад, у багатьох країнах світу (Китай, Ірак, Таїланд) за корупційні діяння передбачена навіть смертна кара²⁵⁶. Нині Україна йде шляхом розмежування власне корупційних злочинів та правопорушень, пов'язаних з корупцією. Перші передбачають притягнення до кримінальної відповідальності, інші – до адміністративної. Окремі дослідники вважають, що застосування саме адміністративної відповідальності за такі діяння в Україні є виправданим. Аде наше суспільство є доволі толерантним до дрібних проявів «вдячності» та «гостинності». Застосування ж виключно кримінальної відповідальності могло б призвести до того, що значна частина населення нашої країни мала би судимість.

Оскільки форми, способи та умови здійснення корупційних діянь постійно змінюються, доречно застосовувати практику

²⁵⁴ Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. Хавронюк М. І. Київ : Ваіте, 2018. 472 с. С. 18.

²⁵⁵ Боротьба з корупцією в різних країнах. URL: <https://jak.koshachek.com/articles/borotba-z-korupciejuv-riznih-krainah.html> (дата звернення: 12.12.2025).

²⁵⁶ Найсуворіші покарання за корупцію у світі. URL: <https://npu.gov.ua/news/naysuvorishi-pokarannya-za-koruptsiyu-v-sviti> (дата звернення: 12.12.2025).

тих держав, які вживають заходів запобігання корупції на ранніх стадіях, а також визначають умови, за яких вчинення корупційних діянь є неможливим чи ускладненим. Так, відповідно до законодавства Литви, Франції, Данії та деяких інших країн створено мережу спеціально уповноважених органів, діяльність яких направлена на запобігання відповідних порушень, а також їх виявлення²⁵⁷. Таку практику запроваджено й в Україні.

Власне процес удосконалення боротьби з корупцією постійно перебуває в динаміці. Україна вивчає та узагальнює світовий досвід боротьби з корупцією, розвиває власну систему органів, до повноважень яких належить виявлення та запобігання корупції в діяльності осіб публічного права, удосконалює антикорупційне законодавство. Практичне забезпечення невідворотності та дієвості норм Закону України «Про запобігання корупції» дозволить зменшити кількість проявів корупції як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях, сприятиме зміцненню законності та правопорядку.

4.2. Поняття та ознаки корупції

Корупція для будь-якої держави є чинником, що негативно позначається на економіці, політиці, культурі та інших сферах життєдіяльності суспільства. Адже вона підриває авторитет і відповідно стабільність влади, загрожує національній безпеці та уповільнює демократичний розвиток суспільства, сприяє політичним кризам. Попри такий очевидний негативний вплив на інтереси суспільства, корупція в Україні доволі активно толерується населенням і значна кількість її проявів не сприймається як протиправна поведінка.

У світі немає єдиного, загальноприйнятого визначення терміна «корупція», оскільки вона є складним соціальним явищем з надзвичайно великою диверсифікацією, тобто різноманітністю проявів і

²⁵⁷ Буряк К. Особливості антикорупційного законодавства в країнах Європейського Союзу. *Підприємництво, господарство і право*. № 2. 2020. С. 358.

форм. Окремі фахівці вважають, що внаслідок низки причин дати чітке визначення цьому явищу практично неможливо²⁵⁸.

Термін «корупція» походить з латинської («corrupti» – кілька учасників однієї зі сторін зобов'язального відношення з приводу єдиного предмета і «gumpege» – «ламати», «ушкоджувати», «порушувати»), у буквальному перекладі означає поєднання волі двох і більше суб'єктів для порушення процесу управління суспільством чи пошкодження порядку розгляду і вирішення справи судом.

Попри те, що поняття корупції визначено на законодавчому рівні, спроби визначення сутності й змісту цього соціального явища на науковому рівні не припиняються. Зокрема, О. В. Терещук розглядає корупцію як «діяльність осіб, уповноважених на виконання державних функцій, чи прирівняної до неї особи, спрямовану на протиправне використання наданих їй повноважень або свого посадового становища та пов'язаних з ними можливостей для незаконного одержання від фізичних і юридичних осіб матеріальних благ, послуг, пільг, переваг або іншої вигоди матеріального чи нематеріального характеру, а також підкуп зазначених осіб фізичними і юридичними особами»²⁵⁹.

Подібне, хоча й більш розгорнуте визначення корупції, пропонує М. І. Мельник. Він вважає, що корупцію варто розглядати як соціальне явище та як правову категорію. Зокрема, у загальному вигляді корупція – це «соціальне явище, яке охоплює всю сукупність корупційних діянь, пов'язаних з неправомірним використанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, у тому числі тих, які створюють умови для вчи-

²⁵⁸ Чемерис І. В. Особливості етимології терміна «корупція». *Держава і право*. 2010. Вип. 50. URL: <https://nasplib.isoftware.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/9b87773a-94f2-4975-b0b3-04be61bad6d3/content> (дата звернення: 12.12.2025).

²⁵⁹ Терещук О. В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2000. 20 с.

нення корупційних діянь». Як правова категорія корупція – збірне правове поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень²⁶⁰. Тобто автор не акцентує увагу на формах і проявах відповідних протиправних діянь.

Невмережицький Е. В. визначає корупцію як «соціально небезпечне явище, змістом якого є система негативних поглядів, настанов і діянь службових осіб інститутів влади та управління, державних і недержавних підприємств, організацій і установ, політичних партій та громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, групових або корпоративних інтересів шляхом використання свого службового становища»²⁶¹. У цьому визначенні автор окреслює значний перелік суб'єктів, у діяльності яких може проявлятися корупція.

Костенко Д. В. визначає корупцію складним соціальним явищем, яке здійснює негативний вплив як на політичний, так і на соціально-економічний розвиток суспільства і держави загалом та проявляється як скоєння протиправних вчинків (зловживання владою і/або службовим становищем для задоволення власних потреб та інтересів чи інтересів інших осіб)²⁶².

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» корупція – це використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, 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, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схи-

²⁶⁰ Мельник М. Корупція: проблеми визначення сутності і поняття. *Вісник Національної академії правових наук України*. 1997. № 3. С. 76–86.

²⁶¹ Невмережицький Е. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія. Київ : КНТ, 2008. 368 с.

²⁶² Костенко Д. В. Поняття корупції, її сутнісні характеристики, основні підходи дослідження. *Державно-управлінські студії*. 2018. № 10. URL: <http://box5800.temp.domains/~ipkeduua/poniattiakoruptsii-yii-sutnisi-kharaktery%20styky-osnovni-pidkhody-doslidzhennia> (дата звернення: 12.12.2025).

лити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей²⁶³. Корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Таким чином, корупцією є лише таке діяння, яке передбачає застосування заходів юридичної відповідальності. Відсутність підстав для такої відповідальності вказує на відсутність у діяннях особи ознак корупції.

Зважаючи на нормативне поняття корупції, можна виокремити такі її ознаки:

- може проявлятися як активна чи як пасивна поведінка;
- вчиняється суб'єктом права, який має спеціальні ознаки, тобто особою, що визначена у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», обов'язковим суб'єктом корупційних відносин є посадова (або особа, прирівняна до неї) особа, уповноважена на виконання функцій держави;
- може проявлятися у процесі реалізації службових повноважень;
- може реалізовуватися в позаслужбових відносинах, але передбачати використання пов'язаних з ними можливостей;
- може бути проявом як правомірної, так і протиправної поведінки, метою якої є отримання неправомірної вигоди для себе або інших осіб;
- завжди має корисливу або іншу деструктивну мету;
- характеризується умисною формою вини;
- має суспільну спрямованість та не може проявлятися поза людською спільнотою;
- може проявлятися як: 1) прийняття неправомірної вигоди, обіцянки / пропозиції неправомірної вигоди; 2) обіцянка / пропозиція чи надання неправомірної вигоди; 3) вимога до інших фізичних чи юридичних осіб з метою схилити цю особу

²⁶³ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 12.12.2025).

до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Зауважимо, що науковці також пропонують власне бачення прояву корупції. Так, у дослідженні Л. Каленіченко та Д. Слинька йдеться, що корупція може поділятися на «світлу», «сіру» та «чорну». При цьому «світлою» корупцією визначають корупційну поведінку, яка не пов'язана з виконанням обов'язків по службі, виявляється у вигляді вдячності за надану послугу чи отримане благо. «Сіра» корупція передбачає здійснення діянь, які пов'язані з порушенням посадових обов'язків. «Чорна» корупція – це корупційна поведінка, яка пов'язана з посадовими правопорушеннями чи з участю в організованій злочинній діяльності²⁶⁴.

Оскільки корупція властива будь-якій державі, незалежно від форми правління та політичного режиму, можна виділяти національну (внутрішньодержавну) і транснаціональну (міждержавну) корупцію²⁶⁵. Перша властива одній країні й визначає її специфіку (економічний, політичний, соціально-культурний розвиток, національні звичаї і традиції, менталітет тощо), тоді як друга охоплює міждержавну політику та може бути наслідком невиваженої зовнішньоекономічної політики, діяльністю транснаціональних корпорацій, політичними та іншими чинниками.

За сферою реалізації можна виокремити корупційні правопорушення в освіті, медицині, економіці, політиці, промисловості, сільському господарстві, енергетиці, торгівлі тощо.

Зважаючи на сферу правового регулювання застосування заходів юридичної відповідальності за порушення, пов'язані з корупцією, можна виокремити корупційні злочини, дисциплі-

²⁶⁴ Каленіченко Л. І., Слинько Д. В. Поняття, ознаки та види корупції. *Право і безпека*. 2022. № 1 (84). С. 39–46. URL: <https://pb.univd.edu.ua/index.php/PB/article/download/565/439> (дата звернення: 12.12.2025).

²⁶⁵ Сокурено В. В. Корупція як зовнішня загроза національній безпеці України. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9 груд. 2016 р.) / редкол.: В. В. Черней та ін. ; МВС України, Нац. акад. внутр. справ, Нац. акад. правових наук України, ГС «Центр запобігання та протидії корупції». Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 103–105. С. 104.

нарні проступки, що передбачають корупційну складову, цивільні корупційні проступки та адміністративні правопорушення, які пов'язані з корупцією.

За формою вчинення корупційної діяльності слід розрізняти такі її види: вимагання та давання хабара, шахрайство з фінансовими ресурсами, привласнення коштів держави чи територіальної громади тощо. Як особливу форму корупції окремі дослідники називають кумівство (непотизм) та фаворитизм. Це приховані форми корупції, які безпосередньо призводять до конфлікту інтересів і створюють корупційні ризики під час здійснення службових повноважень²⁶⁶. Кумівство (непотизм), фаворитизм (виокремлення улюбленців) характеризуються бажанням розбагатіти, підвищити соціальний статус, забезпечити собі підтримку шляхом працевлаштування друзів, знайомих і родичів, усуненням конкурентів під час призначення на керівні посади тощо.

Оскільки корупція в будь-яких її проявах є руйнівною формою впливу на суспільні відносини, можна визначити низку загроз, які вона завдає суспільству:

- 1) посягає на життєво важливі інтереси як окремо взятої особи, так і на інтереси держави як цілісного незалежного утворення;
- 2) підриває економічні та політичні основи державного управління;
- 3) руйнує правові та економічні основи захисту національних інтересів;
- 4) створює умови для розвитку злочинності;
- 5) підриває рівень довіри населення до державної влади;
- 6) шкодить національним інтересам окремо взятої країни на міжнародному рівні;
- 7) перешкоджає захисту прав та інтересів громадян;
- 8) нівелює дієвість закону та спотворює діяльність судової системи;

²⁶⁶ Tytko A., Smokovych M., Dorokhina Yu., Chernenzenko O., Stremenovskiy S. Nepotism, favoritism and cronyism as a source of conflict of interest: corruption or not? *Amazonia Investiga*. 2020. No. 9 (29). P. 163–169. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2020.29.05.19>.

9) забезпечує розшарування суспільства за ознакою наближеності до суб'єктів державної влади (чиновників);

10) руйнує незалежність законодавчої, виконавчої та судової влади;

11) високий рівень латентності корупції спричиняє її неконтрольоване поширення на різні галузі як державного управління, так і недержавну сферу.

Таким чином, корупція є складним соціальним явищем, що властиве будь-якій державі як невід'ємний атрибут публічної влади і являє собою відкриту чи приховану форму зловживання владою чи службовими повноваженнями для задоволення власних потреб та інтересів, а також потреб та інтересів інших осіб. Породжуючи несправедливість і нерівномірність у розподілі суспільних благ і витрат, корупція виступає каталізатором кризи політичної системи. Ознаками корупції є динамічність зміни форми прояву залежно від зовнішніх обставин, соціальний характер та забезпечення негативного впливу на всі види суспільних відносин. Ці властивості корупції вимагають системної оцінки та запобігання корупційним ризикам в усіх сферах державного управління.

4.3. Особливості юридичного складу правопорушень, пов'язаних з корупцією, та проблеми застосування заходів адміністративної відповідальності за їх вчинення

Попри те, що корупція супроводжує діяльність органів державної влади та їх посадових осіб на всіх рівнях протягом усієї історії незалежності України, власне адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, була започаткована відносно нещодавно шляхом введення до Кодексу України про адміністративні правопорушення глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією».

Адміністративна відповідальність має місце за наявності складу правопорушення – системи об'єктивних та суб'єктивних елементів діяння, сконструйованих за чотирма підсистемами, ознаки яких визначені в диспозиціях норм законодавства, що передбачають адміністративну відповідальність. Тобто структурно склад адміністративного правопорушення охоплює,

по-перше, чотири підсистеми (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона); по-друге, елементи, які входять до складу підсистеми (вина, мотив, мета є складовими суб'єктивної сторони правопорушення, а місце, спосіб та засіб його вчинення – об'єктивної сторони); ознаки елемента складу правопорушення, що дається в Загальній та Особливій частині КУпАП (наприклад, прямий умисел)²⁶⁷.

Попри те, що законодавець оперує поняттями, які визначають елементи складу правопорушення, однак не визначає їх сутності та юридичного змісту. Разом з тим у межах ст. 247 КУпАП відсутність події або складу адміністративного правопорушення вказуються як обставини, за яких провадження у справі не може бути почато, а почате підлягає закриттю. Тобто встановлення складу адміністративного правопорушення – це суто пізнавальна діяльність, в основі якої лежить процес тлумачення законодавства²⁶⁸.

Щоб визначити сутність адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, варто проаналізувати зміст та особливості нормативного закріплення кожного з елементів вказаної групи проступків.

Нині у главі 13-А описано 9 складів адміністративних правопорушень, які пов'язані з корупцією: «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» (ст. 172-4 КУпАП), «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків» (ст. 172-5 КУпАП), «Порушення вимог фінансового контролю» (ст. 172-6 КУпАП), «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» (ст. 172-7 КУпАП), «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з використанням службових або інших визначених законом повноважень» (ст. 172-8 КУпАП), «Порушення встановлених законом обмежень після

²⁶⁷ Шестак Л. В. Адміністративне право: навчальний посібник. Чернігів: Чернігівський державний інститут права, соціальних технологій та праці. 2011. С. 169.

²⁶⁸ Колпаков В. К. Адміністративний проступок: критерії визначення. *Вісник прокуратури*. 2005. № 5. С. 51–52.

припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (ст. 172-8-1 КУпАП), «Невжиття заходів щодо протидії корупції» (ст. 172-9 КУпАП), «Порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням» (ст. 172-9-1 КУпАП), «Порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля» (ст. 172-9-2 КУпАП)²⁶⁹.

Загальним об'єктом правопорушень, пов'язаних з корупцією, є суспільні відносини, що охороняються адміністративними санкціями. Зазвичай це визначений на нормативному рівні встановлений порядок державного управління та реалізації владних повноважень суб'єктами, які виконують функції держави чи місцевого самоврядування.

Залежно від видового об'єкта адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, умовно можна розподілити на такі три групи:

- порушення спеціальних обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції;
- порушення вимог фінансового контролю;
- невиконання заходів щодо запобігання та протидії корупції²⁷⁰.

Безпосереднім об'єктом правопорушень, пов'язаних з корупцією, є соціальне благо, на яке посягає суб'єкт діяння, або право використання якого він порушує та яке охороняється санкціями окремо взятих статей глави 13-А КУпАП.

В окремих випадках для кваліфікації діяння як такого, що переслідується згідно з положеннями глави 13-А КУпАП, варто встановити й предмет проступку. Його поняття та юридичний зміст також не визначається в межах Кодексу, хоча у ст. 24 КУпАП, яка називає перелік адміністративних стягнень, йдеться

²⁶⁹ Кодекс про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

²⁷⁰ Дрофич Ю. В. Особливості юридичного складу адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 242–247. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anporpr_2022_4_46 (дата звернення: 12.12.2025).

про оплатне вилучення та конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, та про конфіскацію грошей, отриманих унаслідок вчинення правопорушення. Аналіз положень глави 13-А КУпАП дозволяє дійти висновку, що предметом протиправних проявів, визначених у цій главі, можуть виступати гроші, незаконно отримані внаслідок порушення вимог щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП), суми ставок на спорт, розміщені всупереч заборонам (ст. 172-9-1 КУпАП), подарунки, отримані всупереч встановленим законом обмеженням (ст. 172-5 КУпАП) тощо.

З об'єктивної сторони більшість адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, вчиняється у формі протиправних діянь, ознаки яких утворюють формальний склад правопорушення, оскільки у главі 13-А не визначено ніяких негативних наслідків, які можуть мати місце внаслідок їх вчинення. Тому для кваліфікації діяння, передбаченого главою 13-А, достатньо лише вчинення факту описаної в конкретній нормі названої глави протиправної поведінки. Традиційно прояви протиправної поведінки, у тому числі й пов'язані з корупцією, можуть бути активними (дія) та пасивними (бездіяльність). Активна поведінка властива для таких адміністративних правопорушень, передбачених у главі 13-А КУпАП: порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю або підприємницькою діяльністю (ч. 1 ст. 172-4 КУпАП); порушення особою встановлених законом обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації (ч. 2 ст. 172-4 КУпАП); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ч. 1 ст. 172-5 КУпАП); подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ч. 3 ст. 172-6 КУпАП) тощо.

Як бездіяльність можуть проявлятися такі проступки, пов'язані з корупцією: несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 172-6 КУпАП); неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані (ч. 2 ст. 172-6 КУпАП); неповідомлення особою у встановлених законом випадках і порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів (ч. 1 ст. 172-7 КУпАП); нежиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їхніх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення (ч. 1 ст. 172-9 КУпАП).

Відповідні протиправні діяння можуть характеризуватися як прості, що являють собою однократну (одноактну) дію (наприклад, порушення вимог щодо врегулювання конфлікту інтересів, подання недостовірних відомостей у декларації тощо), так і складні, які можуть проявлятися в різних формах. Зокрема, охоплювати декілька різних дій (наприклад, порушення вимог фінансового контролю); альтернативні дії (наприклад, порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності); збірні дії (наприклад, випадки неодноразових протиправних дій, як би вони не визначалися в конструкціях окремих статей – повторність, систематичність, злісність); тривалі дії при тривалих правопорушеннях, тобто такі, які почалися з певної протиправної дії чи бездіяльності, тривають потім безперервно шляхом невиконання (порушення) певних обов'язків (наприклад, заняття державного службовця підприємницькою діяльністю); епізодично повторювані дії при продовжуваних проступках (це, наприклад, окремі випадки порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням)²⁷¹.

²⁷¹ Гончарук С. Т. Відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: *Юридичні науки*. 2018. № 4. С. 13–17. С. 16.

Найпоширенішими випадками адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, є порушення визначеного законодавством строку щорічного декларування (що встановлюється шляхом аналізу сайту Національного агентства з питань запобігання корупції) – зазвичай строки порушення незначні; або неповідомлення про суттєві зміни у майновому стані (зазвичай встановлюється порівнянням кількості майна у деклараціях за два роки і відсутністю повідомлення про набуття такого майна на офіційному сайті Національного агентства з питань запобігання корупції)²⁷². Тобто зазначені порушення доволі легко виявляти за пошуковою системою в електронному реєстрі декларацій. Проте, якщо взяти до уваги коло посадовців, щодо яких складено адміністративні протоколи, очевидно, що такі моніторинги реєстру декларацій на сайті Національного агентства з питань запобігання корупції здійснюються вибірково і несистемно²⁷³.

Доволі часто адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, проявляються як порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5 КУпАП). Нині КУпАП не визначає, у чому саме проявляються відповідні обмеження, хоча й передбачає наявність такої кваліфікуючої обставини цього діяння як повторність. Згідно з положеннями Закону України «Про запобігання корупції» подарунком є грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають / одержують безоплатно або за ціною, нижчою від мінімальної ринкової. Такий подарунок не повинен мати на меті отримання неправомірної вигоди, оскільки її наявність вказує на кримінальне корупційне правопорушення, тоді як отримання подарунка – діяння, що кваліфікується за нормами адміністративного законодавства. Крім того, публічний службовець, який приймає подарунок, може не мати

²⁷² Дрозд О. Ю. Теоретико-правова характеристика відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією в Україні. *Київський часопис права*. 2023. № 1. URL: <https://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/271/258> (дата звернення: 12.12.2025).

²⁷³ Гречанюк Р. В. Застосування адміністративної відповідальності за порушення, пов'язані з корупцією, у діяльності посадових осіб правоохоронних органів. *Ірпінський юридичний часопис*. 2019. Вип. 2. С. 98.

жодного корисного мотиву, не просити та не вимагати подарувати йому щось, а отримуючи неправомірну вигоду, він явно бажає покращити своє становище²⁷⁴. Ю. І. Шовкун вказує, що до визначальних ознак подарунка треба віднести: відсутність у публічного службовця мети отримання подарунка, унаслідок чого він не є ініціатором процесу дарування; наявність у подарунка ціни незалежно від того, чи є це товар або послуга; дарування подарунка – це добровільне бажання дарувальника²⁷⁵. Варто також вказати на ще одну особливість, яка має значення для кваліфікації діяння за ст. 172-5 КУпАП: публічний службовець може отримувати подарунки за двох умов: 1) якщо це не порушує заборони щодо отримання подарунків; 2) подарунок повинен відповідати «загальновизнаним уявленням про гостинність», а їх вартість «одноразово не перевищує двох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, встановлених на день прийняття подарунка, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує чотирьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, встановлених на 1 січня року, в якому прийнято подарунки»²⁷⁶.

Варто також зазначити, що в умовах воєнного стану питання отримання подарунків зазнало змін. Відповідно до положень закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» було дозволено приймати подарунки посадовцям у будь-якому розмірі за умови, що їх буде використано на потреби армії чи гуманітарну допомогу постраждалим від війни. Також дозволили державним службовцям (крім державних службовців категорії

²⁷⁴ Рубан К. П. Відмежування подарунка від неправомірної вигоди як предмета корупційних злочинів. *Юридичний бюлетень*. 2017. Вип. 4. С. 128.

²⁷⁵ Шовкун Ю. І. Характеристика обмежень щодо використання службових повноважень чи становища для отримання неправомірної вигоди та подарунків. *Київський часопис права*. 2024. № 2. С. 222–228. URL:<https://doi.org/10.32782/klj/2024.2.32> (дата звернення: 12.12.2025).

²⁷⁶ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20230331#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

«А») та посадовим особам місцевого самоврядування займатися іншою оплачуваною діяльністю, якщо вони перебувають у відпустці без збереження зарплати або у разі простою²⁷⁷. Попри те, що вищенаведені заходи були здійснені з метою заходів безпеки, вони, безумовно, стали підґрунтям для корупційних ризиків²⁷⁸.

Окремі правопорушення, наприклад, передбачене ч. 1 ст. 172-7 КУпАП, містить також і факультативну ознаку об'єктивної сторони проступку – ознаку часу, яка полягає в тому, що протиправне діяння має місце в період існування реального конфлікту інтересів, що згідно з приміткою ч. 1 ст. 172-7 КУпАП та абз. 12 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» є суперечністю між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень²⁷⁹.

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, – вина, що проявляється у формі умислу чи необережності. Більшість проступків цієї групи здійснюються з умислом та передбачають наявність корисливого мотиву, наприклад, подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ч. 3 ст. 172-6 КУпАП); вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (ч. 2 ст. 172-7 КУпАП) тощо.

²⁷⁷ Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану»: Закон України від 08.07.2022 № 2381-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2381-20#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

²⁷⁸ Жилка М. П., Лещенко О. Ю. Особливості боротьби з корупцією під час воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 77.

²⁷⁹ Самойлович А. А. Об'єктивна сторона корупційних адміністративних правопорушень. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2019. Вип. 58 (2). С. 54–57.

Варто також зазначити, що поняття вини, яке традиційно використовується у процесі адміністративно-правової кваліфікації, для таких правопорушень не властиве. Зазвичай під виною розуміють психічне ставлення особи до протиправного діяння та його шкідливих наслідків²⁸⁰. Але адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, – це діяння з формальним складом, і настання негативних наслідків не передбачають. Проте відсутність таких наслідків не вказує на відсутність складу проступку. Тому вину цієї категорії правопорушень варто визначати як психічне ставлення особи до свого протиправного діяння, без вказівки на реальні чи можливі наслідки.

Суб'єктами адміністративних проступків, відповідальність за вчинення яких передбачена главою 13-А КупАП, виступають виключно посадові особи. Крім того, законодавець у Законі України «Про запобігання корупції» визначає суб'єктів, на яких поширюється дія зазначеного Закону, а у примітках до норм глави 13-А КУпАП називає, які особи з-поміж зазначених у відповідній нормі вказаного Закону України можуть виступати суб'єктом цього проступку.

Таким чином, об'єднувальними ознаками названої групи протиправних діянь є такі:

1) спеціальний суб'єкт вчинення правопорушення (зазвичай це посадові особи, що наділені владними повноваженнями), який часто не вказується в нормах глави 13-А, але перелік яких визначений бланкетно – положеннями законів України «Про запобігання корупції»²⁸¹, «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань»²⁸²

²⁸⁰ Дрофич Ю. В. Особливості юридичного складу адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 242–247. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anporpr_2022_4_46 (дата звернення: 12.12.2025).

²⁸¹ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20230331#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

²⁸² Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань: Закон України від 03.11.2015 № 743-VIII.

(це певною мірою ускладнює процес адміністративно-правової кваліфікації, оскільки вимагає ознайомлення з іншими нормативно-правовими актами) та вирішення питання про те, чи може конкретна особа виступати суб'єктом правопорушення;

2) обов'язкова наявність зловживання повноваженнями, тобто їх використання всупереч інтересам закону;

3) види санкцій, які можуть бути застосовані за їх вчинення – це порівняно високі суми штрафів, часто поєднані із заборною обіймати певні посади або займатися визначеним видом діяльності, а також можливість застосування конфіскації незаконно отриманих грошей (наприклад, доходів від підприємницької діяльності чи винагороди за роботу за сумісництвом). Зазначимо, що лише глава 13-А КУпАП передбачає як додаткове покарання застосування адміністративної конфіскації грошей, отриманих унаслідок вчинення правопорушення. При цьому можливість застосування заборони на зайняття певним видом діяльності може бути застосовано й у тому випадку, коли це покарання не передбачено санкцією відповідної правової норми, але при цьому невирішеним залишається питання про можливість (чи неможливість) застосування двох додаткових стягнень (наприклад, заборону обіймати певні посади та конфіскацію грошей, отриманих унаслідок вчинення правопорушення), оскільки положення ч. 2 ст. 36 КУпАП дозволяють застосувати лише одне додаткове покарання у разі вчинення двох і більше адміністративних правопорушень, а інших норм, які регулювали б це питання, у КУпАП нині немає;

4) прояв суб'єктивної сторони правопорушення – умисел або необережність, які не визначаються в диспозиції правової норми та не впливають на адміністративно-правову кваліфікацію, хоча діяння, вчинене умисно, характеризується більшим ступенем суспільної шкідливості, оскільки вказує на стійкі антигромадські установки порушника, на його бажання свідомо порушувати закон;

5) реальна або потенційна можливість суб'єкта зловживати своїми владними повноваженнями або, використовуючи їх відповідно до закону, ухвалювати юридично значущі рішення, які породжують потенційний чи реальний конфлікт інтересів;

6) наявність реального або потенційного конфлікту інтересів – суперечності між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що безпосередньо впливає чи може вплинути на об'єктивність або неупередженість ухвалення рішень (як на свою користь, так і на користь третіх осіб);

7) наявність вигоди (у грошовому чи іншому майновому або нематеріальному еквіваленті) для себе або інших осіб (у тому числі тих, які не є родичами порушника), що має місце внаслідок зловживання службовими чи представницькими повноваженнями;

8) адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, часто межують з кримінальними корупційними діяннями, де розмежування між адміністративно караним та кримінально караним діянням здійснюється залежно від вартості незадекларованих активів, повторюваності діяння, способу його вчинення та форми вини (умисел чи необережність);

9) метою застосування заходів адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, є встановлення та забезпечення обов'язку суб'єкта відповідати за вчинений під час виконання професійних обов'язків корупційний прояв, запобігаючи тим самим поширенню корупції в діяльності державних органів.

Попри те, що правопорушення, пов'язані з корупцією, є відносно новими в положеннях законодавства про адміністративну відповідальність, але й вони мають низку недоліків. Зокрема, Кодексом України про адміністративні правопорушення не передбачено можливості продовження перебігу строків провадження по справі, якщо закінчилися строки, визначені ст. 38 КУпАП, хоча корупційні правопорушення мають належати до

протиправних діянь без строків давності²⁸³. Крім того, законодавець оперує поняттям «момент виявлення правопорушення», не визначаючи при цьому його змісту, адже значна кількість таких протиправних діянь є триваючими, тобто розтягненими в часі. Це ускладнює процес адміністративно-правової кваліфікації.

До проблем адміністративно-правового регулювання застосування заходів адміністративної відповідальності за вчинення досліджуваних правопорушень варто віднести й питання невідзначеності порядку реалізації прав особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Так, відповідно до положень ст. 268 КУпАП такий суб'єкт має низку процесуальних прав, починаючи від права на ознайомлення з матеріалами справи та подачі пояснень до оскарження винесених судом постанов. Проте процес реалізації таких прав належним чином не врегульовано, що робить їх до певної межі декларативними. У зв'язку з цим актуальними є пропозиції Міністерства юстиції України до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів України щодо удосконалення порядку притягнення до відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»²⁸⁴, відповідно до яких особі, яка притягується до відповідальності, має бути повідомлено про початок розгляду справи про адміністративне правопорушення, право на дачу пояснень, оскарження, про обов'язок бути присутньою під час розгляду справи по суті тощо.

Серед проблем адміністративної відповідальності за діяння, пов'язані з корупцією, можна виокремити й обмеженість пере-

²⁸³ Шаблистий В. В. Корупція з необережності (до проблеми встановлення вини та моменту виявлення пов'язаних із корупцією адміністративних і кримінальних правопорушень). *Юридичний науковий журнал*. 2020. № 1. С. 232.

²⁸⁴ Пропозиції Міністерства юстиції України до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів України щодо удосконалення порядку притягнення до відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» (реєстр. № 9587-д від 09.08.2023). URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/bills_documents/document-3548075.pdf (дата звернення: 12.12.2025).

ліку протиправних проявів виключно положеннями глави 13-А КУпАП. Натомість адміністративних правопорушень, що можуть містити корупційну складову в межах Кодексу України про адміністративні правопорушення, є набагато більше. Проте внаслідок розміщення описів протиправного прояву відповідних проступків в інших главах КУпАП на них не поширюються положення про збільшення строків розгляду справи, про дотримання відповідної процедури провадження, зміст протоколу про адміністративний проступок тощо.

Невирішеним залишається і питання про те, чи може бути застосовано до правопорушень, пов'язаних з корупцією, положення ст. 22 Кодексу, яка дозволяє звільняти від відповідальності внаслідок визнання діяння малозначним. Зокрема, під ознаки малозначимого діяння може підпадати правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 172-6, а саме «несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Зокрема, таке правопорушення може бути вчинене через недбалість, якщо подання декларації відкладалося на останній день, а потім мали місце перебої зі зв'язком, інтернетом, декларант захворів тощо. Але, оскільки правопорушення, пов'язані з корупцією, належать до категорії тяжких протиправних діянь, які можуть межувати з кримінальними проявами, звільнення за ознакою малозначності діяння є недоречним. Разом з тим матеріали судової практики навіть за умов наявності в Україні воєнного стану свідчать про те, що й діяння, визначені у главі 13-А КУпАП, можуть бути

віднесені до малозначних²⁸⁵, про що виносять постанови не лише суди першої, але й апеляційної інстанції²⁸⁶.

У зв'язку з вищевикладеним логічно було б ст. 22 КУпАП доповнити приміткою такого змісту: «Положення цієї статті не поширюються на правопорушення, кваліфікація яких здійснюється за нормами глави 13-А цього Кодексу, а так само інші адміністративні правопорушення, передбачені цим Кодексом, у яких є корупційна складова, тобто визначені в ній правопорушення не можуть бути визначені малозначними».

Певні складнощі у разі кваліфікації протиправного діяння як такого, що пов'язується з корупцією, викликає й формулювання об'єктивної сторони окремих правопорушень, яка чітко не визначається. Зокрема, такими є положення ч. 1, 2 ст. 172-5 КУпАП – «Порушення встановлених законом (яких саме?) обмежень щодо одержання подарунків», ч. 1 ст. 172-7 КУпАП, яка передбачає відповідальність за неповідомлення особою у встановлених законом (яким?) порядку (якому?) про наявність у неї реального конфлікту інтересів, ч. 2 ст. 172-6 КУпАП «неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про суттєві (які саме?) зміни у майновому стані (своєму чи членів своєї родини? Близьких родичів?)» та інші. Такі недоліки правового регулювання створюють реальні умови для зловживань при кваліфікації діяння та вирішення питання про притягнення особи до адміністративної відповідальності за протиправні діяння, пов'язані з корупцією, допомагають уникати адміністративної відповідальності.

Нині наявна й проблема щодо практичної реалізації заборони обіймати певні посади як форми адміністративного стягнення. Зо-

²⁸⁵ Судова влада України. Офіційний сайт. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2022; Судова влада України. Офіційний сайт. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2023; Судова влада України. Офіційний сайт. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2024; Судова влада України. Офіційний сайт. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2025. (дата звернення: 12.12.2025).

²⁸⁶ Постанова Дніпровського апеляційного суду від 27.05.2024 у справі № 243/1788/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119414466> (дата звернення: 12.12.2025).

крема, така проблема має місце при звільненні осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, та обіймають виборні посади. Адже ні Законом України «Про запобігання корупції», ні Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», ні іншими нормативними актами не передбачено механізму обов'язкового припинення діяльності сільського (селищного) голови чи депутата місцевої ради після набрання законної сили рішення суду про притягнення їх до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією²⁸⁷.

Певні заперечення викликає і віднесення до правопорушень, пов'язаних з корупцією, і такого протиправного діяння, що передбачено ст. 172-6 КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю», яким визначено відповідальність за несвоєчасне подання декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Адже, на думку А. Шарого, це діяння не є за своєю суттю корупційним і може бути вчинене з необережності, через неухважність, поспіх тощо²⁸⁸.

На нашу думку, варто підтримати позицію тих науковців, які вважають, що ефективна боротьба з будь-якими проявами корупції неможлива без чіткого опису протиправної поведінки, що кваліфікується як корупційна чи така, що пов'язана з корупцією²⁸⁹, а також без визначення співрозмірних покарань, які відповідали б майновому стану порушника, ступеню його вини, реальної або потенційної шкоди внаслідок вчинення протипра-

²⁸⁷ Кисіль Л. Є. Деякі питання адміністративної відповідальності за вчинення порушень, пов'язаних з корупцією. *Правова держава*. 2016. Вип. 27. С. 321–329. URL: <http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0000744831> (дата звернення: 12.12.2025).

²⁸⁸ Шарий Ю. А. Проведення у справах про адміністративне правопорушення, пов'язане із корупцією в умовах воєнного стану в Україні: особливості і структуризація. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 3 (85). URL: http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/3_2024/24.pdf (дата звернення: 12.12.2025).

²⁸⁹ Пузирний В. Ф. До питання про систему заходів запобігання корупційним проявам у діяльності органів державної влади як складової економічної безпеки держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 6. С. 157–161.

вної поведінки та інших обставин. Важливим також є врахування закордонного досвіду боротьби з корупційними проявами та їх кваліфікацією. Належному виявленню, запобіганню та боротьбі з проявами діянь, що містять корупційну складову, мають сприяти такі чинники:

1. Незалежність антикорупційних органів. Автономія відповідних структур забезпечує прозорість процесів виявлення й розкриття протиправних проявів, пов'язаних з корупцією, а також переслідування осіб, які їх вчинили, та знижує ризик політичного тиску.

2. Міжнародна співпраця. Координація між країнами дозволяє ефективніше боротися з транснаціональними корупційними схемами, визначати їх сутність, форми і сфери прояву, а також виявляти й усувати проблеми, що виникають у процесі правової кваліфікації корупційних правопорушень та притягнення до юридичної відповідальності осіб, які їх вчинили.

3. Професійна підготовка кадрів. Підвищення кваліфікації працівників антикорупційних органів та персоналу інших структур, які виявляють корупційні та пов'язані з ними правопорушення, зменшує ризик помилок і підвищує результативність розслідувань.

4. Правовий захист викривачів (заявників, інформаторів). Механізми захисту і стимулювання інформаторів створюють додаткові умови для виявлення корупційних схем.

5. Використання сучасних технологій. Аналітичні програми, моніторинг фінансових операцій і цифровий контроль допомагають швидко виявляти порушення, зменшувати їх негативний вплив на правопорядок, запобігають уникненню відповідальності винних осіб²⁹⁰.

²⁹⁰ Задорожній О. В. Міжнародно-правові стандарти боротьби з корупцією. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (Київ, 9 груд. 2016 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 49–55. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/24d5bdf2-0286-45e8-bcbb-53bdc07e75d6/content> (дата звернення: 12.12.2025).

4.4. Проблеми адміністративно-правової кваліфікації правопорушень, пов'язаних з корупцією

Одним зі способів боротьби з корупційними проявами є встановлення та застосування заходів адміністративної відповідальності за їх вчинення. Зокрема, відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачена главою 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення. Але для притягнення до відповідальності важливою є адміністративно-правова кваліфікація – встановлення факту вчинення проступку належним суб'єктом за обставин, які унеможливають звільнення від відповідальності, тобто «встановлення і процесуальне закріплення точної відповідності між ознаками вчинених дій чи бездіяльності і ознаками складу делікту, передбаченого адміністративним законодавством»²⁹¹.

Правильна й повна кваліфікація може бути проведена лише тоді, коли доведена наявність усіх обов'язкових елементів складу адміністративного проступку, визначені обставини, які пом'якшують та/або обтяжують відповідальність, доведена наявність факультативних елементів об'єктивної чи суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення (якщо за цих обставин їх наявність є обов'язковою), доведена відсутність обставин, які звільняють від адміністративної відповідальності чи можуть вказувати на малозначність діяння²⁹². Проте здійснити кваліфікацію протиправних діянь, які пов'язані з корупцією,

²⁹¹ Остапенко О. І. Про юридичну кваліфікацію військових адміністративних правопорушень. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2016. № 837. С. 92–99.

²⁹² Шестак Л. В. До питання про сутність правової кваліфікації адміністративного правопорушення. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціально-гуманітарних та поведінкових наук в умовах воєнного стану* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 25–26 квітня 2023 р.) : у двох томах. Т. 1 / голов. ред. В. Ф. Пузирний ; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів : Академія ДПтС, 2023. С. 386–391. URL: https://academysps.edu.ua/wp-content/uploads/2023/06/Konferenciya-Tom-1-_25-26-kvitnya_2023-1.pdf.

відповідно до положень глави 13-А КУпАП²⁹³ не завжди просто через наявність низки проблем:

1. Відсутність чіткого формулювання опису об'єктивної сторони адміністративного проступку, пов'язаного з корупцією. Нині більша частина норм глави 13-А КУпАП сформульована як бланкетні норми, що містять посилання на інші нормативні акти: «порушення встановлених законом обмежень», «неповідомлення у встановлених законом випадках», «невжиття передбачених законом заходів», «порушення встановленої законодавством процедури» тощо. Тобто для того, щоб встановити факт протиправної поведінки, потрібно дослідити положення закону та довести наявність і факт порушення відповідних обмежень, положень чи норм. Але в диспозиціях відповідних статей відсутня чітка вказівка, який саме закон доцільно застосувати. Зазвичай це положення Закону України «Про запобігання корупції»²⁹⁴, але можуть бути й інші акти, зокрема Закон України «Про державну службу», Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закон України «Про Національну поліцію», «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» та інші закони, що регулюють діяльність і порядок проходження окремих видів державної служби. Тому, щоб довести наявність об'єктивної сторони конкретного проступку, потрібно визначити, хто є суб'єктом відповідного діяння та який правовий акт визначає його статус і повноваження, а вже потім встановлювати наявність ознак об'єктивної сторони за відповідним документом та положеннями Закону України «Про запобігання корупції». Це доволі складна робота, яка вимагає пошуку й ретельного аналізу першоджерел та порівняння їх положень. Тому доречно в примітках до відповідних норм зазначати, якими нормативно-правовими актами варто керуватися для встановлення факту протиправного діяння.

²⁹³ Кодекс про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

²⁹⁴ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20230331#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

2. При визначенні ознак суб'єкта багатьох адміністративних правопорушень, визначених главою 13-А КУпАП, варто керуватися положеннями приміток до відповідних норм, у яких визначається, хто відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції» може бути притягнений до адміністративної відповідальності. З одного боку, таке формулювання дозволяє уникати повторень у нормативних актах, але з іншого – внесення змін і доповнень до названого Закону України здійснюється без урахування змісту норм КУпАП, що теж може ускладнювати правову кваліфікацію.

3. Відсутність чітких формулювань складів адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, та їх відмежування від корупційних проявів, що переслідуються не в адміністративному порядку. Нині Закон України «Про запобігання корупції» визначає порушення, пов'язане з корупцією, як «діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність»²⁹⁵. Тобто наслідки вчинення діянь, пов'язаних з корупцією, можуть бути різними. Це дозволяє в окремих випадках декриміналізувати об'єктивно корупційні діяння та уникати кримінальної відповідальності, підмінюючи її на адміністративну чи дисциплінарну, яка не тягне за собою судимості, заборони обіймати певні посади та інших тяжких наслідків. Адже застосування дисциплінарної відповідальності за діяння, яке пов'язане з корупцією, передбачає застосування догани або звільнення, відповідно унеможливорює адміністративне покарання у вигляді штрафу та позбавлення права обіймати певні посади.

Крім того, неоднозначний опис у межах глави 13-А КУпАП складів адміністративних проступків ускладнює їх правильну кваліфікацію. Також Закон України «Про запобігання корупції»

²⁹⁵ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20230331#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

не зазначає, чи може бути особа притягнена до різних видів відповідальності за одне й те саме діяння. Об'єктивно, зважаючи на принцип «не двічі за одне», притягнення суб'єкта до дисциплінарної відповідальності робить неможливим застосування адміністративних чи кримінальних стягнень. Відповідно, рішення про вид (адміністративна, кримінальна, дисциплінарна чи цивільно-правова) і міру відповідальності за діяння, пов'язане з корупцією, ухвалює правозастосовний суб'єкт, і воно може бути як упередженим, так і неупередженим. Тобто всі вищеназвані обставини мають бути враховані у процесі адміністративно-правової кваліфікації.

4. Окремою і значною проблемою є термінологічна невизначеність: відсутність на законодавчому рівні дефініцій щодо обов'язкових (суб'єкт, суб'єктивна сторона, об'єкт, об'єктивна сторона) та факультативних (мотив, мета, місце, спосіб вчинення правопорушення тощо) елементів складу адміністративних правопорушень та їх значення під час призначення покарання. Нині КУпАП не визначає таких елементів, що ускладнює правову кваліфікацію протиправних діянь²⁹⁶. Так, наприклад, особливості суб'єктного складу окремих правопорушень визначаються примітками до відповідної норми (ст. 172-4 КУпАП) із посиланням на положення Закону України «Про запобігання корупції» та з великою кількістю винятків, що суттєво ускладнює кваліфікацію; у багатьох випадках має місце недоведеність умислу як форми вини при вчиненні проступків, що унеможливорює притягнення до адміністративної відповідальності.

Наприклад, ч. 4 ст. 172-6 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування²⁹⁷. Тобто для того,

²⁹⁶ Шестак Л. В. Склад адміністративного правопорушення та його значення для призначення покарання. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 12. С. 10.

²⁹⁷ Кодекс про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

щоб уникнути відповідальності, варто лише довести відсутність умислу. Тому доречно передбачити названою нормою адміністративну відповідальність і за умисну, і за необережну форму вини.

5. Недостатня визначеність низки ключових дефініцій, які дозволяють кваліфікувати діяння як таке, що пов'язане з корупцією («реальний / потенційний конфлікт інтересів», «неправомірна вигода», «встановлені законом обмеження», «приватний інтерес» тощо). Положення ст. 172-5 КУпАП передбачають адміністративну відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків. Проте в нормі відсутнє чітке посилання на нормативний акт, який визначає відповідні обмеження, сутність та розміри таких обмежень, їх допустимі рамки тощо; примітка 2 до ст. 172-7 КУпАП дає визначення реального конфлікту інтересів, яке за своїм змістом повністю відповідає аналогічному поняттю, визначеному Законом України «Про запобігання корупції». Доцільність такого дублювання викликає сумніви, оскільки у процесі правової кваліфікації потрібно посилалися на конкретні положення нормативно-правового акта, які застосовуються. На наш погляд, доречно посилалися на положення Закону, оскільки статус «приміток» до норм КУпАП чи інших актів у національному законодавстві нині невизначений (жоден нормативний документ не вказує на їх юридичну силу, обов'язковість застосування, належність до норм права тощо). Звичайно, перенасичення нормативних актів дефініціями не завжди є виправданим, але вона створює «рамки» чинності правової норми й полегшує правову кваліфікацію.

6. Складність застосування ознаки повторності вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією. Відповідно до положень п. 2 ч. 1 ст. 35 КУпАП до обставин, які обтяжують адміністративну відповідальність, належить «повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню». З позицій науковців та загальної судової практики²⁹⁸ однорідним правопорушен-

²⁹⁸ Шестак Л. В., Веремієнко С. В. Обставини, що обтяжують адміністративну відповідальність. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 5. С. 318–321. URL:

ням визнається протиправне діяння, що посягає на той самий родовий або видовий об'єкт. Автори Науково-практичного коментаря Кодексу України про адміністративні правопорушення чітко зазначають, що однорідні проступки – це не тотожні, відповідальність за вчинення яких передбачається однією нормою. Тому однорідними слід визнати всі порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, порушення правил паспортної системи тощо²⁹⁹. Таким самим шляхом іде й судова практика³⁰⁰. Натомість повторність з позицій кваліфікації діянь, пов'язаних з корупцією, визначається виключно як аналогічне попередньому вчиненому, за яке особу протягом попереднього року було піддано адміністративному стягненню. Тут також варто відзначити наявність можливості уникнути кваліфікації діяння як повторного, оскільки КУпАП містить чітку вказівку на те, що особа протягом року повинна бути «піддана адміністративному стягненню». Якщо ж покарання було призначено, але не виконано з об'єктивних причин (хвороба порушника, військові дії, арешт банківських рахунків, проведення додаткових слідчих дій, ліквідація або реорганізація органу, в якому працював порушник тощо) і через це минув річний строк, то діяння не може бути кваліфіковано як таке, що вчинене повторно, тобто кваліфікується за іншою, «легшою» частиною відповідної норми, яка передбачає застосування більш м'якого покарання. На наш погляд, щоб запобігти цьому, доречно пов'язати застосування ознаки повторності не з виконанням адміністративного стягнення, а з його призначенням. Тому пропонуємо внести зміни до положення КУпАП, що регулюють відповідну проблему (зокрема, до п. 2 ч. 1 ст. 35 КУпАП), і зазначити, що повторним вважається

https://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/PAP_5_2019.pdf (дата звернення: 12.12.2025).

²⁹⁹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Науково-практичний коментар / Р. А. Калужний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність». 2008. 781 с.

³⁰⁰ Судова практика з розгляду адміністративних справ про деякі правопорушення на транспорті. URL: [https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/152EA8DD0A2095E6C2257](https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/152EA8DD0A2095E6C2257) (дата звернення: 12.12.2025).

вчинене порушником протягом року діяння, за яке особі вже було призначено (а не виконано) адміністративне стягнення. Це посилить адміністративну відповідальність загалом та відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, зокрема.

7. Наявність розбіжностей у положеннях КУпАП та Закону України «Про запобігання корупції», що має наслідком неоднакове правозастосування та різну судову практику під час розгляду й вирішення однотипних адміністративних справ. Названий Закон є загальним нормативним документом, положення якого спрямовані на запобігання вчиненню діянь, що можуть кваліфікуватися як корупційні чи пов'язані з ними. Натомість КУпАП спрямований на застосування покарання за вчинення діяння, яке визнається протиправним і таким, що переслідується в порядку адміністративного провадження.

8. Складність доведення наявності корисливих та інших мотивів у тих випадках, де їх обов'язковість презюмується. Адже корисливі мотиви прослідковуються не завжди та важко піддаються фіксації, оскільки наявність справжніх намірів порушника може ґрунтуватися на припущеннях, зроблених у процесі правової кваліфікації. Нині в межах глави 13-А КУпАП немає ознак, які вказували б на наявність корисливих мотивів (особисте збагачення, отримання пільг, переваг чи благ, у тому числі й тих, які передбачені законодавством, скорочення / збільшення строків надання пільг чи переваг тощо). Судова практика вказує на те, що порушники намагаються приховати свої реальні наміри під виглядом правомірної діяльності, що ускладнює кваліфікацію діяння як такого, що було вчинено з корисливою метою. Крім того, оскільки більшість таких правопорушень не мають свідків або останні не бажають повідомляти про факти протиправних діянь через неналежний рівень правового захисту³⁰¹, доказування наявності факту адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, є ускладненим. Не сприяє полегшенню адміністративно-правової кваліфікації й тонка межа між

³⁰¹ Пузирний В., Іванець М. Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 2 (14). С. 71–76.

корисливим діянням та службовою необхідністю, унаслідок чого окремі правопорушення, передбачені главою 13-А, можуть виглядати як реалізація визначених законом службових повноважень, хоча насправді вони мають корисливу мету. Крім того, оскільки поняття мотиву й мети вчинення проступку в КУпАП не визначаються, у процесуальній частині Кодексу не визначаються особливості збору та систематизації інформації, яка дозволяє встановити мотив чи мету вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією. Доречно також зазначити, що складність доведення мотиву або мети такого проступку може обумовлюватися й тим, що корисливі наслідки протиправної поведінки можуть наставати через тривалий час після його вчинення, тобто виникати постфактум, але може мати місце й ситуація, коли порушення, пов'язане з корупцією, вчиняється як «подяка» за вже надані послуги, блага, цінності тощо. Усі ці та інші фактори підлягають встановленню та ускладнюють процес правової кваліфікації протиправних діянь, передбачених главою 13-А КУпАП.

10. Окремою проблемою правової кваліфікації вчинків, відповідальність за які визначена у главі 13-А Кодексу, є відсутність неупереджених фахівців державних органів з високим рівнем професійної підготовки, які є суб'єктами правозастосування. Ми вже відзначали, що судова практика з цього питання нині є дуже неоднозначною, що також не сприяє якісній кваліфікації діянь, пов'язаних з корупцією. Крім цього, в окремих випадках для доведення факту протиправної поведінки уповноважена на розгляд справи особа має ініціювати проведення експертиз та взаємодіяти з фахівцями з різних галузей знань (економістами, психологами, аудиторами тощо), що не завжди можливо з огляду на відносно короткі строки адміністративних проваджень та не завжди доцільно, зважаючи на покарання, які можуть бути призначені (адже КУпАП не визначає, хто має сплачувати послуги експертів та вартість експертиз).

11. З-поміж проблем адміністративно-правової кваліфікації діянь, пов'язаних з корупцією, варто назвати й те, що фактично в КУпАП передбачено відповідальність за корупційні правопорушення не тільки в межах глави 13-А, але й в інших главах.

Проте вчинення адміністративного правопорушення, що вміщує корупційну складову, але не передбаченого положеннями глави 13-А КупАП, дозволяє застосовувати інший порядок розгляду і вирішення справи (у тому числі позасудовий), застосовувати більш короткі строки накладення адміністративних стягнень (відповідно, закривати адміністративні провадження у зв'язку з їх закінченням); застосовувати менш суворі покарання й не застосовувати додаткове покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певним видом діяльності; визначати коротші строки адміністративної покараності особи тощо. Усі ці обмеження дають можливість порушникам або уникати відповідальності за вчинення діяння, яке містить реальну корупційну складову, або нести більш м'яке покарання, що не відповідає тяжкості вчиненого й рівню посягання на суспільні інтереси. На наш погляд, така практика не сприяє стримуванню корупції.

Адміністративно-правова кваліфікація діянь, пов'язаних з корупцією, може ускладнюватися й іншими проблемами: значне навантаження на суди; нестача персоналу, який забезпечує збирання й оцінку доказів, досудове розслідування; загальна недосконалість положень адміністративного законодавства (як матеріальних, так і процесуальних норм); воєнний стан; низький рівень правової культури населення, бідність; відсутність єдиної судової практики під час розгляду й вирішення однотипних адміністративних справ, зокрема єдиної правової позиції Верховного Суду щодо можливості визнання відповідних правопорушень малозначними, а також відступ Верховного Суду від раніше прийнятих правових позицій³⁰² тощо.

Доцільно також зазначити: оскільки основними видами адміністративних покарань за правопорушення, пов'язані з кору-

³⁰² Шестак Л. В. Актуальні проблеми адміністративно-правової кваліфікації. *Правова система та державотворення: історичний вимір і сучасні тенденції* : матеріали II науково-практичної конференції (м. Ужгород, 16–17 лютого 2024 р.). Одеса : Молодий вчений, 2024. С. 83–87. URL: <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/FMfcgzGxRdxBBtwDxdcfwkGDphkmcTFB?projector=1&messagePartId=0.1> (дата звернення: 12.12.2025).

пцією, є штрафи та конфіскація предмета, який став безпосереднім об'єктом або знаряддям вчинення правопорушення, конфіскація грошей, отриманих унаслідок вчинення правопорушення, саме від правильної кваліфікації будуть залежати вид і міра покарання порушника та можливість застосування додаткового покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися визначеним видом діяльності (ст. 30 КУпАП).

Таким чином, можна стверджувати, що адміністративна кваліфікація правопорушень, які пов'язані з корупцією, є складним і багатограним процесом, що реалізовується у процесі професійної діяльності спеціально уповноважених осіб. Нині важко переоцінити значення такої кваліфікації, адже якість її проведення вказує на правильність юридичної оцінки конкретного адміністративного проступку та визначає можливість застосування справедливого покарання, яке відповідало б тяжкості вчиненого і тій шкоді, яка була або могла бути завдана корупційним адміністративним діянням.

Важливим є чітке формулювання об'єктивної сторони адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, у межах глави 13-А Кодексу та усунення тих норм, які дублюють положення Закону України «Про запобігання корупції». Доречно також визначити в межах КУпАП юридичне значення «пріміток» до статей КУпАП, правові наслідки їх застосування, оскільки це питання фактично залишається поза межами правового поля. Це дозволить не тільки полегшити власне адміністративно-правову кваліфікацію, а й сприятиме уніфікації судової практики.

Варто також вказати на ефективність саме адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. Адже завдяки своїй спрощеній (порівняно з кримінальною та цивільною відповідальністю) формі вона дозволяє розглядати й вирішувати справи у стисліші строки та є важливим інструментом боротьби з більш тяжкими корупційними проявами. Проте така відповідальність має поєднуватися з іншими заходами, спрямованими на запобігання корупції, зокрема проведенням роз'яснювальної роботи, здійсненням інших превентивних заходів, підвищенням рівня загальної та правової культури населення.

4.5. Проблемні питання строків розгляду справ, пов'язаних з корупцією

Сучасний розвиток української державності позиціонує корупцію як ключову загрозу національній безпеці та одну з найбільших перешкод на шляху розвитку країни. Подолання корупції є серйозною проблемою, яка визначає міжнародне становище нашої держави та політичний імідж у світі. У протидії та подоланні корупції важливу роль у нашій країні відведено адміністративному законодавству. Корупційні правопорушення завжди впливають на суспільство й державу, руйнують їх життєдіяльність, дискредитуючи авторитет державного апарату, руйнують основні принципи, на які спирається будь-яка держава. Корупція завдає державі не тільки економічної, а й політичної шкоди, тому будь-які економічні й соціальні програми держави просто втрачають значення, а результативність будь-яких управлінських рішень зводиться нанівець³⁰³.

Адміністративна відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, встановлена главою 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення. Резолюція Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» радить гарантувати визнання національної та міжнародної корупції кримінальною³⁰⁴. Вітчизняне законодавство й передбачає кримінальну відповідальність за вчинення корупційних діянь. Адміністративні стягнення застосовуються лише у випадках, коли правопорушення «пов'язане з корупцією», тобто об'єктивно не є проявом корупції, але може сприяти їй, тобто передбачає так звану «корупційну складову»: вчиняється спеціальним суб'єктом, передбачає використання службового становища, може переслідувати корисливий чи інший інтерес тощо.

³⁰³ Настюк В. Я., Крайник Г. С. Проблеми адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення в Україні. *Право України*. 2015. № 12. С. 48–57.

³⁰⁴ Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/994_845 (дата звернення: 12.12.2025).

Згідно з дослідженням Індексу сприйняття корупції Corruption Perceptions Index – CPI, проведеним у 2021 році міжнародною організацією Transparency International, Україна у щорічному рейтингу країн за рівнем корумпованості отримала 32 бали зі 100 можливих, що, попри законодавчі зміни в питаннях боротьби з корупцією та запобіганням її наслідків, свідчить про «застій» у боротьбі з корупцією³⁰⁵.

Провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, може бути почато за наявності достатніх приводів і підстав. Такими підставами можуть бути повідомлення (у тому числі анонімні) викривачів та заявників, безпосереднє виявлення уповноваженим суб'єктом такого проступку, заяви і повідомлення представників влади, громадськості, засобів масової інформації тощо. Але початок адміністративного провадження ще не є гарантом притягнення винних осіб до відповідальності. Адже таке провадження має бути доведено до логічного завершення у порядку та у строки, передбачені чинним адміністративним законодавством.

Відповідно до положень ч. 1 ст. 277 КУпАП «справа про адміністративне правопорушення розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи»³⁰⁶. Відповідно до ч. 4 цієї статті строк розгляду адміністративних справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, зупиняється судом у разі, якщо особа, щодо якої складено протокол про таке правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці

³⁰⁵ Індекс сприйняття корупції-2021. URL: <https://tiukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2021>.

³⁰⁶ Кодекс про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

тощо). Але законодавством не визначено, чи зупиняється при цьому строк накладення адміністративного стягнення³⁰⁷.

Одним зі способів уникнення адміністративної відповідальності за вчинення діянь, пов'язаних з корупцією, є порушення строків притягнення до такої відповідальності, тобто створення умов, за яких справа не розглядається судом у визначений законом час і потім закривається, незважаючи на наявність вини у протиправній поведінці порушника. Зазначимо, що законодавство України надає спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері боротьби з корупцією (Національному агентству з питань запобігання корупції, Національній поліції, органам прокуратури, судам) доволі комфортні (більш тривалі, ніж строки провадження, визначені для інших протиправних діянь) строки для притягнення до відповідальності осіб, які вчинили відповідне протиправне діяння. Проте уповноваженим особам інколи бракує часу на виконання прямих обов'язків – складання протоколів; таким чином, порушуються строки, визначені у статті 38 КУпАП. Відповідно до частини четвертої названої норми КУпАП «адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також правопорушень, передбачених статтями 164-14, 212-15, 212-21 КУпАП, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення». І тут можна вбачати гру словами – «протягом шести місяців з дня його виявлення»: посадові особи Національного агентства з питань запобігання корупції, Національної поліції, органів прокуратури вважають моментом виявлення правопорушення, пов'язаного з корупцією, дату складання протоколу про вчинення адміністративного правопорушення, а не фактичну дату реалізації протиправної поведінки.

Відповідно, неправильний розрахунок початку адміністративного провадження породжує корупційні ризики або безвідповідальність осіб, у діяннях яких було виявлено правопорушення, пов'язане з корупцією.

³⁰⁷ Ковбасюк В. В. Антикорупційне законодавство потрібно вдосконалювати. *Вісник прокуратури*. 2012. № 2 (128). С. 25–31.

Варто також зазначити, що нині є велика кількість таких проступків, дату вчинення яких встановити доволі просто, наприклад, дата підписання та подання декларації (ст. 172-6 КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю»), дата видачі наказу про виконання роботи за сумісництвом або суміщення (ст. 172-4 КУпАП «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності»), дата влаштування на роботу після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (ст. 172-8-1 КУпАП) тощо. Але є й багато правопорушень, встановлення конкретної дати вчинення яких – доволі складний процес. Наприклад, «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків» (ст. 172-5 КУпАП), «Невжиття заходів щодо протидії корупції» (ст. 172-9 КУпАП), «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» (ст. 172-7 КУпАП) та інші.

Важливість встановлення дати вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, витікає й з того, що значна кількість протиправних діянь цієї групи передбачає наявність такої кваліфікуючої обставини, як вчинення правопорушення особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за аналогічні протиправні діяння. Тобто застосування такої кваліфікуючої обставини можливо лише за одночасної наявності таких умов: особа вчиняє новий проступок з корупційною складовою, передбачений нормами глави 13-А Кодексу; з часу накладання адміністративного стягнення за попереднє протиправне діяння не минув рік; нове правопорушення кваліфікується за тією самою нормою, що й попередньо вчинене.

Питання встановлення дати вчинення проступку, пов'язаного з корупцією, мають значення не лише для правильної первинної кваліфікації діяння, але й для визначення можливості застосування кваліфікуючих ознак. Нині важливе значення під час визнання факту повторності має не тільки передбачене відповідною нормою глави 13-А покарання, а й право суду застосовувати додаткове стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися визначеним видом діяльності навіть у

випадках, коли його застосування не визначено санкцією відповідної адміністративно-правової норми.

Зважаючи на матеріали судової практики, можна стверджувати, що нині сформувалося три правові підходи щодо визначення моменту вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією:

1) дата складання протоколу про адміністративне правопорушення як офіційного документа, що фіксує закінчення стадії порушення адміністративної справи та який зазвичай виступає звинувачувальним документом³⁰⁸;

2) відібрання компетентним органом пояснень в особи, стосовно якої має бути в подальшому складений протокол³⁰⁹;

3) день отримання компетентними органами інформації, з якої вбачається наявність у діянні особи ознак правопорушення, пов'язаного з корупцією³¹⁰.

Законодавцем нині не передбачено строків складання протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язаних з корупцією. Зважаючи на положення ст. 38 КУпАП, яка визначає строки накладення адміністративних стягнень, такий документ має бути складений невідкладно. Адже, якщо під час вирішення питання про складання протоколу особа звільниться за власним бажанням з посади, пов'язаної з виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування, то вона не може бути звільнена у зв'язку з притягненням до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією³¹¹.

³⁰⁸ Загорська О. І. Темпоральні особливості притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2 (14). С. 68–75. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/2-2017/zagorska.pdf> (дата звернення: 12.12.2025).

³⁰⁹ Постанова Апеляційного суду Черкаської області від 24 квітня 2015 р. у справі № 705/540/15-п. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://court.gov.ua/archive/43805053> (дата звернення: 12.12.2025).

³¹⁰ Постанова Апеляційного суду Донецької області від 12 травня 2016 р. у справі № 229/920/16-п. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://court.gov.ua/archive/57678596> (дата звернення: 12.12.2025).

³¹¹ Гладун О. З. Проблемні аспекти провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 3.

Проте суворість покарання збільшує, відповідно, й корупційні ризики з боку осіб, які порушують адміністративні провадження (чи беруть у ньому участь як представники обвинуваченого, адвокат тощо) за вчинення проступків, передбачених главою 13-А, а також з боку суду, який розглядає справу по суті. Прихильники позиції, що часом виявлення порушення, пов'язаного з корупцією, є дата складання протоколу про адміністративне правопорушення, зауважують, що законодавче обмеження строків збору й вивчення інформації про проступок та документів, які підтверджують факт його вчинення, є перешкодою для притягнення до відповідальності відповідного суб'єкта, оскільки відповідні строки є доволі короткими³¹². Ця позиція заслуговує на увагу. Загальні вимоги до протоколів про адміністративні проступки визначено у ст. 256 КУпАП, але до протоколів про правопорушення, пов'язані з корупцією, можуть висуватися й спеціальні вимоги, зміст яких визначається місцем проходження служби посадовою особою³¹³. Проте єдиного бачення щодо визначення змісту протоколу про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, нині немає. Це також ускладнює процес розгляду відповідної категорії справ та може сприяти затягуванню адміністративного провадження шляхом повернення протоколу на доопрацювання (дооформлення). Ба більше, вичерпний перелік підстав для такого повернення нині в КУпАП чи інших актах законодавства відсутній. Не встановлені й строки доопрацювання (дооформлення) протоколів, порядок їх доопрацювання, відповідно не визначена й відповідальність посадових осіб за порушення порядку і строків доопрацювання протоколів у справах про правопорушення,

С. 34-45. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vvru_2013_3_5 (дата звернення: 12.12.2025).

³¹² Настюк В. Я., Крайник Г. С. Проблеми адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення в Україні. *Право України*. 2015. № 12. С. 48–57.

³¹³ Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 № 1376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

пов'язаних з корупцією, що мало наслідком закриття провадження з мотивів закінчення строків розгляду справи.

Протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією (на підставі положень ст. 255 КпАП України), складають:

1) уповноважені на те посадові особи органів Національної поліції (за ст. ст. 172-4 – 172-9-2 КУпАП, за винятком правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище);

2) уповноважені на те посадові особи Національного агентства з питань запобігання корупції (за ст. ст. 172-4 – 172-9-2 КУпАП (у частині правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище);

3) прокурор (за ст. ст. 172-4 – 172-9-2 КУпАП)³¹⁴.

На осіб, уповноважених на складання протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, покладається і обов'язок щодо збирання доказів. Проте в нормативних положеннях відсутнє закріплення їх права брати участь у розгляді справи, тобто вказана особа позбавлена можливості доводити перед судом переконливість зібраних нею доказів. При цьому в разі необхідності отримати від особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, додаткові пояснення суд може її викликати лише як свідка, що призводить до змішування процесуальних статусів, коли одна і та сама особа в одному провадженні має два різних статуси³¹⁵, що також сприяє неумисному «затягуванню» адміністративних проваджень, бо дозволяє подавати скарги, відводи тощо.

Нині положеннями ст. 277 КУпАП визначено: «Справа про адміністративне правопорушення розглядається у

³¹⁴ Кодекс про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

³¹⁵ Шарий Ю. А. Провадження у справах про адміністративне правопорушення, пов'язане із корупцією, в умовах воєнного стану в Україні: особливості і структуризація. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 3 (85). URL: http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/3_2024/24.pdf (дата звернення: 12.12.2025).

п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи».

Відповідно до ч.ч. 2-5 ст. 257 КУпАП «Протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, разом з іншими матеріалами у триденний строк з моменту його складення надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення такого правопорушення. У разі вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, службовою особою, яка працює в апараті суду, протокол разом з іншими матеріалами надсилаються до суду вищої інстанції для визначення підсудності. Особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, одночасно з надісланням його до суду надсилає органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складення протоколу для розгляду питання щодо можливого відсторонення такої особи від виконання службових повноважень із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено. У разі участі у справі про адміністративне правопорушення викривача одночасно з надісланням протоколу до суду особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, надсилає інформацію про особу викривача до Національного агентства з питань запобігання корупції». Таким чином, строки виявлення факту вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, визначають строки руху адміністративного провадження у відповідній справі. А складання протоколу є лише окремою процесуальною дією.

Однією з гарантій забезпечення дотримання строків розгляду справи про правопорушення, пов'язане з корупцією, є внесення у ст. 277 КУпАП положення, відповідно до якого строк розгляду адміністративних справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, зупиняється судом у разі, якщо особа, щодо якої складено протокол про таке правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не

може туди з'явитися (хвороба, проходження військової служби, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо).

Варто відзначити й той факт, що умисне порушення визначених у ч. 4 ст. 38 КУпАП строків не визначено як окреме протиправне діяння, яке може містити корупційну складову, що не сприяє активізації діяльності уповноважених суб'єктів.

Крім, власне, порушення строків розгляду справи про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, можна виділити ще деякі процесуальні недоліки розгляду і вирішення названої категорії справ, що спрощують процедуру уникнення відповідальності. Зокрема, відповідно до положень ст. 221 КУпАП розгляд справ про адміністративні правопорушення за вчинення протиправних діянь, передбачених главою 13-А КУпАП, належить до компетенції місцевих загальних судів. Таким чином, позасудові органи, які виявляють відповідні факти, не ухвалюють кінцевих рішень, а фіксують у встановленому законом порядку факт протиправної поведінки особи і передають матеріали справи до суду, який за положеннями ст. 38 КУпАП має накласти стягнення протягом шести місяців після вчинення правопорушення.

Разом з тим, оскільки в законодавстві відсутня детальна регламентація методів і строків передачі адміністративних матеріалів до суду, шестимісячного строку, незважаючи на первинну мету законодавця, яку мали під час його встановлення (недопущення невинуватого затягування проваджень та досягнення відчуття неминучості відповідальності особи за скоєне правопорушення), об'єктивно недостатньо для повноцінної реалізації положень чинного законодавства.

Суддя після одержання матеріалів про адміністративне правопорушення визначає дату й час підготовчого засідання, яке має бути інтегровано в щільний графік судових засідань суду. Після визначення конкретної дати судового засідання відповідно до вимог КУпАП відбувається повідомлення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, про дату, місце та час судового засідання. У разі першої неявки особи-правопорушника на судові засідання судова практика свідчить про винесення суддею ухвали про відкладення судового засі-

дання, унаслідок чого попередній алгоритм повідомлення повторюється³¹⁶. Зазвичай справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, не розглядаються на першому судовому засіданні, тобто відповідні строки продовжуються.

Через перевантаженість судів, нестачу кадрів, а також у зв'язку з перенесенням судових засідань через тривоги з дати складання протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, і до моменту фактичного розгляду справи може минути від трьох до 5 місяців. Тому для реального розгляду справи залишається не так багато часу – 1–2 місяці. З одного боку, цього строку має бути достатньо для завершення всіх необхідних процесуальних заходів, як-то допит свідків, допит особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, витребування доказів, у тому числі й електронних, проведення експертиз тощо. Але справа може і не бути розглянута, якщо порушник скористається правом, наданим йому ч. 2 ст. 268 КУпАП, відповідно до якої «При розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені частиною першою статті 44, статтями 51, 146, 160, 172-4 – 172-7, 173, частиною третьою статті 178, статтями 185, 185-1, статтями 185-7, 187 цього Кодексу, присутність особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. У разі ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду цю особу може бути органом внутрішніх справ (Національною поліцією) піддано приводу».

Оскільки КУпАП не встановлює максимальну кількість разів використання положень ст. 268 КУпАП, то суддя, отримавши клопотання про відкладення розгляду справи від особи-правопорушника чи його захисника, має його розглянути й винести ухвалу про відкладення судового засідання. Це дозволяє

³¹⁶ Кісіль Р.-В. В. Дефекти сучасного законодавства про адміністративну відповідальність: корупційні загрози та методи їх подолання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2017. Вип. 4. С. 239–245. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2017_4_28 (дата звернення: 12.12.2025).

ще більше затягувати строки розгляду справи й, відповідно, уникати відповідальності³¹⁷.

Оскільки правопорушення, пов'язані з корупцією, можуть мати й такі несприятливі для порушника наслідки, як накладення додаткового адміністративного стягнення у вигляді заборони обіймати певні посади або займатися визначеним видом діяльності, яке для багатьох посадових осіб державних органів означає втрату роботи та пов'язаних з нею можливостей, то апеляційне оскарження судових рішень у цій категорії справ є звичним явищем. Навіть якщо судом першої інстанції було винесено постанову, якою особу визнано винною у вчиненні правопорушення, пов'язаного з корупцією, подання апеляційної скарги у порядку, визначеному КАС України, унеможлиблює набуття рішенням суду (незалежно від змісту та правової модальності останнього) законної сили до спливу строку, про який зазначає КУпАП.

Таким чином, після подання апеляційної скарги апелянт, дочекавшись закінчення строку для накладення адміністративного стягнення, передбаченого ч. 3 ст. 38 КУпАП, подає до апеляційного суду клопотання про закриття провадження на підставі п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП, відповідно до якого провадження у справі підлягає закриттю у зв'язку із закінченням указаних строків³¹⁸.

Тому для запобігання виникненню таких ситуацій доцільно у ч. 2 ст. 268 КУпАП закріпити положення про те, що у випадку першої неявки особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, чи її захисника у судове засідання суд постановляє ухвалу про відкладення розгляду справи, а також ухвалу про витребування наявних у справі доказів, у тому числі й

³¹⁷ Кодекс про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

³¹⁸ Кісіль Р.-В. В. Дефекти сучасного законодавства про адміністративну відповідальність: корупційні загрози та методи їх подолання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2017. Вип. 4. С. 239–245. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2017_4_28 (дата звернення: 12.12.2025).

пояснення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. За таких обставин зменшується навантаження на суди, оскільки суд буде спроможний розглянути й вирішити справу по суті у повторному засіданні, а порушник не зможе зловживати правом на перенесення повторного судового засідання.

Як вже було зазначено вище, закінчення строків провадження у справах про адміністративні правопорушення є підставою для його закриття та фактичного звільнення порушника від відповідальності. Проте нині не вирішено питання про те, чи визнається така обставина (закінчення строків провадження) реабілітуючою для посадової особи, щодо якої провадження було почате, чи ні. Адже, якщо визнавати її реабілітуючою, це може сприяти виникненню ілюзії фактичної безкарності. Якщо ж не визнавати факт закриття провадження таким, що поновлює посадову особу в її правах, які мали місце до відкриття адміністративного провадження, то це може бути підставою для порушення нових, не адміністративних проваджень (наприклад, дисциплінарних – щодо незаконного звільнення або відсторонення від виконання посадових обов'язків тощо).

Таким чином, для дотримання строків розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, варто внести ряд змін і доповнень до чинного КУпАП. Зокрема, необхідно визначити процесуальну форму протоколу про адміністративні правопорушення, передбачені главою 13-А КУПАП; встановити вичерпний перелік підстав для повернення протоколу на доопрацювання; встановити граничні строки такого доопрацювання протоколу та відповідальність за їх порушення; зазначити, що моментом виявлення порушення, пов'язаного з корупцією, є час / момент отримання інформації про виявлене правопорушення, а не дата складання протоколу.

Підсумовуючи визначене, варто вказати, що чітке визначення та дотримання процесуального порядку і строків притягнення до адміністративної відповідальності є запорукою подолання корупційних проявів у діяльності посадових осіб державних органів. Натомість процесуальна невизначеність дозволяє оскаржувати постанови суду про притягнення до відповідальності за порушення, пов'язане з корупцією, як у націо-

нальних, так і в Європейському суді з прав людини. Тому лише бездоганне дотримання законодавства посадовими особами, уповноваженими на боротьбу з корупцією, дозволить правомірно притягти порушника антикорупційного законодавства до відповідальності і не дасть йому шансу оскаржити таке притягнення у суді вищого рівня.

4.6. Адміністративно-правовий статус викривачів корупції

Одним зі способів боротьби з корупційними проявами є викриття відповідних протиправних діянь для притягнення винних до юридичної, у тому числі й адміністративної, відповідальності. Законом України «Про запобігання корупції» запроваджено інститут викривачів корупції як специфічних суб'єктів, діяльність яких спрямована на виявлення фактів корупційних проявів у роботі посадових осіб державних органів. Власне доцільність та процесуальна можливість залучення активних громадян до виявлення та протидії корупційних схем передбачена Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією³¹⁹, відповідно до ст. ст. 21-22 якої «держава повинна вживати заходів, які можуть бути необхідними для того, щоб будь-яка посадова особа співробітничала із тими національними органами, які відповідають за розслідування та переслідування корупційних злочинів шляхом інформування таких органів на свою власну ініціативу у тих випадках, коли є достатні підстави вважати вчиненням будь-який із корупційних злочинів; а також забезпечувати ефективний і належний захист особам, які повідомляють про корупційні злочини, або в інший спосіб співпрацюють із органами слідства та переслідування, а також свідкам, які дають показання стосовно цих злочинів». Однак потрібно розуміти, що українське суспільство негативно ставиться до викривачів в Україні, оскільки вважає викривача «стукачем»

³¹⁹ Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією : ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 252-V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text (дата звернення: 12.12.2025).

або «донощиком», тому культура викривання корупціонерів та їх неправомірних дій лише формується на теренах України³²⁰.

Принагідно зазначимо, що питання захисту викривачів корупції не є новим у світовій практиці. Нині в понад 30 державах світу передбачено правову та інші форми захисту для таких осіб (США, Нідерланди, Велика Британія, Японія та інші). Багато країн узяли на себе зобов'язання в межах реалізації вимог міжнародних конвенцій запровадити закони про захист інформаторів. Дедалі більше урядів, корпорацій і некомерційних організацій визначають процедури повідомлення та захисту для інформаторів. У багатьох країнах Євросоюзу встановлено чіткі механізми та обов'язки роботодавців як приватного сектора, так і органів публічної адміністрації щодо викриття корупційних правопорушень. Зокрема, на компанії з кількістю працівників більше 50 осіб або річним грошовим обігом більше 10 млн євро, на державні адміністрації та муніципалітети з населенням більше 10 000 осіб покладено обов'язок створити внутрішню процедуру для обробки повідомлень заявників про відповідні протиправні діяння³²¹. Така політика сприяє наявності доступних каналів для інформаторів, захищає їх від усіх форм помсти, гарантуючи, що інформація, яку вони надають, може бути використана для проведення необхідних реформ у країні³²².

Проте питання про статус викривачів корупції та визнання такого статусу за окремо взятою особою є дискусійним у вітчизняній правовій науці. Так, В. І. Бенедик пропонує під викрива-

³²⁰ Чудик Н., Антоник Є. Інститут викривачів у запобіганні та протидії корупції в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 4 (20). URL: <https://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/893/880> (дата звернення: 12.12.2025).

³²¹ Косиця О. О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Суми : СумДУ, 2019. С. 257.

³²² Васи́линчук В. І., Грибовський О. В. Міжнародні принципи захисту осіб, які надають допомогу із запобігання та протидії корупції. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 223–232. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/677/1/21.pdf> (дата звернення: 12.12.2025).

чем розуміти особу, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, добросовісно (за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти й інших особистих мотивів) повідомляє спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції про вчинення іншою особою корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією³²³. Тут варто зауважити важливу позицію автора про те, що повідомлення має бути добросовісним, тобто таким, що не вчиняється з корисливих чи інших недобросовісних мотивів, причому відповідна інформація має повідомлятися владному суб'єкту, до повноважень якого належить протидія корупційним проявам. Натомість З. А. Загиней вважає, що викривачем корупції може визнаватися лише особа, яка є працівником відповідного органу державної влади або юридичної особи публічного чи приватного права³²⁴. Навряд чи таке розуміння викривача корупції відповідає реаліям. Адже виходить, що особа, яка звільнилася з роботи, а вже потім заявила про факти корупції чи пов'язаних з нею діянь в організації, у якій вона працювала, не може бути викривачем і, відповідно, не матиме права на державний захист, що суперечить власне ідеї викривача.

Інститут викривачів є важливим інструментом запобігання та протидії корупційним проявам на всіх рівнях та в усіх державних структурах. Проте треба зазначити, що не всі особи, які заявили про факти або обставини, що містять корупційну складову, належать до викривачів корупції. Нині законодавство України розрізняє заявників та власне викривачів. Різниця між ними полягає в тому, що будь-яка людина може повідомити про факт вчинення корупційного діяння, якщо переконана в тому, що подана нею інформація є повною та достовірною. Але не завжди той, хто повідомив про корупцію, є викривачем. Поняття викривача закріплено Законом України «Про запобігання

³²³ Бенедик В. І. Інститут викривачів в Україні: проблеми, визначення, поняття. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 214.

³²⁴ Загиней З. А. Викривачі корупції: quidprodest? *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. Ч. 1. С. 134.

корупції», у якому зазначено, що ним є фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання (ст. 1)³²⁵. Тобто законодавець відзначає, що факти вчинення корупційних діянь можуть стати відомі викривачу у зв'язку з різними обставинами, а не лише трудовою діяльністю. Крім того, у Законі йдеться, що викривач повідомляє про «можливі факти» порушень. Таким чином, якщо відповідна інформація не буде доведена, таке повідомлення не може бути розцінено як обмова.

Поняття викривача корупції міститься і в Кримінальному процесуальному кодексі України, у якому визначається, що це фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, звернулася із заявою або повідомленням про корупційне кримінальне правопорушення до органу досудового розслідування (п. 162 ч. 1 ст. 3)³²⁶. Тобто відсутня одна з вимог, яким має відповідати таке повідомлення, а саме містити інформацію, що стала відома особі у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання. Тим самим коло суб'єктів, які можуть бути викривачами згідно

³²⁵ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20230331#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

³²⁶ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465117?find=1&text=%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%87#w1_1 (дата звернення: 12.12.2025).

з кримінально-процесуальним законодавством, значно розширюється³²⁷. Тобто КПК України визначає поняття викривача лише з позицій розкриття кримінально караного корупційного діяння та не відносить до викривачів осіб, які повідомляють про вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, що переслідується в адміністративному порядку. Вважаємо, що різне тлумачення одного поняття в актах однакової юридичної сили ускладнює процедуру його застосування на практиці й порушує принцип правової визначеності. Тому доречно все-таки уніфікувати вказане визначення й використовувати його як під час кримінальних проваджень, так і в процесі адміністративного розгляду справи.

Зважаючи на поняття викривача корупції, яке міститься в Законі України «Про запобігання корупції», можна виокремити ознаки, що його характеризують:

1) інформація про корупцію стала йому відома у зв'язку з трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням служби чи навчання, участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходженням служби чи навчання – тобто інформацію особа отримала під час особистого перебування у трудових, господарських чи інших правовідносинах, а не від сторонніх суб'єктів;

2) володіння особою фактичними даними про обставини правопорушення, що містить корупційну складову: місце та час вчинення правопорушення, особу, яка його вчинила, умови й особливості вчинення – тобто інформація про корупційне діяння є повною і обґрунтованою, а не використовується як відомий чи загальноновизнаний факт;

3) повідомлення про корупцію здійснено з використанням передбачених законом способів;

³²⁷ Гречанюк Р. В. Особливості правового статусу та державного захисту викривачів в Україні. *Наукові записки. Серія: Право*. 2021. Вип. 10. URL: https://cusu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/10_spec_2021/10spec_264-269.pdf (дата звернення: 12.12.2025).

4) інформація може стосуватися як корупційного правопорушення, що переслідується в порядку кримінального провадження, так і діяння, пов'язаного з корупцією, яке є адміністративним проступком.

Таким чином, якщо особа повідомила про корупційне чи пов'язане з корупцією правопорушення з дотриманням названих вище умов, вона має статус викривача, якщо ж названі вище умови не були дотримані, то особа є заявником.

Особи, які надають допомогу в запобіганні корупції (викривачі), перебувають під захистом держави, право на яке виникає у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою. Така практика поширена в багатьох державах. У деяких країнах навіть закріплена система фінансового заохочення добросовісних інформаторів³²⁸. Так, у Південній Кореї в 2002–2013 роках Комісія з цивільних прав та боротьби з корупцією отримала 28 тисяч 246 повідомлень про порушення, унаслідок розкриття 220 випадків 60,3 млн доларів були повернуті, 6,2 млн були виплачені інформаторам як винагорода³²⁹.

На сьогодні відсутній єдиний спеціальний законодавчий акт, який регулював би питання правового захисту викривачів корупції. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, або їх близьких осіб, у зв'язку зі здійсненням повідомлення про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримі-

³²⁸ Шостко О. Ю. Правовий захист викривачів корупційних правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С. 146–150. С. 146.

³²⁹ Сметаніна Н. В., Коновалова І. О. Міжнародний досвід захисту викривачів корупції. *Право і суспільство*. 2018. № 3. Ч. 2. С. 236–241. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15187/1/Smetanina_236-241.pdf (дата звернення: 12.12.2025).

нальному судочинстві»³³⁰. Зважаючи на зміст цього Закону, можна стверджувати, що названий нормативний акт передбачає забезпечення захисту лише тих викривачів, які повідомили про кримінально каране корупційне діяння. Власне, сутність відповідних заходів навряд чи відповідає тяжкості адміністративно караних діянь. Зокрема, вищезгаданий Закон у ст. 7 називає такі заходи, спрямовані на захист викривача: особиста охорона, охорона житла і майна; видача спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; заміна документів та зміна зовнішності; зміна місця роботи або навчання; переселення в інше місце проживання; забезпечення конфіденційності відомостей про особу; закритий судовий розгляд; інші заходи безпеки. Очевидно, названі заходи можуть застосовуватися як окремо, так і в комплексі, враховуючи сутність викритого правопорушення, характеристики осіб, які його вчинили, їхній статус та інші обставини. Забезпечення заходів безпеки покладається за підслідністю на органи Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, органи Національної поліції України, Національне антикорупційне бюро України, у складі структур яких з цією метою створюються спеціальні підрозділи.

Особа, яка є викривачем або член її сім'ї, не може бути звільнена чи примушена до звільнення, притягнута до дисциплінарної відповідальності чи піддана з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрозі таких заходів впливу у зв'язку з повідомленням нею про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою. Зважаючи на це твердження, можемо зробити висновок, що інформація про особу як викривача корупції має бути відома власнику підприємства, установи чи організації, де працює викривач, чи його

³³⁰ Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23.12.1993 № 3782-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3782-12#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

уповноваженому органу. Ефективний захист може нівелювати ефективність діяльності викривача. Крім того, у випадку застосування звільнення, переведення, атестації тощо необхідно доводити, що такі дії були наслідком саме повідомлення про корупцію, а не є плановими (наприклад, атестація) чи виступають наслідком об'єктивних обставин роботи підприємства (зниження заробітку через сезонне зменшення обсягів виробництва) тощо.

Гарантія щодо заборони звільнення викривача закріплена й у ст. 235 Кодексу законів про працю України³³¹, згідно з якою «у разі звільнення без законної підстави або незаконного переведення на іншу роботу, у тому числі у зв'язку з повідомленням про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, працівник повинен бути поновлений на попередній роботі органом, який розглядає трудовий спір». Тобто поновлення на роботі можливе лише у разі незаконного звільнення чи переведення. У разі наявності підстав для поновлення на роботі працівника, який був звільнений у зв'язку зі здійсненням ним або членом його сім'ї повідомлення про порушення вимог іншою особою, та за його відмови від такого поновлення орган, який розглядає трудовий спір, ухвалює рішення про виплату йому компенсації в розмірі шестимісячного середнього заробітку³³².

Аналіз положень Закону України «Про запобігання корупції» дозволяє виокремити такі правові положення щодо захисту викривачів:

- 1) захист трудових прав викривача;
- 2) забезпечення безпеки щодо себе, а також близьких осіб, майна та житла;
- 3) конфіденційність та анонімність викривача;

³³¹ Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради РСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

³³² Пузирний В., Іванець М. Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. № 2 (14). С. 73.

4) представництво інтересів викривача Національним агентством з питань запобігання в адміністративному й цивільному процесах та його участь у справі як третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору;

5) користування всіма видами правничої допомоги, передбаченої Законом України «Про безоплатну правничу допомогу»³³³;

6) відшкодування витрат у зв'язку із захистом прав викривачів, витрат на адвоката у зв'язку із захистом прав особи як викривача, компенсація судового збору;

7) звільнення від юридичної відповідальності у визначених законом випадках тощо.

Названі вище права є певною мірою декларативними. Адже будь-яке порушення або обмеження прав особи-викривача чи членів його родини має бути пов'язано з діяльністю щодо викривання корупції. Якщо такий зв'язок не буде доведений, захист прав особи здійснюється в загальному порядку.

Гарантії захисту трудових прав близьких осіб викривача передбачають здійснення таких заходів:

1) викривачу, його близьким особам не може бути відмовлено у прийнятті на роботу, їх не може бути звільнено чи примушено до звільнення, притягнуто до дисциплінарної відповідальності чи піддано з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу або загрози таких заходів впливу у зв'язку з діяльністю викривача корупції. Проте на практиці такі обмеження можуть бути реалізовані з інших, законних об'єктивних причин: недостатній рівень кваліфікації чи досвід практичної діяльності, невідповідність рівня чи напряму освіти тощо;

2) у разі відсторонення працівника, який є викривачем, від виконання трудових обов'язків не з його вини оплата праці на період відсторонення здійснюється в розмірі середньої заробітної плати працівника за останній рік. Таким чином, щоб не виплачувати працівникові середнього заробітку, варто довести

³³³ Про безоплатну правничу допомогу : Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

факт, що відсторонення його від роботи стало наслідком винних дій працівника;

3) викривачу, його близьким особам не може бути відмовлено в укладенні чи продовженні договору, трудового договору (контракту), наданні адміністративних та інших послуг. Відмову від укладення чи продовження трудового договору також потрібно пов'язати з діяльністю викривача. Якщо ж вона мала місце у зв'язку зі скороченням чисельності чи штату працівників, реформуванням установи та іншими законними діями, то така відмова є законною й не передбачає негативних наслідків для власника чи уповноваженого ним органу;

4) забороняється створювати перешкоди викривачу, його близьким особам у подальшому здійсненні ними їх трудової, професійної, господарської, громадської, наукової або іншої діяльності, проходженні ними служби чи навчання, а також вживати будь-яких дискримінаційних заходів;

5) викривач, його близькі особи, звільнені з роботи у зв'язку з повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», підлягають негайному поновленню на попередній роботі (посаді), а також їм виплачується середній заробіток за час вимушеного прогулу, але не більш як за один рік. Якщо заява про поновлення викривача, його близької особи на роботі (посаді) розглядається більше одного року не з їхньої вини, їм виплачується середній заробіток за весь час вимушеного прогулу;

6) викривач, його близькі особи, переведені на іншу постійну нижче оплачувану роботу (посаду), підлягають негайному поновленню на попередній роботі (посаді), а також їм виплачується різниця в заробітку за час виконання нижче оплачуваної роботи, але не більш як за один рік. Якщо заява про поновлення викривача, його близької особи на роботі розглядається більше одного року не з їхньої вини, їм виплачується середній заробіток за весь час вимушеного прогулу;

7) у разі наявності підстав для поновлення на роботі працівника, звільненого у зв'язку із здійсненням ним, його близькою особою повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з

корупцією правопорушень, та за його відмови від такого поновлення йому виплачується грошова компенсація у розмірі шестимісячного середнього заробітку, а в разі неможливості поновлення – у розмірі дворічного середнього заробітку³³⁴.

Таким чином, захист як викривача, так і його близьких осіб можливий лише у випадку, коли факт дискримінаційних чи обмежувальних дій щодо них буде пов'язаний з діяльністю викривача корупції.

Тому доволі часто, боячись переслідувань з боку представників державних структур, особа-викривач може діяти анонімно через внутрішні, регулярні або зовнішні канали, які є спеціально захищеними та унеможливають доступ до них сторонніх осіб, що надає викривачу вищий рівень захисту й довіри. Анонімне повідомлення про порушення вимог цього Закону підлягає розгляду, якщо наведена в ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені, та підлягає перевірці в термін не більше п'ятнадцяти днів від дня його отримання. У разі підтвердження викладеної у повідомленні інформації про порушення вимог цього Закону керівник відповідного органу вживає заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також інформує спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (ч. 5 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції»).

До гарантій захисту в адміністративному та цивільному процесі стосується здійснення Національним агентством з питань запобігання корупції у разі звернення викривача представництва в суді його інтересів у випадках, якщо викривач неспроможний самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а представники або органи, яким законом надано право захищати

³³⁴ Пузирний В., Іванець М. Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. № 2 (14). С. 72.

права, свободи та інтереси викривача, не здійснюють або неналежним чином здійснюють його захист. Також у такому випадку Національне агентство з питань запобігання корупції може бути залучене як третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивача у справах щодо застосування керівником або роботодавцем чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або членом його сім'ї про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою (ч. 3 ст. 49 КАС України, ч. 2 ст. 53 ЦПК України). У таких справах обов'язок доказування правомірності ухвалених при цьому рішень, вчинених дій покладається на відповідача (ч. 3 ст. 81 ЦПК України)³³⁵.

Якщо в законодавстві відсутні або недостатні заходи для захисту осіб, які намагаються викрити корупцію, це може викликати страх або обмежити їх готовність подавати інформацію про виявлені корупційні діяння. Тому законодавством має бути передбачено дієві механізми захисту від репресій, дискримінації чи інших негативних наслідків для осіб, які викривають корупційні чи пов'язані з ними правопорушення. Також важливо визначити можливість відшкодування збитків. У багатьох випадках, особливо в країнах з високим рівнем корупції, може бути важливим забезпечити міжнародний захист для викривачів, особливо якщо внутрішні механізми недостатньо ефективні. Розв'язання цього питання може вимагати внесення змін до законодавства, створення або підтримки механізмів захисту, розроблення програм психологічної та правової підтримки для ви-

³³⁵ Пузирний В. Ф. Гарантії державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції. *Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті інтеграційних процесів*: матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 28 березня 2018 р.). Запоріжжя: «ЛІРА ЛТД», 2018. С. 199–201. С. 200.

кривачів, а також розвитку свідомості суспільства щодо важливості їхнього внеску в боротьбу з корупцією³³⁶.

Вітчизняні дослідники О. В. Нестеренко та О. Ю. Шостко серед надійних гарантій захисту викривачів називають такі:

1) гарантування анонімності особам, які повідомляють про правопорушення;

2) створення надійних каналів, через які викривачі можуть робити розкриття;

3) створення спеціального досудового механізму щодо захисту прав викривачів;

4) гарантування захисту від репресій на робочому місці;

5) звільнення від юридичної відповідальності за розкриття інформації;

6) встановлення права повідомляти суспільно необхідну інформацію в ЗМІ, неурядовим організаціям, у парламентські комітети чи комісії тощо;

7) встановлення соціальних гарантій у разі звільнення;

8) матеріальна винагорода тощо³³⁷.

На наш погляд, важливим є не лише перелік та юридичне закріплення відповідних гарантій, але й наявність дієвого механізму їх реалізації та можливість застосування визначених законом санкцій до осіб, які їх порушують чи створюють перешкоди для їх практичного втілення в життя.

До гарантій захисту викривача корупції можна віднести й неможливість притягнення викривача до юридичної відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, кримінальної чи матеріальної) за поширення інформації про корупційне правопорушення, навіть якщо таке поширення має наслідком порушення службових, цивільних, трудових чи інших обов'язків або зобов'язань, а також звільняється від цивільно-правової відпо-

³³⁶ Брулевич В. В., Ковач О. В. Адміністративна відповідальність у сфері протидії корупції: аналіз правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 1. С. 339–342. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2024/78.pdf (дата звернення: 12.12.2025).

³³⁷ Правовий захист викривачів / за заг. ред. Нестеренка О. В., Шостко О. Ю. Харків : Права людини, 2016. 94 с.

відальності за майнову та/або моральну шкоду, завдану внаслідок здійснення такого повідомлення. Винятком із зазначеного правила є лише завідомо неправдиве повідомлення інформації про корупційне чи пов'язане з ним правопорушення.

Нині вітчизняним законодавством передбачені заходи захисту викривачів корупції лише у кримінальних провадженнях. Натомість адміністративний процес практично не передбачає правового захисту ні викривача, ні членів його родини. Вважаємо таку позицію законодавця хибною, адже безкарне вчинення адміністративних правопорушень сприяє зростанню антисоціальної поведінки порушника та може спровокувати більш серйозні за правовими наслідками корупційні діяння.

Важливо зазначити, що гарантії захисту викривачів корупції не повинні порушувати прав і свобод інших осіб. Оскільки, як зазначає Д. Харко, інший бік реалізації права на свободу вираження поглядів – це те, що «несумлінне, необачливе його застосування або ж узагалі зловживання правом безпосередньо призводить до порушення прав, свобод і законних інтересів інших суб'єктів»³³⁸.

До форм захисту викривачів варто віднести й такі:

1) захист від переслідування. Особи мають бути захищені від усіх форм помсти, несприятливих умов або дискримінації на робочому місці, що пов'язана або виникла внаслідок інформування про випадки корупції. Такий захист має поширюватися на всі види можливих несприятливих наслідків, тобто звільнення, санкції щодо умов роботи, покарання у вигляді переведення на інші види робіт, переслідування, втрату статусу, пільг тощо. Проте поширення завідомо неправдивої інформації як форми помсти, недружніх стосунків тощо має передбачати застосування заходів юридичної відповідальності;

2) збереження належного рівня конфіденційності, коли інформацію про особу-викривача не можна розкривати без її чіткої згоди;

³³⁸ Харко Д. Захист честі, гідності та ділової репутації публічної особи у рішеннях ЄСПЛ. *Вісник Національної академії адвокатури України*. 2018. № 7-8 (45). С. 22–24.

3) докази правомірності застосування обмежень чи несприятливих заходів до викривача має надавати роботодавець. Аби уникнути санкцій або штрафів, роботодавець має продемонструвати, що будь-які заходи, що застосовуються стосовно співробітника, не були пов'язані або мотивовані розкриттям інформатора;

4) завідомо неправдива інформація не захищається. До особи, яка надає неправдиву інформацію про корупційні чи пов'язані з ними правопорушення, можуть застосовуватися визначені законодавством санкції, а також заходи цивільно-правової відповідальності. Відповідно особи, яких несправедливо звинуватили в корупційних діяннях, мають право на отримання належних компенсацій;

5) відмова від вимог про відповідальність. Будь-яке викриття інформаторів, зроблене в законодавчих межах, захищене від дисциплінарно-процесуальних дій і кримінальної, цивільної, адміністративної відповідальності, у т. ч. дискримінація, наклеп, захист авторських прав і даних. Докази про наміри з боку інформатора порушити закон має надавати суб'єкт викриття³³⁹.

Підсумовуючи вищевизначене, можна стверджувати, що нині законодавством України фрагментарно передбачений правовий захист викривачів корупції та членів їхніх сімей і лише в кримінальних провадженнях. Такий захист завжди пов'язаний зі статусом особи як викривача корупції, а будь-яке порушення прав і свобод останніх також має бути наслідком діяльності особи як викривача. Правовий статус заявників, а також викривачів адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, належним чином не врегульований і потребує правового визначення. Зважаючи на те, що державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, є елементом антикорупційної політики України, важливо забезпечити діє-

³³⁹ Василюк В. І., Грибовський О. В. Міжнародні принципи захисту осіб, які надають допомогу із запобігання та протидії корупції. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 223–232. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/677/1/21.pdf> (дата звернення: 12.12.2025).

вість реальних механізмів захисту викривачів не тільки корупційних правопорушень, а й пов'язаних з ними протиправних проявів. У процесі реформування національного антикорупційного законодавства доречно враховувати закордонний досвід функціонування інституту захисту викривачів країн світу з найнижчим рівнем корупції. Так, відповідно до рекомендацій, наданих «Transparency International Україна», щоб інститут викривачів міг бути реалізований з максимально високим рівнем потенціалу, доречно:

- створити доступні й безпечні, насамперед зовнішні, канали розкриття інформації (у тому числі запровадити санкції за порушення анонімності й конфіденційності викривача, утиски та переслідування з боку зазначених ним осіб);
- поширити захист викривачів не тільки на розкриття інформації про корупцію та пов'язані з нею правопорушення, передбачені Законом України «Про запобігання корупції», а й на розкриття інформації про всі незаконні дії;
- реформувати судові та правоохоронні органи для дійсного захисту викривачів державою;
- створити незалежний орган для розслідування повідомлень викривачів;
- розробити в законодавстві реальні процедурні механізми захисту, що зроблять чинні правові норми не лише декларативними³⁴⁰.

Висновки до розділу 4

Дослідження особливостей та проблем боротьби з корупційними проявами дозволяє зробити висновки, що корупція має давнє походження та існувала від часів відокремлення держави та приватної власності. Первісні її форми були пов'язані з релігійними практиками, під час яких люди намагалися задобрити богів шляхом принесення дарів і пожертв. Пізніше вона стала формою «задобрювання» вже чиновників, хоча про шкідливість корупції для держави говорили ще давньогрецькі філософи.

³⁴⁰ Тимченко О., Калітенко О. Захист викривачів корупції: як це працює в Україні та світі? *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/27118580.html> (дата звернення: 12.12.2025).

На території Київської Русі різні форми корупційних проявів серед чиновництва толерувалися державою, оскільки державного бюджету в його сучасному розумінні раніше не було і владні особи не отримували зарплати, а заробляли на податках, розмір яких та форму оплати часто встановлювали самостійно.

Боротьба з економічними правопорушеннями є важливим напрямом діяльності держави, який спрямований на захист економічної стабільності та зростання. Корупція в Україні залишається активною. За період незалежності в нашій державі мали місце кілька спроб законодавчого регулювання протидії корупції та боротьби з її проявами на всіх рівнях. Але попри ухвалення низки законів більшість з них залишилася без реального запровадження, що підтверджує недостатню політичну волю та суспільну активність як населення держави, так і представників влади.

Сучасне антикорупційне законодавство також не є ідеальним. Зокрема, вимоги щодо розкриття фінансової інформації можуть суперечити праву на приватність. Немає чітких підстав розмежування між адміністративною, дисциплінарною та кримінальною відповідальністю за корупційні правопорушення. Крім того, в Україні нині не забезпечується невідворотність відповідальності за корупційні правопорушення чи діяння, які з ними пов'язані. Це своєю чергою підриває рівень довіри населення до влади, нівелює значну частину антикорупційних практик. Толерантне ставлення до так званих «побутових» проявів корупції (в освіті, медицині, місцевому самоврядуванні) перешкоджає запозиченню успішного міжнародного досвіду в боротьбі з корупцією.

Варто зазначити, що нині в Україні створена і діє розгалужена система органів, діяльність яких спрямована на запобігання корупційним проявам та боротьбу з ними, а саме: Національне антикорупційне бюро України, Бюро економічної безпеки України, Спеціальний антикорупційний суд, Спеціальна антикорупційна прокуратура тощо. Проте проблематичним залишається питання щодо координації роботи антикорупційних структур. Нині така координація забезпечується урядом України, але жоден документ не визначає, хто саме з міністрів відповідає за відповідний напрям роботи. Ба більше, склад Ка-

бінету Міністрів України періодично оновлюється як з об'єктивних, так і з суб'єктивних причин, унаслідок чого ефективність роботи антикорупційних органів знижується.

Питання адміністративної відповідальності за правопорушення, які пов'язані з корупцією, визначені у главі 13-А КУпАП, яка містить такі адміністративні правопорушення: «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» (ст. 172-4 КУпАП), «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків» (ст. 172-5 КУпАП), «Порушення вимог фінансового контролю» (ст. 172-6 КУпАП), «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» (ст. 172-7 КУпАП), «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з використанням службових або інших визначених законом повноважень» (ст. 172-8 КУпАП), «Порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (ст. 172-8-1 КУпАП), «Невжиття заходів щодо протидії корупції» (ст. 172-9 КУпАП), «Порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням» (ст. 172-9-1 КУпАП), «Порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля» (ст. 172-9-2 КУпАП). Ці протиправні діяння об'єднані спеціальним суб'єктом вчинення правопорушення (зазвичай це посадові особи, що наділені владними повноваженнями), видами санкцій, які можуть бути застосовані за їх вчинення, проявом суб'єктивної сторони правопорушення – умисел або необережності, які не визначаються в диспозиції правової норми та не впливають на адміністративно-правову кваліфікацію; наявністю реального або потенційного конфлікту інтересів, наявністю вигоди тощо.

Адміністративна кваліфікація правопорушень, які пов'язані з корупцією, є складним і багатогранним процесом, що реалізовується у процесі професійної діяльності спеціально уповноважених осіб. Важко переоцінити значення такої кваліфікації, адже якість її проведення вказує на правильність юридичної оцінки конкретного адміністративного проступку та визначає

можливість застосування справедливого покарання, яке відповідало б тяжкості вчиненого та тій шкоді, яка була або могла бути завдана корупційним адміністративним діянням.

Доречно відзначити ефективність саме адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. Адже завдяки своїй спрощеній (порівняно з кримінальною та цивільною відповідальністю) формі вона дозволяє розглядати й вирішувати справи у стисліші строки та є важливим інструментом боротьби з більш тяжкими корупційними проявами. Проте така відповідальність має поєднуватися з іншими заходами, спрямованими на запобігання корупції, зокрема проведенням роз'яснювальної роботи, здійсненням інших превентивних заходів, підвищенням рівня загальної та правової культури населення.

Адміністративні провадження у справах про правопорушення, які пов'язані з корупцією, є більш тривалими. Проте інколи порушники умисно намагаються «затягнути» процес розгляду справи, щоб таким чином можна було уникнути відповідальності, оскільки закінчення строків накладання адміністративних стягнень є підставою для закриття провадження. Тому для дотримання строків розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, варто внести низку змін і доповнень до чинного КУпАП. Необхідно визначити процесуальну форму протоколу про адміністративні правопорушення, передбачені главою 13-А КУПАП; встановити вичерпний перелік підстав для повернення протоколу на доопрацювання; встановити граничні строки такого доопрацювання протоколу та відповідальність за їх порушення; зазначити, що моментом виявлення порушення, пов'язаного з корупцією, є час / момент отримання інформації про виявлене правопорушення, а не дата складання протоколу. Варто також визначити, чи є факт закриття провадження у справі у зв'язку із закінченням строків накладання адміністративного стягнення реабілітуючою обставиною, чи ні. Адже це важливо для посадових осіб державних органів.

Законодавством України також фрагментарно передбачений правовий захист викривачів корупції та членів їхніх сімей. Хоча він діє лише у кримінальних провадженнях. Такий захист зав-

жди пов'язаний зі статусом особи як викривача корупції, а будь-яке порушення прав і свобод останніх також має бути наслідком діяльності особи як викривача. Правовий статус заявників, а також викривачів адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, належним чином не врегульований і потребує правового визначення. Зважаючи на те, що державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції, є елементом антикорупційної політики України, важливо забезпечити дієвість реальних механізмів захисту викривачів не тільки корупційних правопорушень, а й пов'язаних з ними протиправних проявів. У процесі реформування національного антикорупційного законодавства доречно враховувати закордонний досвід функціонування інституту захисту викривачів країн світу з найнижчим рівнем корупції. Адміністративно-правовий захист викривачів корупції має поєднуватися зі створенням доступних і безпечних каналів розкриття інформації, поширенням захисту викривачів усіх протиправних діянь, а не лише корупційних, забезпеченням реальних механізмів правового захисту викривачів, а не лише його нормативним закріпленням.

Зменшенню рівня корупційних проявів в Україні має сприяти не тільки практичне забезпечення невідворотності відповідальності за вчинення діянь, які пов'язані з корупцією, але й проведення системи роз'яснювальних заходів, спрямованих на зниження рівня толерування корупції на всіх рівнях, на запобігання корупційним проявам.

Список використаних джерел до розділу 4

1. Tytko A., Smokovych M., Dorokhina Yu., Chernezenko O., Stremenovskyi S. Nepotism, favoritism and cronyism as a source of conflict of interest: corruption or not? *Amazonia Investiga*. 2020. No. 9 (29), P. 163–169. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2020.29.05.19>.

2. Арістова А. В. Давньоримська релігія. Велика українська енциклопедія. URL: https://vue.gov.ua/Давньоримська_релігія (дата звернення: 12.12.2025).

3. Бенедик В. І. Інститут викривачів в Україні: проблеми, визначення, поняття. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 212–215.

4. Боротьба з корупцією в різних країнах. URL: <https://jak.koshachek.com/articles/borotba-z-korupciejuv-riznih-krainah.html> (дата звернення: 12.12.2025).

5. Брулевич В. В., Ковач О. В. Адміністративна відповідальність у сфері протидії корупції: аналіз правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 1. С. 339–342. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2024/78.pdf (дата звернення: 12.12.2025).

6. Буряк К. Особливості антикорупційного законодавства в країнах Європейського Союзу. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 2. С. 356–360.

7. Василичук В. І., Грибовський О. В. Міжнародні принципи захисту осіб, які надають допомогу із запобігання та протидії корупції. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 223–232. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/677/1/21.pdf> (дата звернення: 12.12.2025).

8. Гладун О. З. Проблемні аспекти провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 3. С. 34–45. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vvru_2013_3_5 (дата звернення: 12.12.2025).

9. Гончарук С. Т. Відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. *Міжнародний науковий журнал «Інтерна-ука». Серія: Юридичні науки*. 2018. № 4. С. 13–17.

10. Гречанюк Р. В. Застосування адміністративної відповідальності за порушення, пов'язані із корупцією у діяльності посадових осіб правоохоронних органів. *Ірпінський юридичний часопис*. 2019. Вип. 2. С. 96–101.

11. Гречанюк Р. В. Особливості правового статусу та державного захисту викривачів в Україні. *Наукові записки. Серія: Право*. 2021. Вип. 10. URL: https://cusu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/10_spes_2021/10spes_264-269.pdf (дата звернення: 12.12.2025).

12. Дрозд О. Ю. Теоретико-правова характеристика відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією в Україні. *Київський часопис права*. 2023. № 1. URL: <https://kyivchasprava.kneu.in.ua/index.php/kyivchasprava/article/view/271/258> (дата звернення: 12.12.2025).

13. Дрофич Ю. В. Особливості юридичного складу адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 242–247. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anopr_2022_4_46 (дата звернення: 12.12.2025).

14. Жилка М. П., Лещенко О. Ю. Особливості боротьби з корупцією під час воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 76–80.

15. Загинеї З. А. Викривачі корупції: quidprodest? *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. Ч. 1. С. 125–136. С. 134.

16. Загорська О. І. Темпоральні особливості притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2 (14). С. 68–75. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/2-2017/zagorska.pdf> (дата звернення: 12.12.2025).

17. Задирака Н. Ю., Берднікова К. В. Шляхи становлення антикорупційного законодавства в Україні. *Форум права*. 2012. № 2. С. 274–277. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12znjzvu.pdf> (дата звернення: 12.12.2025).

18. Задорожній О. В. Міжнародно-правові стандарти боротьби з корупцією. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 9 груд. 2016 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 49–55. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/24d5bdf2-0286-45e8-bcbb-53bdc07e75d6/content> (дата звернення: 12.12.2025).

19. Індекс сприйняття корупції-2021. URL: <https://tiukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-korupsiyi-2021>.

20. Каленіченко Л. І., Слинко Д. В. Поняття, ознаки та види корупції. *Право і безпека*. 2022. № 1 (84). С. 39–46. URL: <https://pb.univd.edu.ua/index.php/PB/article/download/565/439> (дата звернення: 12.12.2025).

21. Кисіль Л. Є. Деякі питання адміністративної відповідальності за вчинення порушень, пов'язаних з корупцією. *Правова держава*. 2016. Вип. 27. С. 321–329. URL: <http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0000744831> (дата звернення: 12.12.2025).

22. Кісіль Р.-В. В. Дефекти сучасного законодавства про адміністративну відповідальність: корупційні загрози та методи їх подолання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2017. Вип. 4. С. 239–245. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2017_4_28 (дата звернення: 12.12.2025).

23. Ковбасюк В. В. Антикорупційне законодавство потрібно вдосконалювати. *Вісник прокуратури*. 2012. № 2 (128). С. 25–31.

24. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради РСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

25. Кодекс про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

26. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність». 2008. 781 с.

27. Колпаков В. К. Адміністративний проступок: критерії визначення. *Вісник прокуратури*. 2005. № 5. С. 51–52.

28. Конституція України : Закон України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

29. Косиця О. О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Суми : СумДУ, 2019. 391 с.

30. Костенко Д. В. Поняття корупції, її сутнісні характеристики, основні підходи дослідження. *Державно-управлінські студії*. 2018. № 10. URL: <http://box5800.temp.domains/~ipkeduua/poniattiakoruptsiyi-sutnismi-kharaktery%20styky-osnovni-pidkhody-doslidzhennia> (дата звернення: 12.12.2025).

31. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією : ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 252-V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text (дата звернення: 12.12.2025).

32. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17?find=1&text=%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%87#w1_1 (дата звернення: 12.12.2025).

33. Мельник М. Корупція: проблеми визначення сутності і поняття. *Вісник Національної академії правових наук України*. 1997. № 3. С. 76–86.

34. Найсуворіші покарання за корупцію у світі. URL: <https://npu.gov.ua/news/naysuvorishi-pokarannya-za-koruptsiyu-v-sviti> (дата звернення: 12.12.2025).

35. Настюк В. Я., Крайник Г. С. Проблеми адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення в Україні. *Право України*. 2015. № 12. С. 48–57.

36. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. Хавронюк М. І. Київ : Ваіте, 2018. 472 с.

37. Невмережицький Е. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія. Київ : КНТ, 2008. 368 с.

38. Остапенко О. І. Про юридичну кваліфікацію військових адміністративних правопорушень. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2016. № 837. С. 92–99.

39. Судова влада України. Офіційний сайт. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2022 (дата звернення: 12.12.2025).

40. Судова влада України. Офіційний сайт. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2023 (дата звернення: 12.12.2025).

41. Судова влада України. Офіційний сайт. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2024 (дата звернення: 12.12.2025).

42. Судова влада України. Офіційний сайт. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2025 (дата звернення: 12.12.2025).

43. Плекан В. Історико-правові передумови виникнення корупції в правоохоронних органах України. *Юридичний вісник*. 2021. № 1. С. 65–76. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/f46a9063-00d7-40aa-b3a3-86dfb8dda2df/content> (дата звернення: 12.12.2025).

44. Постанова Апеляційного суду Донецької області від 12.05.2016 р. у справі № 229\920\16-п. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://court.gov.ua/archive/57678596> (дата звернення: 12.12.2025).

45. Постанова Апеляційного суду Черкаської області від 24.04.2015 р. у справі № 705\540\15-п. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://court.gov.ua/archive/43805053> (дата звернення: 12.12.2025).

46. Постанова Дніпровського апеляційного суду від 27.05.2024 р. у справі № 243/1788/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119414466> (дата звернення: 12.12.2025).

47. Походзіло Ю. М. Становлення податкової функції держави на українських землях у часи Київської Русі та феодальної роздробленості XII–XIV ст. *Право та інновації*. Харків, 2017. № 4 (20). С. 69–74.

48. Правда Руська. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій / за ред. проф. С. Юшкова. Київ : ВУАН, 1935. Редакція IV. С. 137–144. (На основі тексту Архівної комісії АН СРСР, № 240, Новгородський 1-й літопис XV ст.). URL: <http://litopys.org.ua/oldukr2/oldukr51.htm> (дата звернення: 12.12.2025).

49. Правовий захист викривачів / за заг. ред. Нестеренка О. В., Шостко О. Ю. Харків : Права людини, 2016. 94 с.

50. Про безоплатну правничу допомогу : Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

51. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.04.1995 № 356/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. 22 серпня. № 34. Ст. 266.

52. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень : Закон України від 11.06.2009 № 1507-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1507-17> (дата звернення: 12.12.2025).

53. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 11.06.2009 № 1508-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-17> (дата звернення: 12.12.2025).

54. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» : Закон України від 08.07.2022 № 2381-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2381-20#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

55. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23.12.1993 № 3782-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3782-12#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

56. Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань : Закон України від 03.11.2015 № 743-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-19#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

57. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20230331#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

58. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> (дата звернення: 12.12.2025).

59. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 № 1376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15#Text> (дата звернення: 12.12.2025).

60. Пропозиції Міністерства юстиції України до проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів України щодо удосконалення порядку притягнення до відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» (реєстр. № 9587-д від 09.08.2023 р.). URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/bills_documents/document-3548075.pdf (дата звернення: 12.12.2025).

61. Пузирний В., Іванець М. Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 2 (14). С. 71–76.

62. Пузирний В. Ф. Гарантії державного захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції. *Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті інтеграційних процесів* : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 28 березня 2018 р.) / редкол.: С. К. Бостан, Р. М. Максакова, Т. Є. Леоненко. Запоріжжя : «ЛІРА ЛТД», 2018. С. 199–201.

63. Пузирний В. Ф. До питання про систему заходів запобігання корупційним проявам у діяльності органів державної влади як складової економічної безпеки держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 6. С. 157–161.

64. Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/994_845 (дата звернення: 12.12.2025).

65. Рубан К. П. Відмежування подарунка від неправомірної вигоди як предмета корупційних злочинів. *Юридичний бюлетень*. 2017. Вип. 4. С. 120–129.

66. Самойлович А. А. Об'єктивна сторона корупційних адміністративних правопорушень. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2019. Вип. 58 (2).

67. Сметаніна Н. В., Коновалова І. О. Міжнародний досвід захисту викривачів корупції. *Право і суспільство*. 2018. № 3. Ч. 2. С. 236–241. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15187/1/Smetanina_236-241.pdf (дата звернення: 12.12.2025).

68. Сокурєнко В. В. Корупція як зовнішня загроза національній безпеці України. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9 груд. 2016 р.) / редкол.: В. В. Черней та ін. ; МВС України, Нац. акад. внутр. справ, Нац. акад. правових наук України, ГС «Центр за-

побігання та протидії корупції». Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 103–105.

69. Судова практика з розгляду адміністративних справ про деякі правопорушення на транспорті. URL: [https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/152EA8DD0A2095E6C2257](https://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/152EA8DD0A2095E6C2257) (дата звернення: 12.12.2025).

70. Терещук О. В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2000. 20 с.

71. Тимченко О., Калітенко О. Захист викривачів корупції: як це працює в Україні та світі? *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/27118580.html> (дата звернення: 12.12.2025).

72. Харко Д. Захист честі, гідності та ділової репутації публічної особи у рішеннях ЄСПЛ. *Вісник Національної академії адвокатури України*. 2018. № 7–8 (45). С. 22–24.

73. Чемерис І. В. Особливості етимології терміна «корупція». *Держава і право*. 2010. Вип. 50. URL: <https://nasplib.isoftware.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/9b87773a-94f2-4975-b0b3-04be61bad6d3/content> (дата звернення: 12.12.2025).

74. Чудик Н., Антоник Є. Інститут викривачів у запобіганні та протидії корупції в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 4 (20). URL: <https://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/893/880> (дата звернення: 12.12.2025).

75. Шаблистий В. В. Корупція з необережності (до проблеми встановлення вини та моменту виявлення пов'язаних із корупцією адміністративних і кримінальних правопорушень). *Юридичний науковий журнал*. 2020. № 1. С. 230–233.

76. Шарий Ю. А. Провадження у справах про адміністративне правопорушення, пов'язане із корупцією в умовах воєнного стану в Україні: особливості і структуризація. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 3 (85). URL: http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/3_2024/24.pdf (дата звернення: 12.12.2025).

77. Шестак Л. В. До питання про сутність правової кваліфікації адміністративного правопорушення. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціально-гуманітарних та поведінкових наук в умовах воєнного стану : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 25–26 квітня 2023 р.) : у двох томах. Т. 1 / голов. ред. В. Ф. Пузирний ; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів : Академія ДПтС, 2023. С. 386–391. URL: https://academysps.edu.ua/wp-content/uploads/2023/06/Konferenciya-Tom-1-_25-26-kvitnya_2023-1.pdf. (дата звернення: 12.12.2025).*

78. Шестак Л. В. Адміністративне право : навчальний посібник. Чернігів : Чернігівський державний інститут права, соціальних технологій та праці. 2011. 256 с.

79. Шестак Л. В. Актуальні проблеми адміністративно-правової кваліфікації. *Правова система та державотворення: історичний вимір і сучасні тенденції* : матеріали II науково-практичної конференції (м. Ужгород, 16–17 лютого 2024 р.). Одеса : Молодий вчений, 2024. С. 83–87. URL: <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/FMfcgzGxRdxBBtwDxdcfwkGDphkmcTFB?projector=1&messagePartId=0.1> (дата звернення: 12.12.2025).

80. Шестак Л. В. Склад адміністративного правопорушення та його значення для призначення покарання. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 12. С. 9–11.

81. Шестак Л. В., Веремієнко С. В. Обставини, що обтяжують адміністративну відповідальність. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 5. С. 318–321. URL: https://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/PAP_5_2019.pdf (дата звернення: 12.12.2025).

82. Шовкун Ю. І. Характеристика обмежень щодо використання службових повноважень чи становища для отримання неправомірної вигоди та подарунків. *Київський часопис права*. 2024. № 2. С. 222–228. URL: <https://doi.org/10.32782/klj/2024.2.32> (дата звернення: 12.12.2025).

83. Шостко О. Ю. Правовий захист викривачів корупційних правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С. 146–150.

84. Ярошенко М. О., Шевчук З. Ю. Еволюція антикорупційного законодавства в Україні в період незалежності. *Часопис Київського університету права*. 2016. Вип. 31. С. 38–44.

ТОМКОВ Никита Олегович,
доктор філософії з права,
старший викладач кафедри теорії та
історії держави і права, міжнародного права
гуманітарного факультету
(очного та заочного навчання)
Пенітенціарної академії України
ORCID: 0009-0001-5243-3786

РОЗДІЛ 5.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОБОРУ, ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ТА ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ ОСОБАМИ РЯДОВОГО І НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

5.1.Адміністративно-правові засади організації профе- сійної підготовки осіб рядового і начальницького складу пенітенціарної системи України

Виклики, з якими Україна стикнулася протягом останнього десятиліття, продемонстрували, що працівники правоохоронного сектору, зокрема персонал пенітенціарної системи, діють у нових реаліях, що супроводжуються появою складних і непередбачуваних загроз. Виконання службових завдань у непростих, а подекуди й екстремальних умовах вимагає від них не лише професійної стійкості, а й постійного розширення як спеціальних, так і загальних компетентностей. Саме тому держава приділяє особливу увагу підвищенню ефективності правового забезпечення підготовки кадрів для системи виконання покарань, розглядаючи цей напрям як один із ключових у вдосконаленні функціонування всієї кримінально-виконавчої служби.

Служба в Державній кримінально-виконавчій службі України (далі – ДКВС України) має складний і багатовимірний характер. Вона охоплює не лише виконання покарань щодо осіб, які вчинили правопорушення, а й реалізацію важливої гуманітарної місії – забезпечення дотримання прав і свобод людини під час виконання та відбування покарань. Такий баланс між забезпе-

ченням правопорядку та захистом прав засуджених (ув'язнених) потребує високої професійної підготовки персоналу, сформованої на сучасних правових і етичних засадах.

Правова основа діяльності ДКВС України у сфері професійної підготовки кадрів зорієнтована на підвищення рівня знань, умінь і практичних навичок співробітників пенітенціарної системи. Водночас вона потребує подальшого вдосконалення нормативно-правового регулювання, яке чітко визначало б порядок проходження служби та організацію системи професійного навчання персоналу відповідно до європейських стандартів.

Адміністративно-правове забезпечення підготовки кадрів для пенітенціарної системи України – це належним чином упорядкований комплекс правових норм, які спрямовані на врегулювання правовідносин щодо підготовки кадрів для пенітенціарної системи України, що визначають відповідні механізми, засоби, форми та методи їх здійснення в означеній сфері, покладаючи певні обов'язки на уповноважені органи державної влади для реалізації державної політики у сфері виконання покарань.³⁴¹

У цьому контексті стає очевидним, що ефективність адміністративно-правового забезпечення неможлива без його постійного оновлення відповідно до суспільних трансформацій. Динамічний розвиток України та активний рух у напрямі європейської інтеграції спричиняють глибокі зміни у системі освіти та професійної підготовки кадрів. Саме тому перед Пенітенціарною академією України постають нові стратегічні завдання – забезпечити підготовку висококваліфікованих фахівців, здатних діяти в умовах сучасних викликів і впроваджувати європейські стандарти в національну пенітенціарну систему.

Реалізація цих завдань безпосередньо втілюється через систему професійної підготовки співробітників кримінально-виконавчої служби, яка являє собою чітко регламентований відомчими нормативними актами організований і цілеспрямований процес, під час якого працівники набувають умінь і нави-

³⁴¹ Зливко С. Особливості адміністративно-правового статусу ДКВС України в сучасних умовах реформування. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 3. С. 37.

чок, необхідних для ефективного виконання службових обов'язків на займаних посадах.³⁴²

В Україні професійна підготовка пенітенціарного персоналу здійснюється в Пенітенціарній академії України – закладі вищої освіти із специфічними умовами навчання, який віднесено до сфери управління центрального органу виконавчої влади – Міністерства юстиції України.³⁴³

Пенітенціарна академія України є закладом вищої освіти, що здійснює інноваційну освітню діяльність, спрямовану на підготовку фахівців на початковому, першому, другому та третьому рівнях вищої освіти з різних галузей знань. Вона поєднує освітню, наукову й методичну роботу, проводить фундаментальні та прикладні дослідження, виступає освітньо-науковим і науково-методичним центром у своїй сфері, має належне кадрове й матеріально-технічне забезпечення.

Здобуття особою відповідного ступеня вищої освіти – бакалавра, магістра чи доктора філософії – здійснюється за умови успішного виконання нею освітньої або освітньо-наукової програми на відповідному рівні вищої освіти.

Вимоги до освітніх рівнів безпосередньо корелюють із кваліфікаційними вимогами до посад у сфері виконання покарань, що підтверджується аналізом Кваліфікаційних вимог до професійної придатності осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України.³⁴⁴ Відповідно до зазначеного підзаконного нормативно-правового акта визначено 139 посад у пенітенціарній системі України та встановлено кваліфікаційні вимоги до кожної з них. Зокрема, 19 посад

³⁴² Звенигородський О. М., Карелін В. В. Щодо особливостей підготовки персоналу пенітенціарної системи на прикладі України та Федеративної Республіки Німеччини. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 1. С. 131.

³⁴³ Статут Пенітенціарної академії України, заснованої на державній формі власності, підпорядкованої Міністерству юстиції України : затв. наказом Міністерства юстиції України від 06.10.2023 № 3548/5.

³⁴⁴ Про затвердження кваліфікаційних вимог до професійної придатності осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України : наказ Міністерства юстиції України від 06.01.2022 № 27/5.

вимагають наявності повної загальної середньої освіти (у тому числі 5 – професійно-технічної), 5 посад – початкового рівня вищої освіти (молодший бакалавр), 34 – першого рівня (бакалавр), 77 – другого рівня (магістр), а для 4 посад кваліфікаційні вимоги визначаються окремими нормативними актами. Отже, більшість посадових обов’язків у пенітенціарній системі передбачають виконання завдань підвищеної складності та потребують наявності у персоналу освітніх ступенів бакалавра або магістра, що підтверджує високі вимоги до професійної підготовки фахівців цієї сфери.

Однією з умов зарахування до Пенітенціарної академії України як закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку фахівців для Державної кримінально-виконавчої служби України, є досягнення громадянином України 17-річного віку станом на 31 грудня року вступу.³⁴⁵

Особа, яка виявила намір здобувати освіту в Пенітенціарній академії України, подає до установи виконання покарань або слідчого ізолятора відповідну заяву щодо ініціювання процедури формування особової справи кандидата на службу в ДКВС України та підготовки пакета документів для вступу до закладу вищої освіти зі специфічними умовами навчання, що здійснює підготовку фахівців для пенітенціарної системи. Організацію та ведення особової справи вступника забезпечують кадрові підрозділи відповідних установ виконання покарань чи слідчих ізоляторів, на які покладено відповідні повноваження.

У процесі формування особової справи та перевірки відповідності кандидата вимогам служби необхідно враховувати й імперативи спеціального законодавства. Так, згідно з абзацом другим пункту 2 статті 14 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» щодо осіб, які претендують на зайняття посад у Державній кримінально-виконавчій службі, за їх письмовою згодою здійснюється спеціальна пере-

³⁴⁵ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

вірка. Така перевірка проводиться у порядку, визначеному Законом України «Про запобігання корупції»³⁴⁶.

Після звернення громадянина України до установи виконання покарань або слідчого ізолятора з метою формування відповідних документів та особової справи для вступу в Пенітенціарну академію України та на службу до пенітенціарної системи України, надання ним згоди на збір та обробку персональних даних йому в обов'язковому порядку надається направлення на медичне обстеження для визначення ступеня придатності до навчання і проходження служби. Відповідно до цього направлення кандидат в обов'язковому порядку направляється для проходження медичної експертизи в закладах охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ.³⁴⁷

За результатами проходження медичного огляду на кандидатів на службу (навчання) до Пенітенціарної системи України виписуються постанови військово-лікарської комісії з визначеннями експертизами про придатність / непридатність до служби.

Варто зазначити, що етапи звернення кандидата до відповідних установ, проходження спеціальної перевірки та медичного огляду не містять передбаченого механізму ознайомлення громадянина з основними правами й обов'язками персоналу, особливостями проходження служби та специфікою професійної діяльності в пенітенціарній системі. Відсутність такого інформування зумовлює подальші негативні наслідки для іміджу служби, оскільки, за даними останніх років, спостерігається значний відсоток звільнення співробітників у перші роки проходження служби в установах виконання покарань.

³⁴⁶ Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV : станом на 12 верес. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

³⁴⁷ Про затвердження Порядку проведення медичного огляду кандидатів на службу та осіб рядового і начальницького складу ДКВС України у закладах охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ України : наказ Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України від 27.09.2021 № 3407/5/709. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1263-21#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

У зв'язку з викладеним видається доцільним впровадження на стадії формування особової справи кандидата на службу (навчання) в пенітенціарній системі України обов'язкової ознайомчої співбесіди. Її проведення має забезпечити інформування вступника про ключові аспекти майбутньої професійної діяльності.

Додатково здобуття права на навчання в Пенітенціарній академії України передбачає складання громадянами мультипредметного тестування. Результати цього випробування слугують підставою для формування приймальною комісією закладу вищої освіти зі специфічними умовами навчання рейтингових списків вступників, які претендують на зарахування.

Таким чином, для участі у конкурсному відборі на навчання в Пенітенціарній академії України громадянин України, який досяг установленого віку, зобов'язаний звернутися до установи виконання покарань або слідчого ізолятора з метою формування особової справи. Ця процедура охоплює підготовку необхідного пакета документів, проходження спеціальної перевірки та медичного огляду, після чого кандидат у визначені строки має скласти вступні випробування та взяти участь у конкурсі. У разі успішного проходження конкурсного відбору громадянин зараховується на навчання, а разом з тим – і на службу в ДКВС України як курсант закладу вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Такий статус передбачає носіння форменого одягу, дотримання встановленого розпорядку дня та обов'язкове проживання на території закладу протягом першого року підготовки.

Освітня діяльність Академії ґрунтується на особистісній орієнтації освіти, формуванні національних та загальнолюдських цінностей, створенні рівних можливостей для молоді у здобутті вищої освіти, розробленні та запровадженні інновацій та інформаційних технологій, розвитку неперервної освіти та освіти впродовж життя, інтеграції української освіти в європейський і світовий простір, створенні та розвитку цінностей гро-

мадянського суспільства, концептуальних засадах державної політики у сфері розвитку освіти.³⁴⁸

Процес підготовки персоналу пенітенціарної системи України має відповідати міжнародним стандартам у сфері підготовки кадрів для кримінально-виконавчої системи. Тому навчання курсантів Пенітенціарної академії України є складовою частиною процесу підготовки фахівців, обов'язковим компонентом освітньо-професійних програм для здобуття відповідного освітнього рівня. Практична підготовка проводиться з метою закріплення та вдосконалення одержаних здобувачами вищої освіти теоретичних знань, формування у них професійних умінь, навичок та компетентностей для виконання функціональних обов'язків за посадою і творчого застосування їх у практичній діяльності, організовується та проводиться відповідно до навчальних планів і програм Академії в органах та установах міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції згідно з нормативними актами Міністерства юстиції України, Міністерства освіти і науки України та Академії.³⁴⁹

Тривалість підготовки фахівців у Пенітенціарній академії України визначається освітніми програмами і становить: для здобуття ступеня бакалавра за спеціальностями «Право» і «Психологія» – чотири роки, за спеціальністю «Правоохоронна діяльність» – три роки, а для здобуття ступеня магістра – півтора року. Попри це в українському суспільстві досі зберігається необґрунтоване уявлення про те, що працівником пенітенціарної системи може стати будь-хто, пройшовши короткотерміно-

³⁴⁸ Статут Пенітенціарної академії України, заснованої на державній формі власності, підпорядкованої Міністерству юстиції України: затв. наказом Міністерства юстиції України від 06.10.2023 № 3548/5. URL: <https://academysps.edu.ua/wp-content/uploads/2023/11/STATUT-2023-ROKU.pdf>.

³⁴⁹ Положення про проходження практики курсантами (слухачами) Пенітенціарної академії України в органах та установах Державної кримінально-виконавчої служби України: затв. наказом Пенітенціарної академії України від 24.11.2023 № 731/ОД. URL: <https://academysps.edu.ua/wp-content/uploads/2024/04/Polozhennya-pro-praktiku-kursantiv-ta-sluhachiv.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

ве спеціальне навчання тривалістю кілька місяців. Разом з тим наукові джерела свідчать: хоча така підготовка може бути прийнятною лише для формування базових навичок рядового та молодшого начальницького складу, у більшості європейських країн навіть найнижчі категорії персоналу пенітенціарних установ проходять професійну підготовку протягом двох років.³⁵⁰

З метою поглиблення та зміцнення теоретичних знань, отриманих курсантами у процесі професійної підготовки, навчальні плани передбачають обов'язкове проходження практики. Під час цього етапу відбувається формування необхідних професійних навичок та опанування практичними методами виконання функціональних обов'язків у пенітенціарних установах.

Основними видами практики в Академії є: ознайомча (ознайомлювальна) практика; навчальна практика; стажування на посаді; навчальна (переддипломна) практика.⁹

Ознайомча (ознайомлювальна) практика проводиться з метою ознайомлення здобувачів з майбутньою професією і здійснюється з метою закріплення одержаних здобувачами теоретичних знань щодо діяльності ДКВС України та набуття ними практичних навичок, що відповідають кваліфікаційним вимогам обраної професії.

Навчальна практика проводиться зі здобувачами з метою залучення їх до практичної діяльності, закріплення та поглиблення отриманих теоретичних знань.

Стажування на посаді є завершальним етапом навчання здобувачів та проводиться на випускному курсі Академії для набуття практичного досвіду, підготовки майбутніх спеціалістів до самостійного виконання службових обов'язків на відповідних посадах згідно з отриманою в Академії спеціальністю. Стажування проводиться після опанування теоретичної частини навчального плану та перед підсумковою атестацією.

Навчальна (переддипломна) практика здобувачів Академії є завершальним етапом підготовки слухачів для здобуття ступеня

³⁵⁰ Сикал М. М., Ткаченко О. Г. Кадрове забезпечення Державної пенітенціарної служби України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 4 (162). С. 14–15.

вищої освіти магістра, проводиться після опанування теоретичної частини для ознайомлення випускників з конкретними ділянками роботи в реальних умовах.³⁵¹

Таким чином, проходження практики здобувачами Пенітенціарної академії України має поетапний (ступеневий) характер, що корелює зі структурою освітнього процесу. Логіка такої організації полягає в тому, що залучення курсантів до практичної діяльності є можливим лише після засвоєння необхідного теоретичного підґрунтя, яке забезпечує усвідомлене та коректне виконання ними відповідних завдань.

Розподіл випускників Академії, які навчаються на денній формі навчання за державним замовленням, здійснюється комісією з персонального розподілу з урахуванням інтересів служби відповідно до набутої випускником кваліфікації та спеціальності.³⁵² Після завершення навчання випускник здобуває відповідний ступінь вищої освіти, отримує первинне офіцерське звання внутрішньої служби та направляється для подальшого проходження служби відповідно до здійсненого персонального розподілу.

Аналіз наведених положень дає підстави стверджувати, що на посадах рядового та начальницького складу в установах пенітенціарної системи України здебільшого працюють особи, які здобули вищу освіту в Пенітенціарній академії України. Водночас чинне законодавство не встановлює обов'язкової вимоги щодо наявності відомчої освіти для проходження служби в Державній кримінально-виконавчій службі України, що на практиці призводить до залучення на посади кандидатів, які такої освіти не мають, але відповідають загальним кваліфікаційним критеріям. Проте варто зауважити, що добір осіб на посади начальницького складу в пенітенціарній системі має здійсню-

³⁵¹ Положення про проходження практики курсантами (слухачами) Пенітенціарної академії України в органах та установах Державної кримінально-виконавчої служби України : затв. наказом Пенітенціарної академії України від 24.11.2023 № 731/ОД. URL: <https://academysps.edu.ua/wp-content/uploads/2024/04/Polozhennya-pro-praktiku-kursantiv-ta-sluhachiv.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

³⁵² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

ватися з урахуванням наявності профільної освіти, оскільки саме рівень професійної підготовки персоналу значною мірою визначає якість функціонування правоохоронного органу загалом.

Зважаючи на те, що рівень професійної підготовки персоналу безпосередньо детермінує якість функціонування пенітенціарної системи, відсутність у частини співробітників спеціалізованої освіти суттєво ускладнює об'єктивне оцінювання ефективності їх службової діяльності. Теоретичні знання та професійні навички, сформовані під час здобуття відомчої освіти, є ключовою передумовою для належного виконання завдань служби та подальшого розвитку системи виконання покарань.

У цьому контексті важливо враховувати позицію, згідно з якою чинна практика, що дозволяє приймати на посади в органах і установах кримінально-виконавчої служби не лише випускників спеціалізованих освітніх закладів, а й будь-яких осіб, які формально відповідають кваліфікаційним вимогам, має низку негативних наслідків. Зокрема, працівники, які отримали освіту у класичних закладах вищої освіти, нерідко не володіють потрібними знаннями щодо державної політики у сфері виконання покарань та не мають необхідних спеціалізованих умінь. Саме тому наголошується на доцільності забезпечення фахової підготовки персоналу виключно у спеціалізованих навчальних закладах кримінально-виконавчої служби, оскільки їх функціонування є необхідною умовою підвищення якісного рівня кадрового забезпечення системи³⁵³.

У зв'язку з наведеними аргументами вбачається необхідність удосконалення законодавчого регулювання добору кадрів до пенітенціарної системи України. Насамперед це стосується встановлення чітких вимог до кандидатів на посади начальницького складу, зокрема щодо наявності профільної освіти, підготовки в закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання, проходження військової підготовки або служби, а також відповідного досвіду роботи у правоохоронній сфері. Запрова-

³⁵³ Самосьонюк А. О. Актуальні питання підготовки співробітників Державної кримінально-виконавчої служби. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2018. № 1 (3). С. 145–146.

дження таких положень сприятиме формуванню більш професійного кадрового корпусу пенітенціарної системи, підвищенню рівня виконання службових завдань та забезпеченню стабільності й ефективності функціонування органів та установ виконання покарань.

З метою впорядкування механізму здобуття вищої освіти за державним замовленням для потреб Міністерства юстиції України була затверджена типова форма контракту про здобуття освіти в закладах вищої освіти, які здійснюють підготовку фахівців для системи юстиції. Цей документ визначає основні умови та порядок укладення контракту між вступником і закладом вищої освіти із специфічними умовами навчання³⁵⁴.

Відповідно до окресленого контракту здобувач зобов'язаний після закінчення навчання прибути до пенітенціарної установи, визначеної в направленні на службу і приступити до виконання службових обов'язків за відповідною посадою. Проте у разі дострокового розірвання контракту, тобто звільнення зі служби в ДКВС України протягом трьох років після закінчення навчання, особа має в повному обсязі за весь період навчання відшкодувати Міністерству юстиції України витрати, пов'язані з утриманням у закладі вищої освіти, відповідно до частини четвертої статті 74 Закону України «Про Національну поліцію»³⁵⁵.

Доречно виокремити низку практичних особливостей застосування цього контракту до здобувачів вищої освіти, а саме:

- у разі дострокового розірвання цього контракту та вступу на службу до органів Національної поліції обов'язку відшкодування коштів державі немає;

³⁵⁴ Про затвердження Типової форми контракту про здобуття освіти у закладах вищої освіти, які здійснюють підготовку фахівців для потреб Міністерства юстиції України : наказ Міністерства юстиції України від 06.12.2017 № 3888/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1490-17#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

³⁵⁵ Там само.

– у разі дострокового розірвання цього контракту та повторного вступу на службу до органів ДКВС України обов'язку відшкодування коштів державі немає;

– у разі дострокового розірвання цього контракту та вступу на службу до інших військових та правоохоронних органів, крім Національної поліції, здобувач має сплачувати кошти.

Тому для забезпечення єдності правозастосування у сфері підготовки фахівців для вітчизняної пенітенціарної системи доцільно передбачити вдосконалення положень, що регулюють умови контрактного навчання. Йдеться, зокрема, про потребу уточнення механізмів відшкодування витрат на утримання здобувачів освіти та визначення винятків, пов'язаних з подальшим проходженням служби у військових чи інших правоохоронних формуваннях. Запровадження таких уточнень сприяло б підвищенню прозорості та справедливості договірних відносин, а також могло б позитивно вплинути на профорієнтаційну роботу, оскільки розширювало б можливості випускників щодо вибору служби після завершення навчання. У такому разі отримання відомчої освіти розглядалося б не лише як підготовка виключно для потреб пенітенціарної системи, а й як шлях до подальшої професійної реалізації у різних сегментах сектору безпеки і оборони.

В Академії функціонує кафедра військової підготовки, яка «є структурним підрозділом Академії, що проводить на добровільних засадах за кошти фізичних (юридичних) осіб військову підготовку громадян України чоловічої та жіночої статі за програмою підготовки офіцерів запасу з військово-облікової спеціальності «Бойове застосування механізованих з'єднань, військових частин і підрозділів». Метою проведення військової підготовки є забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань необхідною кількістю військовонавчених громадян України для виконання військового обов'язку в запасі, проходження військової служби за контрактом або за призовом осіб офіцерського складу, проходження служби у військовому резерві ЗСУ та інших військових формувань, а також забезпечення реалізації права громадян на рівні можливості у виборі професії шляхом здобуття додаткових знань, умінь і на-

вичок, необхідних для належного виконання військового обов'язку в запасі у мирний час, обов'язків військової служби у воєнний час та для майбутньої професійної діяльності. Військова підготовка громадян проводиться на навчально-матеріальній базі Академії та військових частин ЗС України протягом 2-х років навчання, як правило, один навчальний день на тиждень у суботу (методом проведення «військового дня») у формі навчальних занять, самостійної роботи, практичної підготовки, підсумкового навчального збору, контрольних заходів³⁵⁶.

Варто підкреслити, що з моменту зарахування громадянина на навчання до Пенітенціарної академії України він одночасно набуває статусу особи рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, а тому перший день навчання вважається першим днем проходження служби. Служба у цьому відомстві має характер державної служби особливого типу та здійснюється громадянами України, які відповідають установленим вимогам щодо віку й стану здоров'я. Період перебування на службі зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю і стажу державної служби. Водночас цей період не прирівнюється до строку проходження військової служби. По завершенні навчання в закладі вищої освіти зі специфічними умовами готування випускнику присвоюється первинне спеціальне звання «лейтенант внутрішньої служби».

Таким чином, вбачається можливим узагальнити алгоритм вступу та професійної підготовки громадян України в Пенітенціарній академії України. Він охоплює низку послідовних етапів, серед яких:

- 1) подання громадянином заяви до установи виконання покарань або слідчого ізолятора щодо наміру навчатися в Академії;
- 2) проведення ознайомчої співбесіди з кандидатом;

³⁵⁶ Правила прийому громадян України на навчання за програмою підготовки офіцерів запасу на кафедрі військової підготовки в Академії Державної пенітенціарної служби в 2024 році : затв. наказом Пенітенціарної академії України від 25.01.2024 № 49/ОД URL: <https://academysps.edu.ua/wp-content/uploads/2024/01/Pravila-vstupu-2024-1.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

3) проходження медичного огляду для визначення рівня придатності до служби;

4) здійснення спеціальної перевірки;

5) оцінювання фізичної підготовленості вступника;

6) зарахування особи на перший курс денної форми навчання та водночас – на службу до Державної кримінально-виконавчої служби України;

7) опанування здобувачами загальних і спеціальних компетентностей, а також проходження всіх визначених програмою видів практики;

8) проведення персонального розподілу, завершення навчання та направлення випускника для подальшого проходження служби.

Таким чином, система добору та організації професійної підготовки персоналу пенітенціарної системи України формує початкові передумови для виникнення державно-службових відносин у сфері виконання кримінальних покарань. Водночас ефективність функціонування Державної кримінально-виконавчої служби України визначається не лише якістю первинної підготовки кадрів, а й особливостями подальшого проходження служби особами рядового і начальницького складу. Саме у процесі практичної службової діяльності реалізується їх правовий статус, професійні компетентності, механізми оцінювання, просування по службі, стимулювання та припинення державно-службових відносин, що зумовлює необхідність окремого наукового аналізу адміністративно-правових засад проходження служби в ДКВС України.

5.2. Адміністративно-правове регулювання проходження служби особами рядового і начальницького складу пенітенціарної системи України

Узагальнений алгоритм добору та професійної підготовки кандидатів до Пенітенціарної академії України створює підґрунтя для переходу до ширшого аналізу – особливостей проходження служби особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України. Оскільки саме ці категорії персоналу забезпечують безпосереднє виконання завдань і функцій пенітенціарної системи, специфіка їх

правового статусу, порядок проходження служби, обсяг повноважень, обмежень та гарантій стають ключовими елементами ефективності всієї системи виконання покарань.

Правове регулювання проходження служби в пенітенціарній системі України в сучасних умовах покликане забезпечити не стільки юридичне закріплення порядку організації проходження служби, хоча останнє є також надзвичайно важливим, але й визначити динаміку, напрями змін і розвитку Державної кримінально-виконавчої служби України, тобто повинно відображати концептуальні засади такого розвитку.³⁵⁷

Служба в ДКВС України належить до різновидів державної служби особливого характеру, що здійснюється громадянами України, які відповідають установленим вимогам щодо віку і стану здоров'я.

У сучасних умовах європейської інтеграції Україна активно реформує національне законодавство відповідно до міжнародних стандартів, і серед ключових напрямів цього процесу важливе місце посідає модернізація правового регулювання державної служби як одного з фундаментальних інститутів публічного управління. Ефективність реформ значною мірою залежить від рівня організаційно-правового забезпечення функціонування цього інституту, професійної компетентності та відповідальності державних службовців, їх здатності адекватно реагувати на суспільно-політичні трансформації та усвідомлювати стратегічні завдання державного розвитку. Саме державні службовці виступають одним із ключових суб'єктів формування та реалізації державної політики в різних сферах, забезпечуючи практичне втілення реформаторських рішень.³⁵⁸

Задля більш глибокого розуміння порядку проходження служби в пенітенціарній системі України маємо детально роз-

³⁵⁷ Зливко С. В., Сикал М. М. Сутність і поняття адміністративно-правового забезпечення підготовки кадрів для пенітенціарної системи України. *Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право*. 2019. № 3. С. 62.

³⁵⁸ Зливко С. В., Гречанюк С. К., Мулявка Д. Г. Функціонування ДКВС України в сучасних умовах : монографія. Чернігів : РВВ Чернігівського юридичного коледжу ДДУПВП, 2011. С. 60–61.

глянути дефініцію поняття «державна служба». Законодавством визначено: «Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави».³⁵⁹ Враховуючи сутність цього поняття, можемо зазначити, що проходження служби в ДКВС України є різновидом державної служби, але зі своїм особливим характером.

Солоткий С. А., розкриваючи сутність державної служби за новоухваленим Законом України «Про державну службу», визначає перелік завдань і функцій, що уособлюють поняття «державна служба», а саме: 1) аналіз державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях і підготовка пропозицій стосовно її формування, зокрема розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, законів, міжнародних договорів та інших нормативно-правових актів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном і контроль за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізація інших повноважень державного органу, визначених законодавством.³⁶⁰

Кікінчук В. Ю., досліджуючи наукові праці А. С. Сіцинського «Державна служба та державна бюрократія»³⁶¹ та С. Д. Дубенка «Державна служба і державні службов-

³⁵⁹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII : станом на 07 верес. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

³⁶⁰ Солоткий С. А. Концептуальні засади державної служби в Україні: проблемні питання. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2021. № 1 (21). С. 128.

³⁶¹ Сіцинський А. С. Державна служба і державна бюрократія. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. № 1–2. С. 317–322.

ці в Україні»³⁶², тлумачить поняття «державна служба» у широкому й вузькому розумінні. У широкому розумінні під державною службою розуміється виконання своїх службових обов'язків в усіх державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах та інших структурах. Що стосується вузького трактування поняття «державна служба», то під державною службою розуміється виконання службовцями своїх обов'язків власне в державних організаціях. Також автором акцентовано увагу на тому, що поняття «державна служба» у широкому розумінні постає синонімом дефініції «професійна служба», під якою розуміється організація та проходження державної служби (тобто державної служби у вузькому розумінні) і служби в недержавних структурах.³⁶³

На окрему увагу заслуговує думка В. Б. Авер'янова, який наголошує на тому, що державна служба містить:

- службу в усіх без винятку державних органах (до її змісту стосується і так звана «мілітаризована служба, що охоплює службу в усіх видах Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших військових формуваннях, органах Національної поліції та ДКВС України тощо);

- службу в державних установах (підприємствах) та інших організаціях, яка не пов'язується з реалізацією повноважень державної влади (освіта, охорона здоров'я, культура тощо).

Також В. Авер'янов зазначає, що під державною службою необхідно розуміти сукупність організаційної (система органів державної влади, на які покладено повноваження щодо виконання функцій та завдань держави), процесуальної (процедури та правила, визначені законом, для порядку прийняття на службу, її проходження та звільнення), людської (особи, яким присвоюються ранги держслужбовців) складових; діяльність професійних держслужбовців, які проходять службу в органах державної влади та їх апаратах, у сфері практичної реалізації

³⁶² Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко; за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ: Ін Юре, 1999. 242 с.

³⁶³ Кікінчук В. Ю. Щодо визначення поняття державної служби. *Форум права*. 2012. № 3. С. 282.

завдань і функцій органів державної влади у сфері управління; публічний вид діяльності, спрямований на реалізацію суспільних інтересів³⁶⁴.

Сидоренко Н. С. наводить авторське бачення тлумачення терміну «державна служба»: «Це сукупність державних організаційно-правових та соціально-економічних інститутів, призначена для реалізації державних завдань та функцій шляхом професійного виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і реалізації повноважень в інтересах громадянського суспільства».³⁶⁵

Узагальнення положень чинного законодавства та сучасних доктринальних підходів дозволяє констатувати, що в юридичній науці існує кілька формулювань поняття державної служби. Водночас їх зміст є концептуально подібним: державна служба розглядається як різновид публічної служби, що передбачає виконання службових обов'язків у державних органах та реалізацію покладених на державу функцій і завдань.

Разом з тим аналіз наукових джерел засвідчує відсутність усталеного визначення поняття «проходження служби в Державній кримінально-виконавчій службі України». З огляду на це процес проходження служби можна розглядати як специфічний різновид державної служби, що формує систему взаємозв'язків між державним службовцем, громадянином і державою в особі її органів, установ та відповідної інституційної інфраструктури.

Як зазначає О. Ю. Дрозд, «проходження служби в ДКВС України ґрунтується на ключових, вихідних засадах державної служби, зокрема законності, верховенстві права, професіоналізмі, патріотизмі, доброчесності, ефективності, забезпеченні рівного доступу до державної служби, політичній неупередженос-

³⁶⁴ Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8. С. 54.

³⁶⁵ Сидоренко Н. Конспект лекцій з дисципліни «Публічна служба в Україні». Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2016. С. 7.

ті, прозорості та стабільності. Саме на дотриманні цих та інших принципів спрямована процедура проходження служби».³⁶⁶

З огляду на викладене доцільним є нормативне закріплення поняття «проходження служби в Державній кримінально-виконавчій службі України». Запропоноване визначення може бути сформульовано таким чином:

Проходження служби в Державній кримінально-виконавчій службі України – це процес здійснення державної служби особливого характеру, який розпочинається з добору кандидата й виникнення державно-службових відносин у сфері виконання кримінальних покарань (момент зарахування на службу, складення Присяги) та охоплює призначення на посади рядового і начальницького складу, можливість подальшого переміщення по службі, присвоєння спеціальних звань, проходження професійного навчання, атестування і службової підготовки. Завершується цей процес припиненням державно-службових відносин шляхом звільнення зі служби.

Важливо підкреслити, що на персонал ДКВС України покладається виконання ключових завдань, пов'язаних з реалізацією державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. До їх основних функцій належать забезпечення дотримання прав і свобод людини в пенітенціарних установах, контроль за виконанням вимог національного законодавства щодо порядку і умов відбування покарань, а також гарантування законних прав та інтересів засуджених і осіб, узятих під варту.

У цьому контексті проходження служби персоналом набуває особливої значущості, адже від належної професійної підготовки, дисципліни та правової культури співробітників безпосередньо залежить ефективність функціонування пенітенціарної системи. Саме тому правовий статус осіб рядового і начальницького складу, зміст їхніх службових обов'язків, рівень відповідальності та вимоги до професійної поведінки мають розглядатися як невід'ємні елементи механізму виконан-

³⁶⁶ Дрозд О. Проходження державної служби в Україні як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 103.

ня покарань і забезпечення правопорядку в установах виконання покарань.

До персоналу ДКВС України належать особи рядового і начальницького складу, спеціалісти, які не мають спеціальних звань, та інші працівники, які працюють за трудовими договорами в ДКВС України.³⁶⁷

Вітчизняні вчені І. С. Яковець та Ю. О. Новосад визначають персонал органів та установ виконання покарань як фізичних осіб, які на добровільній основі, з урахуванням визначених у законі кваліфікаційних та інших вимог і принципів діяльності, професійної, психологічної, моральної та іншої готовності, здатні ефективно працювати у відповідних підрозділах ДКВС України та повною мірою реалізовувати закріплені у кримінально-виконавчому законодавстві завдання, а також належним чином виконувати інші обов'язки, що витікають з їх правового статусу, за умови державного гарантування їх діяльності.³⁶⁸

Потребує окремої уваги думка І. С. Яковець щодо тлумачення змісту понять «проходження служби» та «особливий характер». Авторка визначає низку особливостей, що стосуються цих визначень, а саме:

1) володіння такими ознаками: а) є громадянами України; б) є повнолітніми; в) мають відповідний стан здоров'я; г) мають відповідну для роботи в органах чи установах виконання покарань професійну кваліфікацію;

2) робота (служба) в ДКВС України здійснюється на добровільній основі (особливістю роботи (служби) в органах та установах виконання покарань з цього приводу є й те, що, незважаючи на наявність у ДКВС України не заборонених законом воєнізованих формувань, прийом на роботу (службу) до них здійснюється також лише на добровільній основі);

³⁶⁷ Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV : станом на 12 верес. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

³⁶⁸ Яковець І., Новосад Ю. Про зміст поняття «персонал органів та установ виконання покарання» та його системоутворюючі ознаки. *Історико-правовий часопис*. 2017. № 1 (9). С. 121.

3) до претендента на роботу (службу), як і до персоналу ДКВС України, висуваються певні кваліфікаційні вимоги;

4) особи, які працюють (проходять службу) в органах та установах виконання покарань, мають володіти такою ознакою, як готовність до умов роботи (служби), яка своєю чергою є різноаспектною: професійна, психологічна, педагогічна, фізична, емоційна тощо;

5) зазначені особи мають здатність до роботи (служби) в органах та установах виконання покарань;

6) робота (служба) в ДКВС України має бути ефективною, тобто такою, яка дозволяє досягти бажаного результату як для конкретно взятої особи з-поміж персоналу органів та установ виконання покарань, так і загалом для того підрозділу, у якому вона працює. При цьому загальне поняття ефективності, як встановлено І. С. Яковець, містить три головних елементи: ціль, засіб, досягнутий результат. Враховуючи це, під ефективністю виконання покарань у широкому сенсі науковця розуміє здатність ДКВС України реально, з найкращим використанням наявних засобів, в оптимальні чи визначені законом або вироком суду строки реалізувати завдання цього процесу.³⁶⁹

Під час дослідження зазначено, що проходження служби в органах ДКВС України невід’ємно пов’язано з процедурами добору, прийняття на службу, призначення на посаду, просування по службі – службовим атестуванням, звільненням зі служби тощо. Оскільки проходження служби в органах ДКВС України являє собою сукупність певних, послідовно здійснюваних процедур, об’єднаних єдиною метою – забезпечення виконання конкретним громадянином (посадовою особою) конституційно визначених функцій – вбачається доречним процес служби осіб рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої служби умовно поділити таким чином:

³⁶⁹ Яковець І. С. Теоретичні та прикладні засади оптимізації процесу виконання кримінальних покарань : монографія. Харків : Право, 2013. С. 66.

I етап – добір на службу, виникнення державно-службових відносин у сфері виконання кримінальних покарань: зарахування на службу до кримінально-виконавчої служби (складання Присяги);

II етап – призначення на посади рядового і начальницького складу кримінально-виконавчої служби; безпосереднє здійснення службової діяльності, що охоплює виконання обов'язків персоналом, переміщення по службі, присвоєння спеціального звання, проходження професійного навчання, атестування, проходження службової підготовки;

III етап – припинення державно-службових відносин у сфері виконання кримінальних покарань (звільнення зі служби).

Виникнення державно-службових відносин у сфері виконання кримінальних покарань безпосередньо пов'язано із зарахуванням особи на службу до Державної кримінально-виконавчої служби та організацією процедури добору, що здійснюється, зокрема, через проведення конкурсу на зайняття вакантних посад. У межах цього дослідження поняття «добір на службу» та «прийняття на службу» розглядаються як взаємопов'язані й такі, що відображають єдину сутність. Добір слід розуміти як комплекс заходів, спрямованих на укомплектування штату кваліфікованими кадрами та забезпечення належного кадрового потенціалу. Цей етап має особливу важливість, оскільки саме від професійних, морально-етичних і організаційних якостей персоналу залежить ефективність функціонування всієї пенітенціарної системи.

Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» є базовим нормативно-правовим актом, що визначає загальні засади та порядок проходження служби персоналом цієї служби. Логічно, що саме цей законодавчий акт мав би встановлювати правові механізми добору кандидатів на службу, у тому числі порядок проведення конкурсу на зайняття посад у пенітенціарній системі. Однак фактичний стан правового регулювання свідчить про наявність істотних розбіжностей між законодавчими приписами та їх практичною реалізацією.

Так, хоча вищезазначений закон і передбачає прийняття громадян на службу на конкурсній, добровільній чи контрактній основі з урахуванням їхніх особистих, професійних та мо-

ральних якостей, а також встановлює можливість застосування випробувального строку, реальний механізм конкурсу тривалий час не був належним чином урегульований.

Попри закріплення конкурсної процедури ще у 2005 році, фактичне її запровадження відбулося лише 2020 року після затвердження відповідного порядку проведення конкурсу Міністерством юстиції України.³⁷⁰ Таким чином, майже п'ятнадцять років норма про конкурсну основу добору персоналу фактично не діяла, що суттєво впливало на прозорість, об'єктивність та ефективність кадрового забезпечення Державної кримінально-виконавчої служби України.

На пенітенціарного працівника покладається низка обмежень, пов'язаних із проходженням служби, що мають украї важливе значення у разі обрання цієї професії. Так, Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» (частина 3 статті 14) встановлено обмеження щодо прийому на службу в ДКВС України, а саме: не може бути прийнята на службу особа, яка має непогашену або незняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією.³⁷¹

Необхідно звернути увагу на обмеження щодо прийому на службу поліцейських. Закон України «Про Національну поліцію» (стаття 61) визначає більш розширену категорію обмежень щодо прийому на службу в поліцію. Не може бути прийнята на службу:

1) особа, визнана недієздатною або обмежено дієздатною особою;

2) особа, засуджена за умисне вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину, у тому числі судимість якої погашена чи знята у визначеному законом порядку;

³⁷⁰ Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF/conv#n275> (дата звернення: 25.11.2025).

³⁷¹ Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV : станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text> (дата звернення: 19.11.2025).

3) особа, яка має непогашену або незняту судимість за вчинення кримінального правопорушення, крім реабілітованої;

4) особа, щодо якої було припинено кримінальне провадження з nereабілітуючих підстав;

5) особа, до якої були застосовані заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією;

6) особа, яка відмовляється від процедури спеціальної перевірки під час прийняття на службу в поліції або від процедури оформлення допуску до державної таємниці, якщо для виконання нею службових обов'язків потрібен такий допуск;

7) особа, яка має захворювання, що перешкоджає проходженню служби в поліції. Перелік захворювань, що перешкоджають проходженню служби в поліції, затверджується Міністерством внутрішніх справ України спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;

8) особа, яка втратила громадянство України та/або має громадянство (підданство) іноземної держави, або особа без громадянства;

9) особа, яка надала завідомо неправдиву інформацію під час прийняття на службу в поліції.³⁷²

Доцільно звернути увагу, що система обмежень щодо прийняття на службу в Національну поліцію є значно більш розгалуженою та комплексною порівняно з тією, що нині застосовується в Державній кримінально-виконавчій службі України. Саме тому окремі підходи, реалізовані у сфері поліцейської служби, можуть бути використані як орієнтир для вдосконалення правового регулювання добору кадрів у пенітенціарну систему. Ідеться насамперед про розширення та конкретизацію підстав, які унеможливають прийняття особи на службу, що сприяло б підвищенню прозорості процедур добору, зміцненню дисциплінарної та кадрової політики, а також мінімізації ризи-

³⁷² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

ків залучення до служби осіб, які за своїми характеристиками не відповідають вимогам до співробітників ДКВС України.

У цьому контексті доречним видається законодавче уточнення переліку обмежень для кандидатів, наближення їх до стандартів, що вже діють у Національній поліції, з урахуванням специфіки пенітенціарної служби. Такий підхід дав би змогу встановити більш чіткі критерії професійної придатності, забезпечити належний рівень доброчесності та відповідальності персоналу, а також у подальшому підвищити ефективність виконання завдань Державної кримінально-виконавчої служби України.

Особи, які претендують на службу в Державній кримінально-виконавчій службі України, до призначення на відповідну посаду подають за місцем майбутньої служби декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про запобігання корупції», та зобов'язані повідомити керівництву органу чи підрозділу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі чи підрозділі близьких їм осіб.³⁷³

У рамках дослідження наголошувалось про необхідність направлення в обов'язковому порядку претендента на зайняття посад рядового і начальницького складу ДКВС України у заклади охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ України для проходження медичної експертизи з метою визначення придатності до служби в кримінально-виконавчій службі України.

Отже, громадянин, який пройшов конкурс на зайняття вакантної посади в ДКВС України та процедуру спеціальної перевірки, медичну експертизу, у встановлені строки надав до кадрового підрозділу всі необхідні документи, може бути призначений на посаду рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України.³⁷⁴ Таким чи-

³⁷³ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#n550> (дата звернення: 25.11.2025).

³⁷⁴ Томков Н. О. Правове регулювання становлення відомчої вищої освіти в пенітенціарній системі України. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. № 2 С. 335.

ном, особа безпосередньо приступає до своєї службової діяльності та виконання обов'язків, які на неї покладаються під час проходження служби.

Час проходження служби в ДКВС України зараховується до страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби відповідно до закону.³⁷⁵ Після зарахування громадянина України на службу до пенітенціарної системи новоприйнятий співробітник рядового чи начальницького складу зобов'язаний урочисто скласти Присягу, підтвердивши готовність виконувати її положення власним підписом. Підписаний текст Присяги долучається до особової справи працівника та зберігається як документ, що засвідчує набуття ним відповідного службового статусу. Крім того, з першого дня проходження служби особі присвоюється спеціальне звання, визначене відомчими нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України.

Переміщення осіб рядового і начальницького складу ДКВС України здійснюється відповідно до вимог Закону України «Про Національну поліцію», а саме:

1) на вищу посаду – у порядку просування по службі, після проходження атестування;

2) на рівнозначні посади: для більш ефективної служби, враховуючи інтереси служби; за ініціативою співробітника; у зв'язку зі скороченням штатів або проведенням реорганізації; за станом здоров'я – на підставі рішення медичної комісії;

3) на нижчі посади, ніж та, на якій перебував співробітник: у зв'язку зі скороченням штатів або реорганізацією в разі неможливості призначення на рівнозначну посаду; за станом здоров'я – на підставі рішення медичної комісії; через службову невідповідність – на підставі висновку атестування з урахуванням професійних і особистих якостей; за ініціативою особи рядового і начальницького складу;

³⁷⁵ Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV : станом на 12 верес. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

4) у зв'язку із зарахуванням на денну форму навчання за державним замовленням, у тому числі до магістратури, ад'юнктури та докторантури закладу вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку фахівців, а також у разі призначення на посаду після закінчення навчання.³⁷⁶

У процесі проходження служби особи рядового і начальницького складу пенітенціарної системи України підлягають атестуванню, що є важливим елементом оцінювання їхньої професійної діяльності. Така процедура дає змогу комплексно визначити рівень ділових, професійних і особистих якостей працівника, його кваліфікаційну підготовку, відповідність займаній посаді, а також перспективи подальшого службового зростання. Атестація може бути пов'язаною як із вирішенням питань підвищення по службі чи підтвердженням відповідності посаді, так і з необхідністю реагування на випадки службової невідповідності, зокрема переміщення на нижчу посаду або звільнення зі служби.³⁷⁷

Аналіз чинної процедури атестування осіб рядового і начальницького складу ДКВС України свідчить про наявність низки суттєвих недоліків, що знижують ефективність цього механізму. Зокрема, чинна система оцінювання за двобальною шкалою є надто спрощеною і не дозволяє об'єктивно визначити рівень професійної компетентності персоналу, а відсутність мінімального порогового бала унеможливорює чітке розмежування результатів атестації. Крім того, процедура співбесіди, яка має суттєве значення для оцінки особистісних і ділових якостей працівника, є недостатньо врегульованою.

До проблемних аспектів також належить відсутність нормативно визначеного порядку проведення атестування під час воєнного стану й нечіткі вимоги щодо обов'язковості та строків

³⁷⁶ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

³⁷⁷ Про затвердження Порядку проведення атестування осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України : наказ Міністерства юстиції України від 24.01.2017 № 172/5 : станом на 9 верес. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0107-17#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

реалізації рішень атестаційних комісій. Загалом такі недоліки свідчать про потребу оновлення та уніфікації процедури атестування персоналу ДКВС України з урахуванням сучасних стандартизованих підходів, що застосовуються в інших правоохоронних органах.

Крім атестування, важливим елементом проходження служби для осіб рядового і начальницького складу пенітенціарної системи є систематичне підтримання та розвиток професійних компетентностей. Для цього у ДКВС України функціонує цілісна система службової підготовки, спрямована на планове оновлення та вдосконалення знань, умінь і навичок персоналу з урахуванням актуальної оперативної обстановки і специфіки виконуваних службових завдань. Заняття проводяться відповідно до затверджених навчальних програм у визначений робочий час і встановлені дні тижня, з розрахунку чотири академічні години на місяць, не включаючи тренування з фізичної підготовки.³⁷⁸

Аналіз чинного Положення про організацію службової підготовки персоналу ДКВС України засвідчує низку прогалин, які ускладнюють практичну реалізацію встановлених норм. Передусім відсутній чіткий порядок зарахування результатів первинної професійної підготовки чи підвищення кваліфікації до підсумкової оцінки рівня службової підготовки. Наявні документи, що підтверджують проходження навчання, не містять конкретних показників успішності, що фактично унеможлиблює їх коректне врахування.

Додаткової регламентації потребують і умови залучення до підсумкової перевірки співробітників, які формально мають необхідну вислугу, але протягом навчального року фактично не брали участі в заняттях – зокрема осіб, що перебували у відпустці по догляду за дитиною або були звільнені та поновлені на службі. За таких обставин об'єктивне оцінювання їх підготов-

³⁷⁸ Про затвердження Положення про організацію службової підготовки осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України : наказ Міністерства юстиції України від 17.03.2023 № 1000/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0466-23#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

леності є неможливим, що свідчить про потребу у вдосконаленні відповідних процедур.

Варто зазначити, що персонал пенітенціарної системи України під час своєї службової діяльності має дотримуватися Кодексу професійної етики персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, який визначає систему моральних норм, зобов'язань і вимог щодо сумлінного виконання службових обов'язків персоналом, заснований на загальновизнаних моральних принципах і положеннях національного законодавства, міжнародних стандартах функціонування системи виконання кримінальних покарань.³⁷⁹

Одним із засобів досягнення основних цілей і завдань ДКВС України має бути мотивація персоналу щодо належного виконання своїх службових обов'язків, однак в умовах сьогодення, враховуючи пріоритети громадян, трудової активності можна досягти лише шляхом майнового стимулювання.

Серед елементів стимулювання діяльності співробітників кримінально-виконавчої системи є виплата грошового забезпечення та компенсаційних виплат особам рядового та начальницького складу ДКВС України. Грошове забезпечення осіб рядового і начальницького складу містить: щомісячні основні види грошового забезпечення, щомісячні додаткові види грошового забезпечення, одноразові додаткові види грошового забезпечення. До щомісячних основних видів грошового забезпечення належать: посадовий оклад, оклад за спеціальним званням, надбавка за вислугу років. До щомісячних додаткових видів грошового забезпечення належать: підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, премія. До одноразових додаткових видів грошового забезпечення належать: допомога на оздоровлення, матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань.

³⁷⁹ Про затвердження Правил етичної поведінки співробітників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів: наказ Міністерства юстиції України від 21.09.2017 № 2952/5: станом на 2 черв. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1164-17#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

Особам рядового і начальницького складу за рішенням керівника органу чи установи в межах кошторисних призначень встановлюється надбавка за особливості проходження служби у розмірі до 50 відсотків посадового окладу з урахуванням окладу за спеціальним званням та надбавки за вислугу років.

Розмір надбавки за особливості проходження служби визначається залежно від якості, складності, обсягу та важливості виконуваних обов'язків особою рядового або начальницького складу за посадою. У разі несвоєчасного або неякісного виконання завдань надбавка скасовується або розмір її зменшується.³⁸⁰

Персонал установ виконання покарань та слідчих ізоляторів ДКВС України здійснює службову діяльність у специфічних умовах, що характеризуються ізоляцією від зовнішнього середовища, роботою у замкнутому просторі, підвищеним рівнем напруженості та стресогенності, нестандартним режимом служби та постійною взаємодією з особами, які мають кримінальний досвід і можуть чинити негативний психологічний вплив.

Такі фактори суттєво підвищують ризик виникнення професійних захворювань у співробітників порівняно із представниками інших сфер діяльності. Працівники пенітенціарних установ традиційно належать до категорії службовців з високим рівнем емоційно-стресового навантаження, що зумовлено екстремальними умовами служби, непередбачуваністю оперативної обстановки, необхідністю приймати рішення у загрозливих ситуаціях, застосовувати заходи примусу чи зброю попереджувального характеру, а також постійною взаємодією з кримінально-вразливим контингентом. Сукупність цих чинників створює значне психоемоційне навантаження та сприяє розвитку професійної деформації співробітників.

Особи рядового і начальницького складу ДКВС України, які мають спеціальні звання молодшого складу, перебувають на

³⁸⁰ Про затвердження Порядку виплати грошового забезпечення та компенсаційних виплат особам рядового і начальницького складу ДКВС України : наказ Міністерства юстиції України від 28.03.2018 № 925/5 : станом на 3 черв. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0377-18#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

службі до досягнення ними 55-річного віку. Особи, які мають спеціальні звання середнього і вищого складу, залежно від присвоєних їм спеціальних звань перебувають на службі до досягнення ними такого віку: 1) до підполковників внутрішньої служби включно – 55 років; 2) полковники, генерали внутрішньої служби – 60 років. У разі необхідності керівники, уповноважені призначати на посади осіб рядового і начальницького складу, можуть залишити на службі осіб рядового і начальницького складу за їхнім клопотанням понад граничний вік перебування на службі, але не більше ніж на 5 років, винятково у разі якщо такий співробітник має високу професійну підготовку і досвід практичної роботи на займаній посаді та визнаний придатним за станом здоров'я для проходження служби.³⁸¹

Основою припинення державно-службових відносин у сфері виконання кримінальних покарань є процес звільнення зі служби в пенітенціарній системі України. Варто зазначити, що Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» як основним нормативно-правовим актом, що регулює порядок проходження служби пенітенціаріїв, не передбачено правові підстави звільнення зі служби, тому працівники кадрових підрозділів пенітенціарної системи України у своїй діяльності щодо регулювання питання звільнення зі служби керуються нормами Закону України «Про Національну поліцію», а саме:

1. Поліцейський звільняється зі служби в поліції, а служба в поліції припиняється:

- 1) у зв'язку із закінченням строку контракту;
- 2) за станом здоров'я (через хворобу) – за рішенням медичної комісії про непридатність до служби в поліції;
- 3) за віком – у разі досягнення встановленого для нього цим Законом граничного віку перебування на службі в поліції;
- 4) у зв'язку із скороченням штатів або проведенням організаційних заходів;
- 5) через службову невідповідність;

³⁸¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

6) у зв'язку із реалізацією дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення зі служби, накладеного відповідно до Дисциплінарного статуту Національної поліції України;

7) за власним бажанням;

8) у зв'язку з переходом у встановленому порядку на роботу до інших міністерств і відомств (організацій);

9) у зв'язку з прямим підпорядкуванням близькій особі;

9¹) у зв'язку з наявністю реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб;

10) у разі набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, або кримінального правопорушення, а також рішенням суду про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави;

11) у зв'язку з набуттям громадянства або підданства іншої держави;

12) у разі надання особою завідомо неправдивої інформації під час прийняття на службу в поліції.

2. Днем звільнення зі служби в поліції вважається день видання наказу про звільнення або дата, зазначена в наказі про звільнення.

3. День звільнення вважається останнім днем служби.

4. Проходження служби в поліції припиняється наказами керівників, яким надано право звільняти зі служби в поліції, у разі:

смерті (загибелі) поліцейського – на підставі свідоцтва про смерть;

визнання судом поліцейського безвісно відсутнім чи оголошення померлим – на підставі відповідного рішення суду, що набрало законної сили³⁸².

³⁸² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

Для логічного узагальнення проведеного аналізу та систематизації ключових елементів проходження служби в ДКВС України виникає потреба у виробленні цілісного концептуального підходу, який об'єднав би розрізнені нормативні положення та практичні процедури в єдину структурну схему. Наявні регламентації визначають окремі аспекти добору, підготовки, атестування та звільнення персоналу, однак вони не формують завершеної логіки професійної траєкторії працівника. Саме тому виникає необхідність у моделі, що дозволить упорядкувати, послідовно описати та концептуально осмислити всі стадії проходження служби. Відповіддю на таку потребу є запропонована авторська концепція поетапного проходження служби в ДКВС України, побудована у форматі трирівневої структури, що відображає повний цикл розвитку персоналу – від добору до звільнення.

Концепція поетапного проходження служби в ДКВС України

Запропонована в дослідженні концепція поетапного проходження служби в ДКВС України ґрунтується на розумінні служби як цілісного життєвого циклу державно-службових відносин у сфері виконання кримінальних покарань. На відміну від чинного нормативного регулювання, яке фрагментарно визначає окремі процедури добору, призначення, атестування чи звільнення, авторська модель пропонує системний підхід до проходження служби, що охоплює всі ключові етапи професійної траєкторії працівника – від моменту формування наміру вступу на службу до припинення державно-службових відносин.

У межах цієї концепції проходження служби в ДКВС України розглядається як трирівнева структура, що охоплює: 1) ініціаційний етап; 2) етап активної (інституційно-професійної) служби; 3) завершальний (постслужбовий) етап. Такий підхід дозволяє не лише логічно впорядкувати чинні правові процедури, а й виявити прогалини в їх нормативному закріпленні, зокрема на стадії первинного добору кадрів, організації професійної адаптації, реалізації механізмів атестування та регламентації підстав і порядку звільнення зі служби.

Перший етап – *ініціаційний* – охоплює комплекс процедур, пов'язаних із виникненням державно-службових відносин у сфері виконання кримінальних покарань. До його змісту належать: звернення громадянина до установи виконання покарань або слідчого ізолятора із заявою про намір навчатися в Пенітенціарній академії України та проходити службу в ДКВС України; формування особової справи кандидата; проходження спеціальної перевірки та медичного огляду; оцінювання фізичної підготовленості; укладення контракту про здобуття вищої освіти за державним замовленням; зарахування до Академії та одночасне набуття статусу особи рядового і начальницького складу. Важливим елементом, запропонованим у межах цієї моделі, є запровадження обов'язкової ознайомчої співбесіди як інструменту первинної професійної орієнтації, під час якої кандидат отримує вичерпну інформацію про особливості проходження служби, обсяг обмежень, ризики професійної діяльності та вимоги до морально-психологічної стійкості персоналу. Саме на цьому етапі формується усвідомленість вибору професії та закладаються передумови зменшення плинності кадрів у перші роки служби.

Другий етап – *активна (інституційно-професійна) служба* – охоплює основний період перебування особи на посадах рядового і начальницького складу ДКВС України. Його зміст становлять: призначення на первинну посаду відповідно до результатів персонального розподілу; присвоєння та послідовна зміна спеціальних звань; проходження системи професійної (первинної, фахової, службової) підготовки; участь у практичній діяльності в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах; регулярне атестування з метою оцінки професійної компетентності, ділових і моральних якостей; переміщення по службі, у тому числі призначення на вищі, рівнозначні чи нижчі посади. У межах запропонованої моделі саме цей етап розглядається як центральний стосовно забезпечення ефективності функціонування пенітенціарної системи, оскільки пов'язаний з реалізацією основних завдань державної політики у сфері виконання покарань, дотриманням прав і свобод засуджених, запобіганням надзвичайних подій, підтриманням належного рівня

правопорядку в установах. Авторська модель акцентує на необхідності посилення ролі атестування та службової підготовки як інструментів не формальної, а реальної оцінки професійної придатності, а також на важливості впровадження прозорих механізмів мотивації й матеріального стимулювання персоналу.

Третій етап – *завершальний (постслужбовий)* – пов’язаний із припиненням державно-службових відносин у сфері виконання кримінальних покарань. До нього належать: звільнення зі служби за віком, станом здоров’я, результатами тестування, скороченням штатів, за власним бажанням чи з інших підстав, передбачених законодавством; реалізація гарантій соціального та пенсійного забезпечення; зарахування періоду служби до страхового стажу, стажу державної служби та стажу роботи за спеціальністю. У рамках авторської моделі цей етап розглядається не лише як формальне припинення службових відносин, а як важливий компонент загальної системи кадрового забезпечення, що впливає на імідж служби, збереження інституційної пам’яті, можливість залучення колишніх співробітників до підготовки нових кадрів, консультативної чи викладацької діяльності. Такий підхід сприяє формуванню безперервної професійної спільноти, що підтримує зв’язок між поколіннями персоналу пенітенціарної системи.

Узагальнюючи викладене, авторська трирівнева модель поетапного проходження служби в ДКВС України дозволяє: по-перше, концептуалізувати службу як цілісний процес, що має чітко окреслені стадії та логіку переходів між ними; по-друге, виявити нормативні прогалини й суперечності, пов’язані з добром кадрів, оцінюванням їх професійної придатності та регламентацією підстав і порядку звільнення; по-третє, створити методологічну основу для розроблення відомчих стандартів, положень та внутрішніх процедур, спрямованих на підвищення якості кадрового забезпечення пенітенціарної системи. Запропонована модель може бути використана як базовий інструмент для подальшого розроблення критеріїв професіоналізації персоналу, удосконалення механізмів його мотивації та запровадження сучасних підходів до управління кар’єрним розвитком співробітників ДКВС України.

Висновки до розділу 5

Отже, у результаті проведеного дослідження наголошено на тому, що протягом останнього десятиліття проходження служби в ДКВС України відбувається в умовах ускладнених безпекових та соціальних викликів, що зумовлює підвищені вимоги до професійної, морально-психологічної та етичної готовності персоналу. Це робить адміністративно-правове забезпечення добору, підготовки й проходження служби одним із ключових чинників ефективності всієї пенітенціарної системи.

Нормативно-правова база підготовки кадрів для ДКВС України, попри наявність розгалуженої системи актів (закони, підзаконні акти, відомчі положення), залишається фрагментарною: окремі процедури добору, навчання, атестування та звільнення врегульовані неузгоджено, що не дозволяє сформувати єдину, прозору й прогнозовану траєкторію професійного розвитку працівника.

Пенітенціарна академія України як заклад вищої освіти із специфічними умовами навчання фактично виконує роль системоутворювального центру формування кадрового потенціалу ДКВС України: забезпечує підготовку фахівців на різних рівнях вищої освіти, поєднує освітню, наукову й методичну діяльність, реалізує практичну підготовку і стажування, формуючи комплекс загальних і спеціальних компетентностей майбутніх пенітенціаріїв.

Сформований у дослідженні алгоритм добору і професійної підготовки кандидатів до Пенітенціарної академії України (заява – формування особової справи – спеціальна перевірка – медогляд – тестування – ознайомча співбесіда – конкурс – зарахування на навчання й службу – практична підготовка – персональний розподіл) дозволяє розглядати цей процес як цілісний адміністративно-правовий механізм, спрямований на формування усвідомленого професійного вибору та зниження плинності кадрів.

Правове регулювання проходження служби в ДКВС України залишається залежним від норм Закону України «Про Національну поліцію» (щодо переміщення, вікових меж, підстав звільнення тощо). Така конструкція, хоч і забезпечує певну єдність підходів до публічної служби, однак свідчить про незаве-

ршеність формування самостійного, системного правового режиму проходження служби саме в пенітенціарній системі.

Аналіз інституту атестування і службової підготовки персоналу ДКВС України виявив низку недоліків: спрощену систему оцінювання, відсутність чітких критеріїв порогових балів, недостатню регламентацію співбесіди, прогалини щодо врахування результатів професійного навчання й участі окремих категорій співробітників у підсумкових перевірках. Це знижує потенціал атестування як реального інструменту управління якістю кадрів і вимагає суттєвого оновлення відомчого Положення.

Умови проходження служби в ДКВС України (ізольованість, контакт із кримінальним контингентом, високий рівень стресу, нестандартний режим, підвищені ризики) зумовлюють необхідність переосмислення системи мотивації та соціальних гарантій. Наявні механізми матеріального стимулювання (структура грошового забезпечення, надбавки, компенсації) потребують посилення та прив'язки до реальних ризиків і навантажень, що має розглядатися як елемент запобігання професійній деформації й вигоранню персоналу.

Запропоноване авторське визначення «проходження служби в Державній кримінально-виконавчій службі України» та виокремлення трьох етапів проходження служби в пенітенціарній системі України (ініціаційний, етап активної служби, завершальний) дозволили концептуалізувати службу як цілісний життєвий цикл державно-службових відносин. Це створює методологічне підґрунтя для подальшої кодифікації адміністративно-правових засад добору, підготовки, атестування, мотивації та звільнення персоналу ДКВС України.

Авторська трирівнева концепція поетапного проходження служби в ДКВС України може бути використана як базова модель для розроблення внутрішніх стандартів і відомчих положень, що забезпечать: а) прозорість і прогнозованість кар'єрного шляху; б) підвищення вимог до фахової та етичної придатності кандидатів; в) посилення ролі Пенітенціарної академії України як центру професіоналізації персоналу; г) наближення національної пенітенціарної системи до європейських стандартів у сфері публічної служби.

Список використаних джерел до розділу 5

1. Авер'янов В., Андрійко О. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні. *Юридичний журнал*. 2005. № 8. С. 53–55.
2. Дрозд О. Проходження державної служби в Україні як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 102–106.
3. Звенигородський О. М., Карелін В. В. Щодо особливостей підготовки персоналу пенітенціарної системи на прикладі України та Федеративної Республіки Німеччини. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 1. С. 130–133.
4. Зливко С. В., Сикал М. М. Сутність і поняття адміністративно-правового забезпечення підготовки кадрів для пенітенціарної системи України. *Науковий вісник Сіверщини. Серія: Право*. Чернігів : Академія ДПтС, 2019. № 3. С. 55–65.
5. Зливко С. Особливості адміністративно-правового статусу ДКВС України в сучасних умовах реформування. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 3. С. 35–40.
6. Зливко С. В., Гречанюк С. К., Мулявка Д. Г. Функціонування ДКВС України в сучасних умовах : монографія. Чернігів : РВВ Чернігівського юридичного коледжу ДДУПВП, 2011. 161 с.
7. Кікінчук В. Ю. Щодо визначення поняття державної служби. *Форум права*. 2012. № 3. С. 282–286.
8. Положення про проходження практики курсантами (слухачами) Пенітенціарної академії України в органах та установах Державної кримінально-виконавчої служби України : затв. наказом Пенітенціарної академії України від 24.11.2023 № 731/ОД. URL: <https://academysps.edu.ua/wp-content/uploads/2024/04/Polozhennya-pro-praktiku-kursantiv-ta-sluhachiv.pdf> (дата звернення: 11.11.2025).
9. Правила прийому громадян України на навчання за програмою підготовки офіцерів запасу на кафедрі військової підготовки в Академії Державної пенітенціарної служби в 2024 році : затв. наказом Пенітенціарної академії України від 25.01.2024 № 49/ОД. URL: <https://academysps.edu.ua/wp-content/uploads/2024/01/Pravila-vstupu-2024-1.pdf> (дата звернення: 01.11.2025).
10. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV : станом на 12 верес. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text> (дата звернення: 19.11.2025).

11. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII : станом на 07 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 01.11.2025).

12. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII 25. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#n550> (дата звернення: 25.11.2025).

13. Про затвердження кваліфікаційних вимог до професійної придатності осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України : наказ Міністерства юстиції України від 06.01.2022 № 27/5 : станом на 24 червня 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0014-22#Text> (дата звернення: 04.11.2025).

14. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України : наказ Міністерства юстиції України від 17.03.2023 № 1000/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0466-23#Text> (дата звернення: 01.11.2025).

15. Про затвердження Порядку виплати грошового забезпечення та компенсаційних виплат особам рядового і начальницького складу ДКВС України : наказ Міністерства юстиції України від 28.03.2018 № 925/5 : станом на 3 черв. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0377-18#Text> (дата звернення: 01.11.2025).

16. Про затвердження Порядку проведення атестування осіб рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України : наказ Міністерства юстиції України від 24.01.2017 № 172/5 : станом на 9 верес. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0107-17#Text> (дата звернення: 01.11.2025).

17. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF/conv#n275> (дата звернення: 25.11.2025).

18. Про затвердження Порядку проведення медичного огляду кандидатів на службу та осіб рядового і начальницького складу ДКВС України у закладах охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ України : наказ Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ України від 27.09.2021 № 3407/5/709. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1263-21#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

19. Про затвердження Правил етичної поведінки співробітників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів : наказ Міністерства юстиції України від 21.09.2017 № 2952/5 :

станом на 2 черв. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1164-17#Text> (дата звернення: 01.11.2025).

20. Про затвердження Типової форми контракту про здобуття освіти у закладах вищої освіти, які здійснюють підготовку фахівців для потреб Міністерства юстиції України : наказ Міністерства юстиції України від 06.12.2017 № 3888/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1490-17#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

21. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 25.11.2025).

22. Самосьонюк А. О. Актуальні питання підготовки співробітників Державної кримінально-виконавчої служби. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2018. № 1 (3). С. 143–150.

23. Сикал М. М., Ткаченко О. Г. Кадрове забезпечення Державної пенітенціарної служби України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 4 (162). С. 13–19.

24. Сіцінський А. С. Державна служба і державна бюрократія. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. № 1–2. С. 317–322.

25. Солоткий С. А. Концептуальні засади державної служби в Україні: проблемні питання. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2021. № 1 (21). С. 128.

26. Статут Пенітенціарної академії України, заснованої на державній формі власності, підпорядкованої Міністерству юстиції України : затв. наказом Міністерства юстиції України від 06.10.2023 № 3548/5. URL: <https://academysps.edu.ua/wp-content/uploads/2023/11/STATUT-2023-ROKU.pdf> (дата звернення: 04.11.2025).

27. Томков Н. О. Правове регулювання становлення відомчої вищої освіти в пенітенціарній системі України. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. № 2. С. 335–341.

28. Яковець І., Новосад Ю. Про зміст поняття «персонал органів та установ виконання покарання» та його системоутворюючі ознаки. *Історико-правовий часопис*. 2017. № 1 (9). С. 120–125.

29. Яковець І. С. Теоретичні та прикладні засади оптимізації процесу виконання кримінальних покарань : монографія. Харків : Право, 2013. 392 с.

КОРЧОВА Ірина Віталіївна,
доктор філософії з права,
помічник судді Деснянського районного суду
м. Чернігова
ORCID: 0000-0002-0812-6922;

ТКАЧЕНКО Олександр Григорович,
кандидат юридичних наук, доцент,
головний науковий співробітник
відділу прикладних досліджень в'язничного
менеджменту науково-дослідного
центру пенітенціарії та кримінальної юстиції
Навчально-наукового інституту права,
правоохоронної діяльності та психології
Пенітенціарної академії України
ORCID: 0000-0002-5640-0906

РОЗДІЛ 6.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАСТОСУВАННЯ ТА СКАСУВАННЯ ЗАХОДІВ РЕАГУВАННЯ У СФЕРІ ТЕХНОГЕННОЇ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

6.1. Поняття та правове регулювання заходів реагування, передбачених ч. 2 ст. 68 Кодексу цивільного захисту України

Неконтрольований процес горіння здатний спричинити шкоду життю і здоров'ю людей, знищувати майно, негативно впливає на стан навколишнього природного середовища, тому пожежі є тим фактором, що впливає на стан соціально-економічного розвитку держави. Основоположна роль у забезпеченні пожежної безпеки належить запобіганню небезпеки, що досягається, зокрема, завдяки здійсненню державного нагляду (контролю), можливості якого хоча і не безмежні, однак вагомі. Важко спростувати той факт, що акцент у державній політиці у сфері техногенної та пожежної безпеки має ставитися саме на заходах щодо запобігання небезпечним подіям, адже запобігти лиху, пов'язаному з неконтрольованим вогнем, завжди легше, ніж подолати його.

На сьогодні система державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки перебуває у стані реформування, вектор якого пов'язаний із послабленням надмірного регуляторного впливу на суб'єктів господарювання. Однак у будь-якому випадку способи здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки й надалі будуть пов'язані з проведенням планових і позапланових перевірок, а превентивну роль щодо запобігання заподіяння шкоди життю і здоров'ю людей виконуватимуть відповідні заходи реагування.

Якість та ефективність контрольно-наглядової діяльності багато в чому обумовлена станом нормативно-правової бази. На сьогодні адміністративно-правове регулювання здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної, пожежної безпеки та реагування на виявлені порушення навряд можна визнати досконалим. Враховуючи сучасні реалії, державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки не повною мірою виконує поставлені перед ним завдання. При цьому частина проблемних питань, які перешкоджають у цьому, перебувають у полі зору адміністративно-правового регулювання.

Запровадження в Україні воєнного стану, безумовно, наклало відбиток на правове регулювання здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303 було запроваджено мораторій на проведення абсолютної більшості планових та позапланових перевірок (у тому числі всіх перевірок дотримання і виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки)³⁸³ з метою надання часу бізнесу адаптуватися до нових умов.

З іншого боку, наслідки воєнних дій у нашій державі змушують різноманітних суб'єктів використовувати альтернативні джерела освітлення та обігріву, які створюють додаткові пожежні ризики, що своєю чергою вимагає поступового розширення

³⁸³ Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303. Дата оновлення: 16.12.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.01.2026).

можливостей для проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки.

З урахуванням ухваленної 05.11.2025 постанови Кабінету Міністрів України № 1410 протягом періоду воєнного стану за рішенням МВС на підставі звернень (пропозицій) обласних та Київської міської державних (військових) адміністрацій на сьогодні дозволяється здійснювати контролюючі заходи щодо закладів освіти та суб'єктів освітньої діяльності у сфері дошкільної освіти³⁸⁴.

Враховуючи можливі віддалені наслідки відсутності у контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки змоги повноцінно перевіряти стан дотримання і виконання відповідних вимог, а відтак – реагувати на виявлені порушення, вважаємо, що поступове звуження мораторію є доцільним та своєчасним, що вимагає дослідження поняття заходів реагування за наслідками здійснення перевірок у сфері техногенної та пожежної безпеки, порядку їх застосування та реалізації.

Чинна система державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки орієнтована на виявлення і запобігання існуючим загрозам безпеці, настання можливих негативних наслідків для окремих людей (їх життя і здоров'я), майна, довкілля, суспільства і держави загалом. Пожежі призводять до значних матеріальних збитків. Однак найбільшу соціальну небезпеку становлять навіть не матеріальні втрати, завдані пожежами, а можливі наслідки у вигляді загибелі людей або заподіяння шкоди їхньому здоров'ю. Сучасна держава не може байдуже ставитися до порушень вимог техногенної та пожежної безпеки, тому з метою запобігання можливим негативним наслідкам законодавством передбачений комплекс заходів, серед яких важливе місце посідають визначені ч. 2 ст. 68 КЦЗ України заходи реагування, що передбачають обмеження діяльності

³⁸⁴ Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303: постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2025 № 1410. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1410-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.01.2026).

об'єктів нагляду, на яких вчинені найбільш серйозні з точки зору можливих наслідків порушення³⁸⁵.

Так, ч. 2 ст. 68 КЦЗ України встановлює, що «у разі встановлення порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей, посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, звертаються до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих ділянок, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту у порядку, встановленому законом»³⁸⁶.

Хоча внесення в законодавчий простір терміна «заходи реагування» стосовно сфери забезпечення техногенної та пожежної безпеки пов'язується саме з ухвалення КЦЗ України, однак можливість застосування подібних за своїх призначенням заходів існувала задовго до моменту набуття чинності кодифікованого акта.

Інструкція, затверджена наказом МНС України від 21.10.2004 № 130, передбачала, що відповідна посадова особа органу державного пожежного нагляду застосовує запобіжні заходи шляхом винесення постанови про їх застосування (п. 4.1)³⁸⁷.

Підстави їх застосування – «виявлення під час проведення планових (позапланових) перевірок об'єктів різних форм власності наявної загрози щодо виникнення пожежі». Інструкція

³⁸⁵ Корчова І. Поняття та юридичні ознаки заходів реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України. *Публічне право*. 2022. № 4 (48). С. 67.

³⁸⁶ Кодекс цивільного захисту України : Кодекс від 02.10.2012 № 5403-VI. Дата оновлення: 12.09.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print> (дата звернення: 04.01.2026).

³⁸⁷ Інструкція про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів, затверджена наказом МНС України від 21.10.2004 № 130. Втратила чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1416-04/ed20041021/print> (дата звернення: 04.01.2026).

також передбачала можливість оскарження постанови про застосування запобіжних заходів в адміністративному або судовому порядку, що, однак, не припиняло її виконання. Тому роль суду у вирішенні питань щодо призупинення діяльності підконтрольних суб'єктів була мінімальною.

Отже, запобіжні заходи, які по суті згідно з чинним законодавством іменуються заходами реагування, застосовувалися безпосередньо посадовими особами контролюючого органу. Проте такий порядок не унеможлилював зловживання з боку перевіряльників та обумовив необхідність запровадження судового контролю у сфері застосування заходів реагування.

Якісно новий підхід до застосування заходів реагування був запроваджений з ухваленням КЦЗ України та Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення обмежень у провадженні господарської діяльності» від 20.06.2013, яким внесено зміни до деяких законодавчих актів України.

Зокрема, у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» був диференційований механізм застосування заходів реагування, які могли застосовуватись:

- за постановою адміністративного суду, ухваленою за результатами розгляду позову органу державного нагляду (контролю) щодо застосування заходів реагування (шляхом зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг);

- за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника (у разі вжиття інших заходів реагування);

- за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника з наступним підтвердженням обґрунтованості вжиття таких заходів адміністративним судом³⁸⁸.

³⁸⁸ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V (у редакції станом на 01.07.2013). URL: <https://zakon.rad.gov.ua/laws/show/87716/ed20130701#Text> (дата звернення: 04.01.2026).

Стосовно державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки законодавець реалізував перший із зазначених вище механізмів застосування заходів реагування.

Отже, якщо до моменту набрання чинності КЦЗ України аналогічні за своїм призначенням заходи застосовувалися безпосередньо інспекторами з пожежного нагляду, то з набуттям чинності кодифікованого акта повноваженням застосовувати заходи реагування наділений саме суд, а ініціюється відповідний судовий процес посадовими особами органу державного нагляду (контролю).

Відповідно порядок застосування таких заходів з 01.07.2013 став регулюватися КАС України, у якому адміністративні справи про застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) були віднесені до справ, що розглядаються у порядку скороченого провадження (п. 5 ч. 1 ст. 183-2 КАС України)³⁸⁹.

З 15.12.2017, після викладення КАС України у новій редакції, законодавчий акт не містить згадки про цю категорію справ, а тому спеціальних правил для розгляду справ зазначеної категорії не передбачено. Разом з тим аналіз змісту кодифікованого акта дає підстави вказати на можливість розгляду таких справ у порядку спрощеного позовного провадження, який призначений для тієї категорії справ, де пріоритетним є швидке їх вирішення.

Однак, як слушно зауважує С. Сафронов, в органів ДСНС є лише процесуальна можливість подати суду клопотання про розгляд справи за правилами спрощеного провадження, водночас останній зовсім не зобов'язаний задовольняти його, бо немає імперативних приписів з цього питання³⁹⁰.

При цьому строк розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження не є настільки швидким, щоб задоволь-

³⁸⁹ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. Дата оновлення: 01.01.2026. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 04.01.2026).

³⁹⁰ Сафронов С. Проблемні аспекти реалізації органами ДСНС заходу реагування у вигляді зупинення роботи. *Запобігання надзвичайним ситуаціям і їх ліквідація* : матеріали науково-практичного семінару (м. Харків, 21 лютого 2019 року). ДСНС України ; НУЦЗ України. Харків : Національний університет цивільного захисту України, 2019. С. 150.

нити потребу в запобіганні шкоди, яка може настати внаслідок порушення протипожежних вимог. Відповідно до ст. 258 КАС України суд розглядає справи за правилами спрощеного позовного провадження протягом розумного строку, але не більше шістдесяті днів від дня відкриття провадження у справі. До того ж слід враховувати реалії, що на практиці справи про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки доволі часто розглядаються в порядку загального позовного провадження, тому строк розгляду справ є доволі тривалим.

Отже, втілений у сучасному вітчизняному законодавстві механізм застосування заходів реагування під час виявлення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, який передбачає активну участь адміністративного суду, має переваги порівняно з тим, який застосовувався до 2013 року, адже унеможливорює спроможність посадових осіб контролюючого органу необґрунтовано обмежувати діяльність підконтрольних суб'єктів. Такий механізм можна охарактеризувати як попередній судовий контроль, адже конкретні заходи реалізуються виключно після надання згоди на це судом, яка об'єктивізується в рішенні про застосування заходів реагування.

Загалом судовий порядок застосування заходів реагування вимагає більше часу, порівняно з адміністративним, тому не завжди сприяє швидкому і вчасному усуненню загроз для таких соціальних цінностей як життя і здоров'я людини. Адміністративний порядок зупинення діяльності суб'єктів навпаки дозволяє оперативно усунути ризики від наявних порушень, що є його перевагою, однак, з іншого боку, такий порядок може бути джерелом надмірного впливу та зловживань з боку органу державного нагляду (контролю).

Зважаючи на встановлені обмеження обсягу дослідження, ми не наводимо досвід інших держав щодо порядку застосування заходів реагування. Водночас можемо констатувати, що законодавство деяких з них передбачає застосування таких заходів саме в адміністративному порядку. Враховуючи нинішню ситуацію в Україні, застосування такого досвіду є недоцільним, адже сприятиме збільшенню зловживань з боку контролюючого органу, чого свого часу прагнув позбутися законодавець.

Нині стан правового регулювання процесуального порядку застосування заходів реагування навряд можна вважати задовільним, оскільки наявні можливості адміністративного судочинства не дозволяють розглянути справи цієї категорії оперативно, а відтак – завчасно запобігти заподіянню шкоди життю та здоров'ю людей³⁹¹.

Заходи реагування, які застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, є одним із видів заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки.

За своїм змістом досліджувані заходи реагування передбачають за собою вжиття конкретних заходів для досягнення відповідної мети: зупинення роботи окремих об'єктів нагляду суб'єкта (серед них називаються підприємства, окремі виробництва, виробничі дільниці); зупинення експлуатації окремих об'єктів (будівель, споруд, цехів, дільниць, машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів); зупинення проведення робіт (у тому числі будівельно-монтажних, випуску і реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту); зупинення надання послуг³⁹².

Такий перелік заходів визначений у п. 48 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України, де закріплюються повноваження контролюючого органу. Водночас у ч. 2 ст. 68 КЦЗ України запропоновано дещо інший перелік: додано можливість зупинення роботи агрегатів, зупинення експлуатації обмежено будівлями, спорудами, окремими приміщеннями (про приміщення, до речі, не згадується у ст. 17-1), названо лише конкретні види робіт, які можуть бути зупинені, – випуск та реалізація пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, не згадується про можливість зупинення надання послуг.

³⁹¹ Корчова І. Заходи реагування на порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки: підходи до застосування. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 19–20 лютого 2021 року). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2021. С. 40–41.

³⁹² Кодекс цивільного захисту України : Кодекс від 02.10.2012 № 5403-VI. Дата оновлення: 12.09.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print> (дата звернення: 04.01.2026).

Видається, що положення п. 47 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України мають корелювати з положеннями ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, тому доцільно усунути неузгодженість відповідних норм та привести їх до спільного знаменника.

Важливо уточнити, що досліджувані заходи реагування застосовуються до окремих об'єктів нагляду, на яких виявлені відповідні правопорушення. Загалом діяльність суб'єкта не припиняється, він може продовжувати її на інших об'єктах, щодо яких заходи реагування не застосовані.

Не менш суттєвою ознакою заходів, передбачених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, є те, що фактичною підставою для їх застосування є існування на відповідному об'єкті порушень відповідних вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей.

За зовнішнім проявом порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки може проявлятися у формі як невиконання зобов'язань, так і порушення заборон. Також такі порушення можна віднести до таких, що тривають, оскільки вони характеризуються вчиненням дії чи бездіяльності, що суперечить правовим вимогам (у цьому випадку – вимогам законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки), та наступним безперервним продовженням перебування у стані скоєння правопорушення.

Водночас О. Танчик звертає увагу, що застосування заходів реагування шляхом призупинення доволі часто відбувається не внаслідок дій чи бездіяльності, а так званого «протиправного стану». На переконання вченого, слова «відсутність», «невідповідність», «непридатність», «неготовність» (які законодавець використовує для формулювання у ст. 70 КЦЗ України підстав для зупинення) акцентують увагу не на діях або бездіяльності, що призвели до цього, а саме на ознаках певного стану об'єкта, хоча в п. 1 ч. 1 ст. 70 КЦЗ України як окрема підстава застосування санкції називається також «недотримання вимог пожеж-

ної безпеки, визначених цим Кодексом, іншими нормативно-правовими актами, нормами і правилами»³⁹³.

На нашу думку, такий протиправний стан є наслідком саме протиправних дій чи бездіяльності суб'єкта, а зведення фактичних підстав для застосування заходів реагування до протиправного стану применшує відповідальність останнього за забезпечення техногенної та пожежної безпеки.

Заходи реагування застосовуються не щодо будь-якого об'єкта, де може існувати небезпека, а лише щодо такого, де існує загроза (тобто актуалізована небезпека) заподіяння шкоди соціальним благам – життю і здоров'ю людини. Тож у чинній системі державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки питання визначення наявності загрози життю та/або здоров'ю людей є важливим.

Вимоги законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки визначені низкою нормативно-правових актів, однак вітчизняне законодавство не називає перелік загрозливих для життя і здоров'я людей порушень, що дозволяє вважати це поняття оціночним. У кожному конкретному випадку посадові особи, які здійснюють перевірки, оцінюють такі порушення на предмет їх загрозливості для життя та здоров'я людей, з урахуванням спеціальних знань, якими володіють такі особи, і фактичних обставин³⁹⁴.

Така позиція висловлена в низці постанов Верховного Суду (у справі № 2240/2768/18³⁹⁵, справі № 809/671/16³⁹⁶, справі

³⁹³ Танчик О. Підстави застосування адміністративних санкцій до юридичних осіб. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 2. С. 129–130.

³⁹⁴ Корчова І. Дискреційні повноваження органів ДСНС України під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Кримінально-виконавча система України та її роль у розбудові правової і соціальної держави* : матеріали IX заочної Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Чернігів, 17 червня 2022 року) / гол. ред. О. Тогочинський ; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів : Академія ДПтС, 2022. С. 75.

³⁹⁵ Постанова Верховного Суду від 26.06.2019 (справа № 2240/2768/18, провадження № К/9901/6893/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/82685405> (дата звернення: 04.01.2026).

№ 804/8349/17³⁹⁷ та інших). У зв'язку з цим у правовідносинах із застосування заходів реагування завжди присутній елемент розсуду. Завдяки таким підставам застосування заходів реагування суди у своїх актах правосуддя також називають їх «крайнім заходом, обрання якого є доцільним лише у разі, якщо вчинені порушення реально створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей»³⁹⁸.

Аналогічний стан речей склався і щодо інших сфер контрольно-наглядової діяльності, де загрозливі для охоронюваних соціальних благ порушення визначені як підстави для застосування заходів реагування. Принципове значення має дослідження не лише питання розподілу порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки на ті, що створюють та не створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей, а й можливості сформулювати перелік тих порушень, що таку загрозу створюють.

Аналіз правозастосовної практики засвідчує, що порушення, виявлення яких спонукає контролюючий орган звернутися до суду з позовом про застосування заходів реагування у зв'язку з їх загрозовістю для життя та/або здоров'я людей, можна поділити на чотири групи – залежно від створюваних ними небезпек:

– порушення, які створюють загрозу виникнення пожежі (наприклад, непроведення заміру опору ізоляції та перевірки спрацювання приладів захисту електричних мереж та електроу-

³⁹⁶ Постанова Верховного Суду від 21.08.2019 (справа № 809/671/16, провадження № К/9901/13749/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83800051> (дата звернення: 04.01.2026).

³⁹⁷ Постанова Верховного Суду від 21.08.2019 (справа № 804/8349/17, провадження № К/9901/61036/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83801850> (дата звернення: 04.01.2026).

³⁹⁸ Постанова Верховного Суду від 31.08.2021 (справа № 520/14473/19, провадження № К/9901/23405/20). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99277653> (дата звернення: 04.01.2026).

становок від короткого замикання; незахищеність об'єктів від прямих потраплянь блискавки і вторинних її проявів; встановлення вимикачів та розеток на займистих основах (конструкціях); виконання з'єднання, відгалуження та окінцювання жил проводів і кабелів не за допомогою опресування, зварювання, паяння або затискачів; використання саморобних подовжувачів, які не відповідають вимогам правил улаштування електроустановок);

– порушення, що можуть призвести до швидкого поширення вогню та продуктів горіння (відсутність системи протипожежного захисту (системи пожежної сигналізації); необроблення дерев'яних конструкційних елементів об'єкта засобами вогнезахисту, які забезпечують відповідну групу вогнезахисної ефективності; виконання на шляхах евакуації опорядження (облицювання) стін з матеріалів з невизначеними показниками щодо горючості, займистості, димоутворювальної здатності й токсичності продуктів горіння тощо);

– порушення, які перешкоджають гасінню пожежі, що виникла (невідповідність забезпечення первинними засобами пожежогасіння встановленим нормам належності; непроведення випробування зовнішнього протипожежного водопостачання (пожежних гідрантів) на тиск та витрату води тощо);

– порушення, що не дозволяють своєчасно сповістити людей про пожежу й небезпечні її фактори (полум'я, продукти горіння) та перешкоджають їх евакуації (необладнання об'єкта системою протипожежного захисту (системою керування евакуюванням людей у частині системи оповіщення про пожежу та показників напрямку руху); влаштування на шляхах евакуації порогів висотою більше від допустимої; встановлення дверей таким чином, щоб вони відчинялися не в напрямку виходу з будівлі; незабезпечення шляхів евакуації евакуаційним освітленням; захаращення шляхів евакуації тощо).

Погоджуємося з такою позицією контролюючого органу, яка цілком відповідає положенням чинного законодавства, що пов'язує можливість застосування заходів реагування з існуванням загрози саме для таких соціальних благ як життя і здоров'я людини, та не пов'язується суто із загрозою виникнення пожежі. Це відповідає орієнтації України на визнання життя і

здоров'я людини найвищими в ієрархії соціальних цінностей. Тому поняття «порушення, що створюють загрозу виникнення пожежі» є значно вужчим від поняття «порушення, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей». Пожежі супроводжуються такими небезпечними факторами, як відкритий вогонь та іскри, підвищена температура повітря і навколишніх предметів, продукти горіння, зниження концентрації кисню, руйнування конструктивних елементів. Однак навіть за умови виникнення пожежі під час виконання відповідних норм пожежної безпеки забезпечуються практичні можливості для евакуації людей, а також для гасіння пожежі, що рятує людські життя.

Щодо віднесення до загрозових для життя і здоров'я людей порушень, які утворюють перші дві із зазначених вище груп протиправних діянь, сумнівів у правозастосуванні, як правило, не виникає. Зокрема, у постанові від 20.06.2018 (справа № 826/4267/16) Верховний Суд, посилаючись на визначення терміна «небезпечний чинник» (п. 26 ч. 1 ст. 2 КЦЗ України), вказав, що «законодавець пов'язує настання реальної загрози життю та здоров'ю людей від пожежі з обставинами, які можуть призвести до займання та розповсюдження вогню»³⁹⁹.

Однак у правозастосовній практиці загалом питання того, які саме порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей, не знайшло однозначної відповіді.

Так, у справі № 816/4755/15 Верховний Суд вказав, що існування реальної загрози життю та здоров'ю людей від пожежі пов'язується виключно з обставинами, які можуть призвести до займання та розповсюдження вогню, відтак відсутність установок автоматичної пожежної сигналізації та пожежогасіння (які спрямовані на своєчасне виявлення та сповіщення про вже виниклу пожежу, ліквідацію її наслідків), на переконання Суду,

³⁹⁹ Постанова Верховного Суду від 20.06.2018 (справа № 826/4267/16, адміністративне провадження № К/9901/12245/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74871106> (дата звернення: 04.01.2026).

аж ніяк не свідчить про наявність неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожежі⁴⁰⁰.

У іншій справі, № 814/2356/17, Верховний Суд дійшов висновку, що такі порушення як необладнання приміщень закладу системою протипожежного захисту, незабезпечення приміщення системою оповіщення людей про пожежу, незабезпечення цих приміщень захистом від прямих потраплянь блискавки і вторинних її проявів та внутрішнім протипожежним водопостачанням, незабезпечення працівників придатними до застосування засобами індивідуального захисту органів дихання, які стали підставою для звернення контролюючого органу до суду з позовом про застосування заходів реагування, за об'єктивним критерієм є такими, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей, оскільки стосуються, зокрема, протипожежних норм⁴⁰¹.

Натомість постановою Верховного Суду у справі № 809/671/16 констатовано, що «всі порушення протипожежних норм в тій чи іншій мірі створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей»⁴⁰².

На нашу думку, останнє твердження має право на існування. Дійсно, кожне одичне порушення законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки на певних об'єктах нагляду є тим несприятливим фактором, що становить загрозу для людей, які перебувають на ньому. Певною мірою кожне порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки несе в собі потенційні ризики.

Однак при цьому слід уникати крайностей, інтерпретуючи відповідне положення КЦЗ України таким чином, що застосувати досліджуваний захід реагування можна в кожному випадку

⁴⁰⁰ Постанова Верховного Суду від 16.09.2020 (справа № 816/4755/15, провадження № К/9901/7494/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91571662> (дата звернення: 04.01.2026).

⁴⁰¹ Постанова Верховного Суду від 27.06.2019 (справа № 814/2356/17, провадження № К/9901/52791/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82684516> (дата звернення: 04.01.2026).

⁴⁰² Постанова Верховного Суду від 21.08.2019 (справа № 809/671/16, провадження № К/9901/13749/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83800051> (дата звернення: 04.01.2026).

виявлення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. Якби законодавець справді вважав будь-яке порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки для застосування відповідної норми права таким, що є загрозовим для визначених соціальних благ, то при формулюванні фактичних підстав для застосування заходів реагування обмежився б сполученням «встановлення порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки» без уточнення того, що таке порушення обов'язково «створює загрозу життю та здоров'ю людей». Наприклад, незабезпечення об'єкта нормативно кількістю вогнегасників є порушенням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки, таке порушення має в будь-якому випадку відображатися інспектором в акті перевірки. Водночас у випадку кваліфікації порушення як такого, що створює чи не створює загрозу життю та/або здоров'ю людей, слід брати до уваги кількісні показники такого порушення. Скажімо, якщо нормативно встановлена кількість вогнегасників для такого об'єкта становить 50 одиниць, а фактично їх 49, то, вочевидь, таке порушення не слід вважати фактичною підставою для застосування досліджуваного заходу реагування.

І навпаки: переконані, що недооцінка серйозності порушень також неприпустима. Порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які створюють ризик виникнення пожежі, слід вважати лише одним з різновидів порушень, що створюють загрозу життю і здоров'ю людей. Поділяємо думку Т. Парпан, що вся система заходів пожежної безпеки направлена на досягнення основної мети пожежної безпеки – запобігання виникненню пожежі та зменшення її негативних наслідків⁴⁰³. Безперечно, встановлення протипожежних вимог спрямоване не лише на запобігання пожежам, а й на створення умов для евакуації людей, що перебувають на тих чи інших об'єктах, безпечно, наскільки це можливо, гасіння пожежі. Тож, якщо на об'єкті відсутні порушення, які створюють загро-

⁴⁰³ Парпан Т. Сучасний стан правового регулювання пожежної безпеки в Україні. *Право і суспільство*. 2013. № 6-2. С. 226.

зу виникнення пожежі або можуть призвести до швидкого поширення вогню та продуктів горіння, однак допускаються такі, що перешкоджають гасінню пожежі, належному оповіщенню про займання та перешкоджають евакуації, безапеляційно стверджувати про відсутність на такому об'єкті загрози, які мають значення для застосування заходів реагування, не доводиться.

Тож оцінка наявності загрози для життя та/або здоров'я людей має відбуватися в кожному окремому випадку, зважаючи на конкретні обставини функціонування об'єкта, де виявлені порушення. Враховуючи порядок застосування таких заходів реагування, спочатку суб'єктом оцінки виступає контролюючий орган – під час вирішення питання необхідності звернення до суду з позовом, а в подальшому – суд.

Як правило, у позовних заявах про застосування заходів реагування контролюючим органом як фактична підстава позову вказується кілька порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які на момент вирішення справи можуть повністю або частково бути усуненими. При цьому значення для правильного вирішення справи має саме якісна характеристика порушень, а не їх кількість. Навіть одне порушення, за умови що воно створює загрозу життю та здоров'ю людей, має бути підставою для задоволення позову, ініційованого контролюючим органом.

Така правова позиція, зокрема, відображена у постанові Верховного Суду від 01.12.2021 по справі № 1.380.2019.004026, у якій констатовано значне зменшення кількості порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки (з 89 до 24). Проте зменшення кількості порушень, як зазначається в постанові, не може свідчити про повне їх усунення⁴⁰⁴.

Водночас вимоги законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки є настільки різноманітними, що формулювання вичерпного переліку найбільш небезпечних порушень, на нашу

⁴⁰⁴ Постанова Верховного Суду від 01.12.2021 (справа № 1.380.2019.004026, провадження № К/9901/10718/20). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101534815> (дата звернення: 04.01.2026).

думку, – завдання нездійсненне. Що стосується суб'єктів, здатних професійно оцінити наявність загроз на певному об'єкті, то такими є саме посадові особи контролюючого органу.

У разі ухвалення судом рішення про застосування заходів реагування суд повинен з'ясувати наявність усіх правових підстав їх застосування, якими, на переконання Верховного Суду, є одночасна наявність таких умов: «1) факт порушення правил та норм техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей; 2) звернення компетентного органу, який здійснює державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, з відповідним адміністративним позовом до суду; 3) наявність обов'язку у підконтрольного суб'єкта, зупинення експлуатації приміщень якого вимагає відповідний контролюючий орган, забезпечувати дотримання вимог техногенної та пожежної безпеки на відповідному об'єкті»⁴⁰⁵.

Щодо останньої умови, то в низці позицій Верховного Суду вона є не такою категоричною, достатнім визнається лише володіння чи користування певним об'єктом нагляду, де допущено порушення, на певній правовій підставі. Так, у справі № 804/8378/17 Суд зауважив, що згідно з положеннями КЦЗ України «можливість застосування заходів реагування не ставиться в залежність від суб'єкта, який допустив порушення, а виключно до об'єкта, який експлуатується з порушеннями норм пожежної і техногенної безпеки»⁴⁰⁶.

Наявність зазначених вище умов є достатньою для задоволення позову. Водночас суд, вирішуючи справу, не повинен брати до уваги ті обставини, які не стосуються предмета розгляду, наприклад, факт неможливості усунення порушень через брак коштів. Збереження життя і здоров'я людей має пріорите-

⁴⁰⁵ Постанова Верховного Суду від 11.12.2019 (справа № 320/7019/18, провадження № К/9901/26077/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86431101> (дата звернення: 04.01.2026).

⁴⁰⁶ Постанова Верховного Суду від 23.12.2019 (справа № 804/8378/17, провадження № К/9901/22095/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86552115> (дата звернення: 04.01.2026).

тне значення порівняно із забезпеченням інших прав та інтересів як підконтрольних суб'єктів, так і третіх осіб (зокрема, пов'язаних з отриманням медичних, освітніх послуг тощо). У постанові Верховного Суду від 23.01.2020 (справа № 814/1272/18) зазначається, що відсутність бюджетних коштів та належного фінансування не може звільняти суб'єкта від виконання ним імперативних норм протипожежного законодавства. Останнє не встановлює залежність можливості застосування заходів реагування до суб'єкта від його фінансової спроможності. Цілком погоджуємося із судом касаційної інстанції, що відсутність коштів на забезпечення пожежної та техногенної безпеки не може бути підставою для відтермінування вжиття заходів, спрямованих на усунення небезпечних порушень: порушення має бути усунено, або ж діяльність об'єкта, де вони виявлені, повинна призупинитися⁴⁰⁷. Це відповідає принципу пріоритетності безпеки в питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності.

Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено, що «на підставі акта, ... орган державного нагляду (контролю) за наявності підстав для повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг звертається у порядку та строки, встановлені законом, з відповідним позовом до адміністративного суду» (ч. 7 ст. 7)⁴⁰⁸. Тобто після здійснення перевірки, за наявності підстав (якими є порушення вимог законодавства) контролюючий орган ініціює застосування заходів реагування, передбачених ч. 2 ст. 68 КЦЗ України.

⁴⁰⁷ Постанова Верховного Суду від 23.01.2020 (справа № 814/1272/18, провадження № К/9901/30775/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87129581> (дата звернення: 04.01.2026).

⁴⁰⁸ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. Дата оновлення: 01.01.2026. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16/print> (дата звернення: 04.01.2026).

Водночас законодавець не надає застережень, відповідно до яких такі заходи застосовуються виключно за результатами перевірки.

Аналогічно це питання врегульовано і в КЦЗ України.

Тому, незалежно від обставин виявлення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які створюють загрозу життю і здоров'ю людей, такі повинні знайти відповідну реакцію з боку держави – контролюючий орган повинен звернутися до суду з позовом про застосування заходів реагування. Такі порушення виявляються не лише внаслідок виконання заходів державного нагляду (контролю), а й за інших обставин.

Наша думка підтверджується і судовою практикою. У Єдиному державному реєстрі судових рішень представлено багато справ, де заходи реагування застосовувалися не на підставі акта перевірки, а на підставі висновку про причини виникнення пожежі, складеного уповноваженою посадовою особою ДСНС згідно з Порядком обліку пожеж та їх наслідків, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 26.12.2003 № 2030 (у редакції постанови від 05.12.2024 № 1386)⁴⁰⁹, у якому детально зазначаються та описуються всі виявлені під час огляду об'єкта пожежі порушення вимог законодавства у сфері пожежної безпеки.

Мета застосування таких заходів реагування – запобігти заподіянню шкоди відповідним соціальним благам. Іншими словами, зазначені заходи мають превентивний характер та не несуть за собою будь-якої каральної мети. Відповідно, якщо зникнуть обставини, які стали підставою для звернення з позовом до суду щодо застосування заходів реагування (наприклад, у зв'язку з усуненням загрозливих порушень під час судового провадження, припиненням функціонування об'єкта, щодо якого передбачалося застосувати захід реагування), суд повинен відмовити у задоволенні позову. Крім того, як влучно зазначено в постанові Верховного Суду від 26.05.2022, «заходи реагування мають також спонукаючий характер, направлений на забезпечення вимог

⁴⁰⁹ Порядок обліку пожеж та їх наслідків, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26.12.2003 № 2030 (у редакції постанови від 05.12.2024 № 1386). Дата оновлення: 10.12.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2030-2003-п/сп:dark#n121> (дата звернення: 04.01.2026).

законодавства у сфері техногенної безпеки та пожежної безпеки»⁴¹⁰, що виявляється в тому, що загроза застосування заходів реагування стимулюватиме суб'єктів не допускати порушення.

Іншою ознакою заходів реагування, яку варто згадати, є те, що вони мають тимчасовий характер, адже, як зазначається у п. 48 ч. 2 ст. 7-1 КЦЗ України, вони застосовуються «до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки»⁴¹¹. Застосовані заходи реагування спонукають заінтересованих осіб якнайшвидше усунути порушення на об'єктах. Їх застосування після усунення порушень втрачає той сенс, який законодавством покладений як основа і правова підстава застосування (така позиція, зокрема, викладена у постанові Верховного Суду від 28.05.2019)⁴¹².

Відновлення експлуатації (роботи) об'єктів після їх призупинення на сьогодні здійснюється в адміністративному порядку.

Отже, заходи реагування, визначені ч. 2 ст. 68 КЦЗ України, можна визначити як тимчасові заходи, що застосовуються адміністративним судом за ініціативою контролюючого органу до суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, які передбачають за собою зупинення експлуатації (роботи) об'єктів, виконання робіт, надання послуг, та спрямовані на запобігання настанню негативних наслідків, викликаних наявністю на об'єкті порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей.

⁴¹⁰ Постанова Верховного Суду від 26.05.2022 (справа № 640/20539/19, адміністративні провадження № К/9901/45836/21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104487804> (дата звернення: 04.01.2026).

⁴¹¹ Кодекс цивільного захисту України : Кодекс від 02.10.2012 № 5403-VI. Дата оновлення: 12.09.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print> (дата звернення: 04.01.2026).

⁴¹² Постанова Верховного Суду від 28.05.2019 (справа № 819/1850/17, провадження № К/9901/52018/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82079165> (дата звернення: 04.01.2026).

6.2. Особливості провадження у справах про застосування заходів реагування: сучасний стан та пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання

Провадження у справах про застосування заходів реагування не можна вбудувати в загальну адміністративну процесуальну форму, що пов'язано з кількома обставинами. Погоджуємося з А. Руденком, що захист прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень є головним, але не єдиним завданням адміністративного судочинства⁴¹³. Дійсно, справи про застосування заходів реагування є одним з тих виняткових випадків, провадження по яких починається саме за зверненням суб'єктів владних повноважень, які й виявили порушення, з метою забезпечення публічних інтересів. Водночас судовий контроль над застосуванням заходів реагування сприяє запобіганню потенційним порушенням прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб з боку контролюючого органу. Крім того, розгляд і вирішення відповідного адміністративно-правового спору має бути оперативним, без зайвих невинуватених затримок, адже підставою для звернення контролюючого органу до суду з позовом про застосування заходів реагування є виявлення саме таких порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей. З іншого боку, провадження в такій категорії справ повинно відбуватися на засадах змагальності та не зводиться до формального затвердження судом акта, складеного за результатами державного нагляду (контролю).

Змушені констатувати, що на сьогодні КАС України не містить спеціальної норми, яка встановлювала б особливості провадження у справах про застосування за ініціативою контролюючих органів заходів реагування. Справи розглядаються згідно із загальними нормами, тому строк їх вирішення – невинуватено тривалий. З огляду на це на порядку денному перебу-

⁴¹³ Руденко А. Завдання адміністративного судочинства. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Вип. 14. С. 144.

ває питання щодо запровадження особливостей провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки⁴¹⁴.

Для вітчизняної правової дійсності справи про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки не є чимось новим. Існування відповідної категорії справ бере свій початок із введенням у дію КЦЗ України 01.07.2013. У зв'язку з ухваленням останнього ч. 1 ст. 183-2 КАС України, що визначала перелік адміністративних справ, де застосовується скорочене провадження, була доповнена новим пунктом 5 – «застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням». Ч. 12 і 13 ст. 183-2 КАС України регулювали питання скасування заходів реагування, застосованих судом за результатом розгляду справи зазначеної вище категорії.

Не важко помітити, що хоча КАС України і не містив спеціальної статті, присвяченої правовому регулюванню застосування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, однак певний ступінь диференціації правового регулювання мав місце. Така диференціація проявлялася у тому, що, по-перше, кодифікований акт містив згадку про таку категорію справ як «застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням», яку він відносив до справ скороченого провадження, а по-друге, встановлював процесуальні особливості скасування заходів реагування, застосованих судом. Разом з тим слід зауважити, що заходи реагування щодо державного нагляду (контролю) не вичерпувалися сферою техногенної та пожежної безпеки, тому за правилами ст. 183-2 КАС України розглядалися й позови інших контролюючих органів.

⁴¹⁴ Корчова І. Доцільність запровадження особливого порядку провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 157.

Перелік справ, які могли бути розглянуті в порядку скороченого провадження, був доволі багатоаспектним, однак, безумовно, законодавець керувався певною логікою при його формулюванні. Як звертає увагу І. Завальнюк, критерієм виокремлення справ, які могли розглядатися у порядку скороченого провадження, була їх типовість⁴¹⁵, яка властива і справам про застосування заходів реагування.

Особливості власне скороченого провадження зводились до прискорення розгляду справи, що відбувався без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі. Рішення ухвалювалося на підставі повідомлених сторонами обставин, якщо суд визнавав їх достатніми. У протилежному випадку, або коли подані відповідачем заперечення на позов свідчили про неможливість ухвалення законного судового рішення за скороченою процедурою, суд розглядав справу за загальними правилами. Загальні правила КАС України на той момент визначали, що строк розгляду справи обмежується розумними строками, але не міг перевищувати одного місяця з дня відкриття провадження у справі (ч. 1 ст. 122)⁴¹⁶.

Що ж стосується строків звернення до адміністративного суду з позовом про застосування заходів реагування, то тут встановлювався скорочений строк, який становив 15 днів, і обчислювався з дня виявлення суб'єктом владних повноважень підстав для звернення до адміністративного суду (абз. 2 ч. 2 ст. 99 КАС України).

З викладенням КАС України в новій редакції кодифікований акт не згадує про таку категорію справ як «застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням».

⁴¹⁵ Завальнюк І. Спрошене провадження в адміністративному судочинстві України : дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2017. С. 97.

⁴¹⁶ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06.07.2005 № 2747-IV (у редакції станом на 14.12.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 04.01.2026).

Аналіз нормативного матеріалу глави 11 розділу II КАС України не дає підстав віднести справи про застосування заходів реагування (у тому числі у сфері техногенної та пожежної безпеки) до жодної із зазначених категорій. Враховуючи те, що для справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки пріоритетним є швидке вирішення, їх розгляд можливий у порядку спрощеного провадження. Як наслідок, максимальний строк розгляду таких справ скорочується до 60 днів з дня відкриття провадження у справі. На практиці такі справи нерідко розглядаються і в порядку загального провадження.

Як бачимо, на сьогодні в КАС України відсутні спеціальні правила провадження у справах про застосування заходів реагування (у тому числі у сфері техногенної та пожежної безпеки). Вважаємо, що такий підхід до правового регулювання застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки не є вдалим, адже не відповідає потребам оперативної протидії загрозам життю і здоров'ю людей, що забезпечується відповідними заходами.

Зважаючи на характер справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки, доцільно віднести останні до термінових. За визначенням К. Пащенко, термінові адміністративні справи необхідно розуміти як визначені КАС України справи щодо окремих категорій публічно-правових спорів, які потребують особливого порядку провадження в них, зумовленого невідкладними процесуальними діями і рішеннями, зволікання проведення (прийняття) яких призведе до порушення прав, свобод, інтересів суб'єктів публічно-правових відносин⁴¹⁷. Безумовно, зволікання з розглядом і вирішенням справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки може мати непоправні наслідки, що підтверджує нашу позицію про належність відповідних справ до термінових.

⁴¹⁷ Пащенко К. Термінові справи в адміністративному судочинстві України у контексті процесуальних зловживань. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 192.

Не знайшлося на сьогодні місця в КАС України і для особливостей регулювання порядку розгляду справ за позовами посадових осіб контролюючого органу стосовно зобов'язання суб'єкта забезпечити допуск до здійснення перевірки.

Якісно новий підхід до регулювання застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки і забезпечення допуску посадових осіб контролюючого органу до проведення перевірки, що здійснюється в установленому законодавством порядку, був передбачений відразу двома законопроектами – проектом Закону від 24.09.2020 № 4150 (17.07.2025 законопроект було відкликано), проектом Закону від 05.08.2021 № 5837 (за результатами голосування у другому читанні та в цілому законопроект відхилено). На сьогодні на розгляді перебуває проект Закону про основні засади державного нагляду (контролю) від 11.09.2025 № 14030.⁴¹⁸

Перший з вищезазначених законопроектів пропонував доповнити КАС України новою статтею – «Особливості провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки». Ініціатори законопроекту вбачали за необхідне виокремити цю категорію справ, що є новим для вітчизняної правової дійсності. З огляду на розміщення норми про особливості провадження у таких справах, на них пропонувалося поширити процесуальну форму термінових справ. Наступні із законопроектів також пропонують доповнити КАС України новою статтею, яка, однак, встановлюватиме особливості провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у цілому.

Хоча статті законопроектів відрізняються суб'єктами, уповноваженими ініціювати провадження (у першому випадку ним є орган державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, а в другому – й інший контролюючий орган), принципової різниці бачення того, яким чином має відбуватися провадження, ними не запропоновано.

⁴¹⁸ Проект Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю)» від 11.09.2025 № 14030. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/57293> (дата звернення: 04.01.2026).

Насамперед варто звернути увагу на той факт, що провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) під час здійснення ними визначених законом повноважень передбачається здійснювати на підставі заяви таких органів про: 1) вжиття заходів реагування; 2) зобов'язання відповідача допустити посадових осіб до здійснення заходів державного нагляду (контролю).

Останнім зі згадуваних законопроектів запропоновано зменшити строк, упродовж якого контролюючий орган повинен ініціювати провадження, – 5 робочих днів з моменту виникнення підстав, що зумовлюють звернення до суду. Серед особливостей законопроекту варто назвати те, що строки розгляду судом справи пропонується істотно скоротити, – десять робочих днів після відкриття провадження. Крім того, рішення за результатами розгляду справ зазначеної категорії запропоновано допускати до негайного виконання.

Також законопроект встановлює, що процесуальна форма розгляду і вирішення справ про застосування заходів реагування є варіативною. Розгляд не обов'язково здійснюватиметься за правилами, встановленими спеціальною статтею. Передбачено, що адміністративний суд відмовлятиме у відкритті провадження за позовною заявою, якщо з поданих до суду матеріалів убагацьється спір про право.

Не важко помітити, що вітчизняний законодавець визнає та декларує існування безспірного (неповного) провадження в цивільному та господарському процесі, водночас в адміністративному процесі такий вид провадження відсутній, принаймні в законодавчій площині, адже ч. 1 ст. 12 КАС України встановлює безальтернативне правило про те, що адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного)⁴¹⁹.

⁴¹⁹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. Дата оновлення: 01.01.2026. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 04.01.2026).

Однак, як звертають увагу представники адміністративно-процесуальної науки, не всі адміністративні справи за своєю суттю мають в основі те, що традиційно прийнято розуміти спором про право. У порядку адміністративного судочинства вирішуються також справи, не пов'язані зі спором про право, і така діяльність є самостійним напрямом адміністративного судочинства. Це дозволяє зробити П. Вовку висновок про те, що адміністративний процес по суті представлений двома типами процесуальних правовідносин: відносини щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів та відносини щодо розгляду і вирішення справ безспірного характеру⁴²⁰.

Дійсно, якщо мейнстрімом адміністративного судочинства є захист прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб від неправомірних дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, то завдання адміністративного судочинства у справах непозовного провадження реалізується через функцію судового контролю, коли орган правосуддя дає згоду реалізувати владні повноваження. На багатоплановість судового контролю звертає увагу З. Добош, яка визнає судовий контроль самостійною формою реалізації судової влади, змістом якого, зокрема, є оцінювання судом правомірності дій органів державного управління та їх посадових осіб⁴²¹.

На переконання І. Завальнюка, загальними ознаками особливого (непозовного) провадження є відсутність спору про право. Завдання судді зводиться до встановлення факту події, яка є підставою вжиття суб'єктом владних повноважень заходів, передбачених законом, а рішення суду легітимізує діяльність суб'єкта владних повноважень, обмежену законом. Також учений звертає увагу на терміновість справ, які підлягають розгляду і вирішенню в порядку непозовного (особливого) прова-

⁴²⁰ Вовк П. Відокремлені судові провадження в адміністративному судочинстві: особливості процесуальної форми. *Правова позиція*. 2021. № 1 (30). С. 156.

⁴²¹ Добош З. Особливості застосування судового контролю у діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Вип. 68. С. 151.

дження, що зумовлює скороченість строків підготовки справи та її розгляду і вирішення⁴²².

Що стосується досліджуваних справ про застосування заходів реагування, то ключовим питанням у їх провадженні є встановлення відповідного юридичного факту – наявності порушень, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей, або недопуску до перевірки, які вже попередньо відображені в акті, складеному за результатами перевірки чи внаслідок недопуску. Відповідно, мета судочинства фактично зводиться до надання судом дозволу на вжиття заходів реагування чи проведення заходів державного нагляду (контролю). Це дає підстави вважати справи про застосування заходів реагування справами, які повинні розглядатися в порядку несповного (особливого) провадження, якщо, безумовно, у такому провадженні відсутній спір про право.

Зауважимо, що наявність спору про право згідно з положеннями законопроекту є абсолютною перешкодою для розгляду справ за особливими правилами. Якщо з поданих до суду матеріалів убачається спір про право, суд своєю ухвалою відмовляє у відкритті провадження. Водночас згідно зі ст. 183-2 КАС України, викладеному в попередній редакції, не будь-які подані відповідачем заперечення зумовлювали розгляд справи за загальними правилами: суд зобов'язувався перейти до розгляду справи за загальними правилами лише тоді, коли з отриманих судом заперечень суд дійшов висновку про неможливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб.

Визначений авторами законопроекту наслідок існування спору про право – відмова у відкритті провадження – очевидно передбачає можливість повторного звернення органу державного нагляду (контролю) в загальному порядку. Необхідно враховувати, що існування спору про право суд може виявити й пізніше, після відкриття провадження для розгляду справи в особливому порядку.

⁴²² Завальнюк І. Спрошене провадження в адміністративному судочинстві України : дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2017. С. 158–159.

У такому випадку, зважаючи на положення законопроекту, суд також не повинен розглядати справу за особливими правилами, однак дії суду в такому випадку не врегульовані. На нашу думку, більш доречно було б уповноважити суд у разі виявлення спору про право перейти до розгляду справи в порядку спрощеного позовного провадження, яке призначене для розгляду справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справ.

Що стосується змістового наповнення поняття «спір про право», то, здається, свідченням його існування можуть бути не будь-які заперечення, які стосуються предмета позову (зокрема, викладені в акті, складеному за результатами перевірки, відзиві), а такі, зі змісту яких вбачається неможливість ухвалення законного судового рішення за умови розгляду справи за особливими правилами. У протилежному випадку це нівелювало б передбачену у проєкті можливість органу державного нагляду (контролю) оперативно реагувати на загрозові для життя та здоров'я людей порушення.

Свого часу Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку від 16.02.2021 зазначило, що ухвалення законопроекту № 4150 є продовженням практики збільшення кількості адміністративних справ, щодо розгляду яких визначені ті чи інші особливості порівняно із загальним порядком, що своєю чергою може призвести до того, що КАС України взагалі не міститиме загального порядку розгляду адміністративних справ, і для кожної з категорій встановлюватимуться ті чи інші особливості, причому без будь-якої логіки таких дій⁴²³.

На нашу думку, диференціація правового регулювання в напрямі виокремлення провадження у справах про застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) необхідна і важлива. При цьому немає жодної потреби дублювати

⁴²³ Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проєкт Закону «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо особливостей провадження у справах за зверненнями органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» від 24.09.2020 № 4150. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/4153> (дата звернення: 04.01.2026).

тотожні процесуальні форми. Зважаючи на подібну правову природу відносин із застосування заходів реагування за зверненням різних контролюючих органів, їх мету, необхідність швидкого розгляду таких справ, доцільно запровадити єдиний процесуальний порядок, встановивши особливості провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю), не обмежуючись сферою техногенної та пожежної безпеки. Вважаємо, що загалом ця проблема може вирішитися законопроектом від 11.09.2025 № 14030.

Отже, провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки через специфічні риси не може здійснюватися за загальними правилами. Натомість єдині спеціальні правила доцільно встановити для розгляду і вирішення адміністративних справ за зверненням органів державного нагляду (контролю), які уповноважені застосовувати заходи реагування.

Незважаючи на те, у якій саме процесуальній формі вирішуватимуться такі справи в майбутньому, вже сьогодні тут існує багато питань практичного характеру, щодо яких не склалося єдиного бачення. Це, зокрема, стосується питання доказування наявності / відсутності порушень законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей. Безперечно, акт перевірки є необхідним доказом, подання якого обов'язкове у разі ініціювання судового провадження у справах про застосування заходів реагування, про що йдеться у ч. 7 ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»⁴²⁴. Зі зверненням до суду з позовом по суті контролюючий орган заявляє про стан правового конфлікту із суб'єктом, який вчинив порушення. Як справедливо зауважує А. Радчук, специфікою розгляду справ про застосування заходів реагування є те, що ситуація спору тут певною мірою презюму-

⁴²⁴ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. Дата оновлення: 01.01.2026. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16/print> (дата звернення: 04.01.2026).

ється, оскільки на момент подання адміністративного позову органу державного нагляду (контролю) наперед невідомо, як суб'єкт поставиться до такого позову⁴²⁵. Дійсно, відповідач може визнати позов або подати відзив на позовну заяву, заперечуючи проти позову.

При цьому з моменту проведення перевірки до вирішення справи по суті підконтрольний суб'єкт може усунути відповідні порушення, які стали підставою для звернення до суду, що викликає питання, якими доказами під час судового провадження має бути підтверджено такий факт.

У практиці суду касаційної інстанції не склалося єдиної позиції щодо питання доказування усунення виявлених порушень (хоча саме цей орган має забезпечувати єдність судової практики). В одних випадках суд виходить з того, що усунення порушень обов'язково має бути встановлено позивачем під час здійснення заходу державного нагляду (контролю) за бажанням відповідача, в інших – не надає акту перевірки статусу єдино допустимого доказу. Зокрема, у постанові від 29.10.2020 Верховний Суд зазначив, що саме контролюючий орган наділений дискреційними повноваженнями щодо встановлення наявності або відсутності порушень, та лише цей орган здійснює прогнозування імовірності виникнення надзвичайних ситуацій, визначає показники ризику, а єдиним доказом усунення зафіксованих в акті перевірки порушень є результати повторної перевірки⁴²⁶. У справі № 640/16673/19 останній дійшов висновку, що використані відповідачем засоби доказування (зокрема, фотознімки, договори, листи, протоколи, які підтверджують виконання робіт тощо) не свідчать про повне усунення відповідачем порушень, зазначених в акті перевірки. На переконання Суду, такі матеріали не є належними і достатніми доказами усунення порушень, які були встановлені під

⁴²⁵ Радчук А. Про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю). *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. Aprilie. С. 89.

⁴²⁶ Постанова Верховного Суду від 29.10.2020 (справа № 815/6378/17, провадження № К/9901/59701/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92509603> (дата звернення: 04.01.2026).

час перевірки, оскільки не містять інформацію щодо усунення виявлених порушень, і у своїй сукупності не дають змогу дійти висновку про усунення усіх порушень⁴²⁷.

При цьому у своїй постанові від 18.09.2018 Суд фактично констатував, що усунення порушень не обов'язково має бути встановлено позивачем під час здійснення заходу державного нагляду (контролю) за бажанням відповідачів⁴²⁸. Така судова позиція знайшла свій розвиток і в іншій постанові – від 31.08.2021 (справа № 520/14473/19), де зазначено, що акт перевірки «є лише одним із доказів, оцінку якому дає виключно суд поряд з іншими доказами»⁴²⁹. А у своїй постанові від 16.02.2022 Верховний Суд вказав, що «суд оцінює як акт позивача, що складений за результатами контрольного заходу і в якому зафіксовано відсутність або наявність порушень правил та норм пожежної і техногенної безпеки, так й інші докази, надані відповідачем, які, в свою чергу, підтверджують відсутність або усунення виявлених порушень – акти виконаних робіт на встановлення певного обладнання, на приведення споруд, обладнання до чинних вимог, правил, інструкцій тощо; первинні документи, що свідчать про купівлю необхідного обладнання; різного роду договори про надання певних послуг, наявність яких є обов'язковою, тощо»⁴³⁰.

⁴²⁷ Постанова Верховного Суду від 23.06.2021 (справа № 640/16673/19, провадження № К/9901/29906/20). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97881147> (дата звернення: 04.01.2026).

⁴²⁸ Постанова Верховного Суду від 18.09.2018 (справа № 826/12258/14, адміністративне провадження № К/9901/5476/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76547215> (дата звернення: 04.01.2026).

⁴²⁹ Постанова Верховного Суду від 31.08.2021 (справа № 520/14473/19, провадження № К/9901/23405/20). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99277653> (дата звернення: 04.01.2026).

⁴³⁰ Постанова Верховного Суду від 16.02.2022 (справа № 640/10135/20, провадження № К/9901/45787/21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103371619> (дата звернення: 04.01.2026).

Дійсно, ч. 2 ст. 74 КАС України встановлює, що обставини справи, які за законом мають бути підтверджені певними засобами доказування, не можуть підтверджуватися іншими засобами доказування⁴³¹. При цьому чинне законодавство не містить жодної норми, яка визначала б, що виключно акт перевірки є єдиним допустимим доказом, що підтверджує факт усунення відповідних порушень. Тому усунення порушень може підтверджуватися й іншими засобами доказування.

Заслуговує на увагу дослідження питання можливих підстав для зупинення провадження у справах про застосування заходів реагування з точки зору чинного процесуального законодавства. Безперечно, підставами для такого ускладнення адміністративного процесу як зупинення провадження мають бути ті обставини, які дійсно перешкоджають розгляду справи. Викладаючи КАС України в новій редакції, законодавець змінив перелік підстав для зупинення провадження у справі, зробивши його вичерпним. Аналіз судових рішень, представлених у Єдиному державному реєстрі судових рішень, демонструє, що деякий час суди зупиняли провадження у справах про застосування заходів реагування на підставі п. 4 ч. 1 ст. 236 КАС України – звернення обох сторін з клопотанням про надання їм часу для примирення. Тобто для зупинення провадження необхідним було волевиявлення і відповідача, і позивача на надання часу для примирення, хоча власне примирення могло і не відбутися, а результати вирішення справи про застосування заходів реагування залежали від того, чи усував упродовж цього часу підконтрольний суб'єкт виявлені на його об'єктах порушення, які стали підставою позову.

На нашу думку, зупинення провадження у справах про застосування заходів реагування принципово неможливо за зазначеними вище підставами. Так, у першому випадку описана обставина в дійсності не перешкоджала провадженню у справі (беручи до уваги те, що акт перевірки не є єдино допустимим доказом усунення

⁴³¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. Дата оновлення: 01.01.2026. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 04.01.2026).

порушень). Що стосується другого випадку, то зупинення провадження на цій підставі неможливе внаслідок недопустимості власне примирення сторін у цій категорії справ. Про це, зокрема, зазначав Верховний Суд у своїй постанові від 15.02.2023 у справі № 420/6770/21: «Затвердження умов примирення порушує вимоги закону та фактично нівелює мету застосування заходів реагування – попередження створення загрози безпеці населення»⁴³².

Погоджуємося з О. Панасюк, що протипожежні вимоги належать до тих загальнообов'язкових вимог, які безпосередньо торкаються інтересів усіх чи більшості громадян, підприємств, установ, так і держави у цілому⁴³³.

Дійсно, ст. 190 КАС України визначає, що сторони можуть врегулювати спір на підставі взаємних поступок, при цьому примирення сторін може стосуватися лише їх прав та обов'язків. Однак у цій категорії справ примирення завжди стосується прав невизначеного кола осіб, пов'язаних з безпекою для їх життя і здоров'я, компроміси щодо яких неможливі.

Отже, чинне на сьогодні нормативно-правове регулювання провадження у справах про застосування заходів реагування не здатне задовольнити потреби в оперативному розгляді таких справ. Проведений системний аналіз відповідних положень КАС України в історичній ретроспективі, а також законопроекту від 11.09.2025 № 14030 дозволив сформулювати концептуальне бачення варіанта подолання наявних проблем правового регулювання в окресленій сфері.

⁴³² Постанова Верховного Суду від 15.02.2023 (справа № 420/6770/21, провадження № К/990/12258/22). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108998065> (дата звернення: 04.01.2026).

⁴³³ Панасюк О. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування : дис. д-ра юрид. наук. Дніпро, 2021. С. 140–141.

6.3. Поліпшення ефективності правового регулювання виконання рішення суду про застосування заходів реагування та відновлення роботи об'єктів, щодо яких застосовані заходи реагування

Аби реально убезпечити людей від загроз їхньому життю і здоров'ю з боку пожежних ризиків, недостатньо просто провести перевірку, звернутися з відповідним позовом до суду та довести в суді обставини, на яких ґрунтуються позовні вимоги – важливо, щоб рішення суду про застосування заходів реагування було виконано. Водночас при реалізації застосованих заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки на практиці виникає чимало проблем.

Питання виконання судового рішення щодо повного або часткового зупинення експлуатації об'єктів, тобто фактичної реалізації застосованих заходів реагування, не є достатньо врегульованим у чинному законодавстві, тому на практиці спостерігаються різноманітні підходи щодо його вирішення.

Значно простіше це питання було врегульовано тоді, коли існував адміністративний порядок застосування аналогічних до заходів реагування наслідків допущення порушень вимог пожежної безпеки – «запобіжних заходів»⁴³⁴. Відповідно до раніше чинної Інструкції № 130 у разі порушення правил пожежної безпеки, що створює загрозу виникнення пожежі або перешкоджає її гасінню, евакуації людей, уповноважені на те посадові особи органів держпожнадзора застосовували запобіжні заходи до їх усунення (п. 3.1)⁴³⁵. Такі заходи застосовувалися шляхом винесення постанови посадовою особою контролюючого органу (п. 4.1), у розпорядчій частині якої обов'язково зазначався власне вид запобіжного заходу, а також спосіб приведення по-

⁴³⁴ Корчова І. Проблемні питання реалізації застосованих заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Juris Europensis Scientia*. 2022. Вип. 5. С. 21.

⁴³⁵ Інструкція про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів, затверджена наказом МНС України від 21.10.2004 № 130. Втратила чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1416-04/ed20041021/print> (дата звернення: 04.01.2026).

станови в дію (п. 4.2). Стосовно способів приведення таких актів у дію, то з урахуванням положень п. 6.2 Інструкції № 130 вони могли бути виконані шляхом опечатування, опломбування, знеструмлення. Конкретний спосіб реалізації постанови визначався посадовою особою, яка виносила постанову, враховуючи фактичні умови: особливості функціонування відповідного об'єкта, вчинених порушень. З приводу суб'єктів, які мали приводити в дію такі постанови, то нормативно-правовим актом відповідне зобов'язання покладалося на осіб, які винесли постанову, однак допускалося доручення її виконання нижчій за посадою особі (п. 6.5).

Чинне тоді законодавство враховувало те, що реалізація запобіжного заходу створювала умови, за яких усунути вчинені порушення не видавалося можливим. Саме тому за зверненням підконтрольного суб'єкта допускалася можливість призупинення виконання постанови для усунення порушень вимог пожежної безпеки, що, однак, не давало право на відновлення роботи (експлуатації) відповідного об'єкта.

Не заперечуючи всі позитивні моменти переходу від адміністративного до судового порядку застосування заходів, які на сьогодні іменуються «заходами реагування», зазначимо, що законодавець залишив поза увагою питання регулювання їх реалізації.

Так, КЦЗ України, яким, власне, і був запроваджений судовий контроль за застосуванням заходів реагування, обмежився тим, що наділив контролюючий орган повноваженням звертатися до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування (п. 48 ч. 2 ст. 17-1 КЦЗ України), а також поклав обов'язок на посадових осіб контролюючого органу застосовувати санкції, визначені законом, у разі порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки (ч. 1 ст. 68 КЦЗ України). Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій також не визначає повноваження контролюючого органу у сфері реалізації застосованих заходів реагування щодо державного нагляду (контролю).

Такий стан правового регулювання змушує насамперед посадових осіб контролюючого органу знаходити шляхи подолання законодавчої прогалини, адже саме цей орган уповнова-

жений реалізовувати державну політику у сфері запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, а відтак він заінтересований не просто в задоволенні позову про застосування заходів реагування, а й у виконанні відповідного рішення.

У правозастосовній практиці спостерігаються різні підходи контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо забезпечення подальшого виконання рішення суду про застосування заходів реагування ще на стадії складання позовної заяви про застосування заходів реагування. В одних випадках контролюючі органи обмежуються при формулюванні предмета позову вимогою застосувати заходи реагування до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, по суті повторюючи формулювання КЦЗ України. Деякі територіальні органи просять суд не просто застосувати заходи реагування у вигляді зупинення експлуатації об'єкта (з уточненням, що допускається проведення робіт з усунення недоліків), а й визначити спосіб виконання судового рішення відповідно до положень Інструкції № 130. Інколи додатково формулюється вимога покласти обов'язок щодо забезпечення виконання рішення суду на контролюючий орган.

Так само залишаючи поза увагою законодавця питання про те, хто ж має забезпечувати реалізацію заходів реагування. Однак певні орієнтири містяться в нормативно-правовому акті, що є джерелом процесуального права – КАС України. Так, відповідно до ч. 1 ст. 372 КАС України у разі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення⁴³⁶.

Під способом виконання судового рішення варто розуміти конкретні дії, прийоми, які дозволяють реалізувати його на практиці. Спосіб реалізації застосованих заходів реагування і

⁴³⁶ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. Дата оновлення: 01.01.2026. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 04.01.2026).

спосіб виконання судового рішення – поняття тотожні, оскільки заходи реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки застосовуються виключно на підставі рішення суду.

Описані вище правові реалії обумовили ситуацію, що серед правозастосовних органів не склалося єдиної позиції щодо розуміння того, яким способом має виконуватися рішення суду про застосування заходів реагування, що особливо яскраво проявляється в практиці адміністративних судів. Хоча переважно останні і задовольняють позовні вимоги про встановлення способу виконання судового рішення, який пропонується контролюючим органом, однак єдиною така практика поки не стала.

Безумовно, обов'язковість судового рішення, що набрало законної сили, є одним з ключових принципів адміністративного судочинства. Відповідна засада згадується в п. 5 ч. 3 ст. 2 КАС України, а зміст її розкривається як обов'язковість до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України (ч. 2 ст. 14 КАС України). До того ж уточнюється, що невиконання судового рішення тягне за собою відповідальність, встановлену законом (ч. 3 ст. 14 КАС України). Саме тому з практичної точки зору важливо, щоб питання виконання судового рішення були з вичерпною чіткістю відображені в резолютивній частині такого рішення або ж могли бути встановлені з її змісту.

Недостатньо врегульованим є й питання про те, хто має забезпечити виконання судового рішення про застосування заходів реагування – контролюючий орган чи власне суб'єкт, до якого застосовано захід реагування. У випадку правильності другого варіанта актуалізується й інше важливе питання: якщо все-таки підконтрольний суб'єкт не виконує рішення суду про застосування заходів реагування добровільно, чи можливе його примусове виконання відповідно до Закону України «Про ви-

конавче провадження»?⁴³⁷ З цього приводу слід зазначити, що Основний Закон держави у ч. 2 ст. 19 закріплює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України⁴³⁸.

На сьогодні жоден чинний нормативно-правовий акт не визначає, ким та яким чином заходи реагування мають виконуватися. Це створює парадоксальну ситуацію: з одного боку, рішення суду має бути виконане, з іншого боку, питання щодо того, який суб'єкт та яким чином повинен його виконувати, залишається відкритим.

В умовах такої правової невизначеності контролюючий орган після задоволення позову про застосування заходів реагування, як правило, пред'являє виконавчий документ для примусового виконання до органу Державної виконавчої служби. Саме таке бачення належного порядку реалізації заходів реагування має центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту. Свого часу ДСНС України оприлюднила текст підготовленого проєкту Закону «Про внесення змін до статті 10 Закону України «Про виконавче провадження» щодо виконання рішень про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки», яким запропоновано доповнити ст. 10 Закону новим заходом примусового виконання рішень⁴³⁹.

Практика діяльності органів державної виконавчої служби не є усталеною, адже в одних випадках державні виконавці

⁴³⁷ Корчова І. Проблемні питання реалізації застосованих заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Juris Europensis Scientia*. 2022. Вип. 5. С. 21–23.

⁴³⁸ Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show /254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print> (дата звернення: 04.01.2026).

⁴³⁹ Проєкт Закону «Про внесення змін до статті 10 Закону України «Про виконавче провадження» щодо виконання рішень про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки». URL: <https://dsns.gov.ua/uk/konsultaciyi-z-gromadskisty/elektronni-konsultaciyi-z-gromadskisty> (дата звернення: 04.01.2026).

приймають виконавчі документи до виконання, в інших – повертають без прийняття до виконання.

Розглядаючи касаційну скаргу у цій справі, Верховний Суд постановою від 05.06.2019 виснував, що у спірних правовідносинах виконання судового рішення про застосування заходів реагування покладається саме на контролюючий орган. На переконання Суду, у правовідносинах, які виникають у зв'язку з реалізацією контролюючим органом своїх владних повноважень, немає підстав залучати до виконання судового рішення щодо застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю) органи державної виконавчої служби. Та обставина, що відповідний захід реагування застосовується на підставі судового рішення, не змінює суб'єктного складу і правового статусу учасників цих правовідносин, зокрема, контролюючого органу, який на виконання закону звернувся з позовом і на підставі судового рішення й повинен застосувати до підконтрольного суб'єкта заходи реагування. Водночас суд касаційної інстанції звертає увагу, що у цих правовідносинах контролюючий орган діє не як орган, на який покладено виконання судового рішення (за Законом України «Про виконавче провадження»), а «як суб'єкт владних повноважень, який застосовує / реалізовує санкції за порушення вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки»⁴⁴⁰.

Здавалося б, що узагальнення Верховного Суду повинно покласти край в існуванні різних підходів до регулювання відносин, чого, однак, так і не сталося.

Безумовно, рішення суду про застосування заходів реагування належить до рішень немайнового характеру. При цьому Закон України «Про виконавче провадження» регламентує загальні особливості виконання рішень немайнового характеру, за якими боржник зобов'язаний вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення (ст. 63). З огляду на чинні законодавчі поло-

⁴⁴⁰ Постанова Верховного Суду від 05.06.2019 (справа № 809/421/17, провадження № К/9901/23622/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82196062> (дата звернення: 04.01.2026).

ження перешкод для виконання рішення суду у примусовому порядку органами Державної виконавчої служби немає.

Однак нам більш близькою є позиція стосовно ключової ролі саме контролюючого органу у сфері техногенної та пожежної безпеки у відносинах щодо реалізації заходів реагування. Дійсно, саме посадові особи контролюючого органу оцінюють наявність підстав для застосування заходів реагування – тобто таких порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю і здоров'ю людей. Суд у таких відносинах здійснює попередній судовий контроль за законністю рішень і дій суб'єкта владних повноважень.

При цьому погоджуємося з Д. Смотрич, що для деяких судових рішень в адміністративному судочинстві, у яких зобов'язаною стороною є суб'єкт приватного права, є характерним покладення виконання на інших осіб⁴⁴¹ – не суб'єктів приватного права.

Легітимація такої моделі реалізації заходів реагування вимагає доповнити КЦЗ України новим повноваженням контролюючого органу – «виконувати рішення суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства з питань пожежної та техногенної безпеки ...», текстуально розмістивши його в п. 48-1 ч. 2 ст. 17-1.

Таким чином, із запровадженням судового порядку застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки поза увагою законодавця залишилися питання реалізації застосованих заходів, що породжує неоднозначну правозастосовну практику. На нашу думку, у досліджуваних правовідносинах доречно застосовувати ті способи реалізації заходів реагування, які були передбачені в Інструкції № 130 (опечатування, опломбування, знеструмлення), адже саме вони унеможливають подальшу роботу об'єктів, на яких допускаються порушення. Що ж стосується суб'єкта, який повинен ре-

⁴⁴¹ Смотрич Д. Процесуально-правові засади виконання судових рішень в адміністративних справах : дис. д-ра філос. Львів, 2021. С. 67–68.

алізувати захід реагування у визначений спосіб, то таким, на нашу думку, має бути контролюючий орган.

Зазначимо, що на сьогодні рішення суду про застосування заходів реагування виконуються у загальному порядку – після набрання ним законної сили. У зв'язку з цим підконтрольні суб'єкти, щодо яких судом першої інстанції ухвалено рішення про застосування заходів реагування, нерідко оскаржують такі рішення в апеляційному порядку з метою відтермінування зупинення експлуатації своїх об'єктів.

Зауважимо, що до моменту викладення КАС України в новій редакції кодифікований акт допускав негайне виконання рішень суду про застосування заходів реагування. Безперечно, законодавче унормування застосування таких заходів має орієнтуватися на максимально швидке усунення загроз життю та/або здоров'ю людей, спричинених порушеннями вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. З огляду на те, що такі заходи реагування застосовуються в умовах судового контролю, пріоритетним є забезпечення як прискореного вирішення такої категорії справ, так і виконання рішень суду про застосування заходів реагування. Звернення таких судових рішень до негайного виконання обумовлювалося специфікою матеріально-правового спору, результати вирішення якого зачіпають права та інтереси невизначеного кола осіб у сфері безпеки їх життя і здоров'я.

Тож позиція законодавця, який на сьогодні фактично відмовився від встановлення особливого порядку провадження у справах про застосування заходів реагування, у тому числі від необхідності забезпечення негайного виконання судових рішень по даній категорії справ, є незрозумілою⁴⁴². До речі, законопроектом від 11.09.2025 № 14030 рішення по справах зазначеної категорії запропоновано допускати до негайного виконання.

⁴⁴² Корчова І. Негайне виконання судового рішення щодо справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки: все нове – добре забуте старе. *Актуальні питання юридичної науки в дослідженнях молодих вчених*: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції до Дня науки та 30-річчя Національної академії правових наук України (м. Київ, 18 травня 2023 року). Одеса : Юридика, 2023. С. 675.

Заслужує на увагу дослідження й іншого питання, яке нерідко виникає на практиці, – можливості відстрочення виконання судового рішення про застосування заходів реагування. Видається, що інститут відстрочення виконання у цій категорії справ несумісний з підставами застосування таких заходів.

Разом з тим, як підтверджують дані Єдиного державного реєстру судових рішень, подання заяв про відстрочення є явищем непоодиноким. Суди нерідко задовольняють такі заяви, відстрочуючи виконання судового рішення на максимально дозволений ч. 5 ст. 378 КАС України строк – до одного року з дня ухвалення судового рішення. У такому випадку створюється парадоксальна ситуація: з одного боку, суд визнає існування на відповідному об'єкті небезпеки для життя і здоров'я людей унаслідок вчинених порушень, з іншого – знаходить можливості продовжити експлуатацію об'єктів, на яких зберігається небезпека.

Можливості для відстрочення виконання судового рішення обмежені двома підставами, визначеними в ч. 3 ст. 378 КАС України. Ними є обставини, що істотно ускладнюють виконання рішення, або обставини, що роблять виконання неможливим. Тобто законодавець розглядає відстрочення виконання рішення суду як винятковий захід, застосування якого допускається за наявності причин, що визнані ним поважними. Навпаки, безпідставне відстрочення похитує законну силу судового рішення, тому довільне відстрочення виконання судового рішення неприпустиме.

На нашу думку, описана проблема пов'язана не з недоліками законодавчого регулювання, а з практикою застосування законодавства. Судові органи нерідко підміняють обставини, які істотно ускладнюють виконання судового рішення або роблять його неможливим іншими обставинами, які є несприятливими для суб'єкта чи третіх осіб.

Дійсно, важко уявити, які обставини в цій категорії справ можуть істотно ускладнити виконання рішення або робити його неможливим, адже виконання рішення суду про застосування заходів реагування вичерпується зупиненням роботи (експлуатації) відповідних об'єктів, зупиненням виконання робіт, надання послуг. Водночас рішення суду не передбачає для такого суб'єкта зобов'язання усунути вчинені порушення. Неусунення

порушення лише продовжує строк дії застосування таких заходів реагування та не дозволяє повернутися підконтрольному суб'єкту до своєї звичної діяльності.

З огляду на це посилення відповідачів у такій категорії справ на відсутність коштів для усунення порушень не повинно братися до уваги під час вирішення питання про відстрочення виконання.

Погоджуємося, що виконання рішення дійсно може ускладнити або взагалі зупинити діяльність відповідного підконтрольного суб'єкта, зачіпати інтереси третіх осіб (у частині отримання освітніх, медичних послуг, реалізації права на працю). Однак згідно з правовою позицією Верховного Суду пріоритет має надаватися саме забезпеченню безпечних для життя і здоров'я людей умов (постанова від 28.02.2019 по справі № 810/2400/18)⁴⁴³.

Таким чином, відстрочення виконання судового рішення у справах про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки не узгоджується з метою застосування таких заходів. Вважаємо, що законодавець, встановивши дві виключні обставини, які виступають підставами для відстрочення, уже передбачив неможливість відстрочення застосування заходів реагування. Тож встановлення в КАС України спеціальної норми, яка забороняла б відстрочення виконання рішень у цій категорії справ, лише призведе до невиправданого змістового дублювання правових норм у межах кодифікованого акта.

Заходи реагування, як наголошувалося, мають тимчасовий характер, оскільки застосовуються до усунення порушень. Можливість відновлення експлуатації (роботи) об'єктів пов'язується з усуненням виявлених контролюючим органом недоліків в організації техногенної та пожежної безпеки.

Протягом розвитку правового регулювання застосування заходів реагування спостерігалися різні підходи до регламентування процедури відновлення експлуатації (роботи) призупине-

⁴⁴³ Постанова Верховного Суду від 28.02.2019 (справа № 810/2400/18, провадження № К/9901/67046/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80168901> (дата звернення: 04.01.2026).

них об'єктів. До моменту ухвалення КЦЗ України, коли діяв адміністративний порядок застосування аналогу сучасних заходів реагування – запобіжних заходів, в адміністративному порядку відбувалося й відновлення експлуатації призупинених об'єктів. Для скасування застосованого запобіжного заходу від підконтрольного суб'єкта вимагалось звернутися до контролюючого органу щодо припинення її дії. У зв'язку з таким письмовим зверненням здійснювалася позапланова перевірка, і в разі підтвердження відсутності порушень ухвалювалося рішення про можливість припинення дії постанови на відповідному об'єкті.

У подальшому Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» встановлювалося, що застосовані адміністративним судом заходи реагування ним же і скасовувалися у порядку, визначеному процесуальним законом. Частина 13 ст. 183-2 КАС України встановлювала правило, що така заява про скасування розглядалася протягом п'яти днів з дня її отримання судом, що дозволяло доволі швидко повернутися до повноцінної діяльності суб'єкта, який усунув виявлені порушення. Така норма, як зазначають у науковій літературі, по суті є відступом від процесуального принципу щодо обов'язковості судових рішень: у разі зміни обставин, зважаючи на які було ухвалено судові рішення, на стадії виконання допускається перегляд цього судового рішення⁴⁴⁴, що притаманно судовим справам за превентивними позовами, до яких належать і позови про застосування заходів реагування.

Після викладення КАС України в новій редакції у кодифікованому акті зникла згадка про таку категорію справ як справи про скасування заходів реагування. Для відновлення роботи підконтрольні суб'єкти керувалися Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», де передбачено, що відновлення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, на-

⁴⁴⁴ Адміністративне судочинство України: теорія та практика : монографія / кол. авт. ; за заг. ред. О. Нечитайла. Київ : ВАІТЕ, 2015. С. 89.

дання послуг суб'єктами господарювання після призупинення можливе з моменту отримання органом державного нагляду (контролю), який ініціював призупинення, повідомлення суб'єкта господарювання про усунення ним усіх встановлених судом порушень (ч. 5 ст. 4)⁴⁴⁵.

Реалізація такої норми у практиці державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки вимагала певних дій як з боку контролюючого органу, так і з боку підконтрольного суб'єкта. Останні зверталися до контролюючого органу із заявою, якою повідомляли про відсутність порушень і ставили питання про проведення позапланової перевірки на підставі абз. 2 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (за бажанням суб'єкта). У разі встановлення за наслідками такої перевірки усунення порушень вимог законодавства, які стали підставою для застосування заходів реагування, суб'єкти відновлювали повноцінну діяльність. Така процедурна форма дозволяє забезпечити стан, коли до роботи повертаються ті об'єкти, на яких справді усунути загрозиливі для життя та здоров'я людей порушення.

Ідея щодо необхідності вдосконалення регламентації порядку відновлення експлуатації (роботи) призупинених об'єктів щодо сфери пожежного нагляду (контролю) знайшла втілення в ухваленому 02.05.2023 Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки». Відтепер ч. 5 ст. 68 КЦЗ України встановлено, що відновлення роботи суб'єктами господарювання можливе після отримання контролюючим органом повідомлення такого суб'єкта про усунення ним усіх встановлених порушень вимог

⁴⁴⁵ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. Дата оновлення: 01.01.2026. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16/print> (дата звернення: 04.01.2026).

законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, що підтверджено відповідним актом перевірки⁴⁴⁶.

Як бачимо, на сьогодні правове регулювання відновлення експлуатації (роботи) об'єктів, щодо яких застосовані заходи реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки, здійснюється безпосередньо КЦЗ України. Передбачений порядок вимагає від підконтрольного суб'єкта усунути всі встановлені порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки й повідомити про це контролюючому органу. До того ж відсутність порушень має підтверджуватися саме актом перевірки. Зважаючи на те, що чинне законодавство не називає повідомлення про усунення порушень як підставу для позапланової перевірки, підконтрольний суб'єкт також повинен виявити своє бажання щодо її проведення.

Поділяємо підхід законодавця щодо існування адміністративного порядку відновлення експлуатації (роботи) об'єктів, адже переконані, що судовий контроль необхідний лише у разі застосування заходів реагування. При цьому суб'єкт, який усунув порушення, заслуговує отримати можливість на якнайшвидше відновлення своєї повноцінної діяльності. З метою недопущення зволікання контролюючого органу з проведенням позапланового заходу державного нагляду (контролю) за бажанням суб'єкта пропонуємо закріпити у ч. 1 ст. 66 КЦЗ України відповідне зобов'язання контролюючого органу розпочати перевірку не пізніше трьох робочих днів з моменту отримання відповідної заяви.

Висновки до розділу 6

1. Заходи реагування можна визначити як тимчасові заходи, що застосовуються адміністративним судом за ініціативою контролюючого органу до суб'єктів, щодо яких здійснюється державний нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки, які передбачають за собою зупинення експлуатації

⁴⁴⁶ Кодекс цивільного захисту України: Кодекс від 02.10.2012 № 5403-VI. Дата оновлення: 12.09.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print> (дата звернення: 04.01.2026).

(роботи) об'єктів, виконання робіт, надання послуг та спрямовані на запобігання настанню негативних наслідків, викликаних наявністю на об'єкті порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які створюють загрозу життю та здоров'ю людей.

Серед ознак таких заходів можемо виокремити такі: є одним із різновидів заходів реагування на порушення вимог законодавства з питань пожежної та техногенної безпеки; за своїм змістом передбачають зупинення роботи, експлуатації окремих об'єктів, зупинення проведення робіт, надання послуг; фактичною підставою для їх застосування є допущення суб'єктом, щодо якого здійснюються заходи державного нагляду (контролю), порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей; мають превентивну мету; застосовуються у судовому порядку; процесуальний порядок їх застосування встановлений КАС України; мають тимчасовий характер; скасування дії таких заходів здійснюється в адміністративному порядку.

Окрему увагу приділено дослідженню поняття «порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей». За критерієм створюваних такими порушеннями небезпек запропоновано їх авторську класифікацію з виокремленням таких видів: порушення, які створюють загрозу виникнення пожежі; порушення, що можуть призвести до швидкого поширення вогню та продуктів горіння; порушення, які перешкоджають гасінню пожежі, що виникла; порушення, що не дозволяють своєчасно сповістити людей про пожежу, її небезпечні фактори та перешкоджають їх евакуації. Тому поняття «порушення, що створюють загрозу виникнення пожежі» є значно вужчим від поняття «порушення, що створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей».

Звернено увагу на оціночний характер такого поняття та безперспективність визначення в законодавстві вичерпного переліку порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей. При цьому значення для можливості застосування заходів реагування має саме якісна характеристика порушень, а не їх кількість.

2. Вітчизняній системі державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки відомий як адміністративний, так і судовий порядок застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки.

На основі вивчення історичного досвіду зроблено висновок, що сучасний підхід до застосування заходів реагування, коли вони застосовуються в судовому порядку, обумовлений прагненням держави забезпечити суб'єктів господарювання від зловживань з боку перевіряльників. Такий механізм їх застосування можна охарактеризувати як попередній судовий контроль, адже конкретні заходи реалізуються винятково після надання згоди на це судом, що відображено в рішенні суду про застосування заходів реагування.

Судовий порядок застосування заходів реагування вимагає більше часу, порівняно з адміністративним порядком, тому не завжди сприяє швидкому і вчасному усуненню загроз для таких соціальних цінностей як життя і здоров'я людини. Адміністративний порядок зупинення діяльності суб'єктів – навпаки – дозволяє оперативно усунути ризики від наявних порушень, що є його перевагою, однак, з іншого боку, такий порядок може бути джерелом надмірного впливу та зловживань з боку органу державного нагляду (контролю).

3. Контролюючий орган наділений повноваженням ініціювати перед судом питання про застосування заходів реагування не лише у разі виявлення порушень, які безпосередньо створюють загрозу займання, а й у разі виявлення інших порушень (які можуть призвести до швидкого поширення вогню та продуктів горіння; перешкоджають гасінню пожежі, що виникла; не дозволяють своєчасно сповістити людей про пожежу та перешкоджають їх евакуації). Водночас вважаємо безперспективною можливість визначення вичерпного переліку порушень, які можуть бути підставою для застосування заходів реагування.

4. Провадження у справах про застосування заходів реагування не можна вбудувати в загальну адміністративну процесуальну форму. За наслідками проведення порівняльної характеристики процесуальних особливостей розгляду справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожеж-

ної безпеки, визначених КАС України у редакції до 15.12.2017 та чинній редакції, а також у редакціях, запропонованих законопроектами, зроблено висновок, що диференціація правового регулювання має відбуватися на рівні встановлення єдиних спеціальних правил розгляду і вирішення адміністративних справ за зверненням кількох органів державного нагляду (контролю), уповноважених ініціювати питання про застосування заходів реагування.

5. Поширена правозастосовна практика в частині визнання акта перевірки єдино допустимим доказом усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки та зупинення провадження у справах про застосування заходів реагування детермінувала необхідність вивчення її на предмет відповідності нормам права. Обґрунтовано положення, що з огляду на чинне законодавство акт перевірки, складений за результатами заходу державного нагляду (контролю), у судовому провадженні не є єдино допустимим доказом усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки. Також аргументовано, що зупинення провадження у справах про застосування заходів реагування на підставі п. 4 ч. 1 ст. 236 КАС України є принципово неможливим.

6. Питання виконання судового рішення про застосування заходів реагування не є достатньо врегульованим у чинному законодавстві, що зумовлює різноманітні підходи до його вирішення на практиці. Це стосується способів реалізації заходів реагування та суб'єктів, які мають забезпечити виконання судового рішення про застосування заходів реагування. Автор вважає доцільним застосовувати ті способи реалізації заходів реагування, які були передбачені в раніше чинній Інструкції № 130, а реалізовувати такі заходи повинен саме контролюючий орган.

7. З урахуванням мети застосування заходів реагування обґрунтована доцільність віднесення справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки до категорії справ, рішення по яких підлягають негайному виконанню. Виокремлено помилкову з точки зору відповідності вимогам чинного законодавства практику судів щодо відстрочення виконання таких судових рішень.

8. На основі дослідження досвіду правового регулювання скасування заходів реагування автором підтримано ідею існування адміністративного порядку відновлення роботи (експлуатації) об'єктів. Водночас пропонуємо закріпити законодавчі гарантії для підконтрольних суб'єктів якнайшвидшого відновлення їх повноцінної діяльності при усуненні порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, які стали підставою для застосування заходів реагування. Для цього доцільно визначити, що проведення позапланового заходу зі здійснення державного нагляду (контролю) за бажанням підконтрольного суб'єкта має бути розпочато не пізніше трьох робочих днів з моменту подання відповідної заяви, та уточнити, що підставою для відновлення об'єктів, робота (експлуатація) яких зупинена, є усунення саме тих порушень, які стали підставою для застосування заходів реагування.

Список використаних джерел до розділу 6

1. Адміністративне судочинство України: теорія та практика : монографія / кол. авт.; за заг. ред. О. Нечитайла. Київ : ВАІТЕ, 2015. 288 с.
2. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проєкт Закону «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо особливостей провадження у справах за зверненнями органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» від 24.09.2020 № 4150. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/4153> (дата звернення: 04.01.2026).
3. Вовк П. Відокремлені судові провадження в адміністративному судочинстві: особливості процесуальної форми. *Правова позиція*. 2021. № 1 (30). С. 155–159.
4. Добош З. Особливості застосування судового контролю у діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Вип. 68. С. 148–152.
5. Завальнюк І. Спрошене провадження в адміністративному судочинстві України : дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 283 с.
6. Інструкція про порядок та умови застосування органами державного пожежного нагляду запобіжних заходів, затверджена наказом МНС України від 21.10.2004 № 130. Втратила чинність. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1416-04/ed20041021/print> (дата звернення: 04.01.2026).

7. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. Дата оновлення: 01.01.2026. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 04.01.2026).

8. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV (в редакції станом на 14.12.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 04.01.2026).

9. Кодекс цивільного захисту України : Кодекс від 02.10.2012 № 5403-VI. Дата оновлення: 12.09.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print> (дата звернення: 04.01.2026).

10. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print> (дата звернення: 04.01.2026).

11. Корчова І. Дискреційні повноваження органів ДСНС України під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Кримінально-виконавча система України та її роль у розбудові правової і соціальної держави* : матеріали ІХ заочної Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Чернігів, 17 червня 2022 року) / гол. ред. О. Тогочинський ; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів : Академія ДПтС, 2022. С. 74–76.

12. Корчова І. Доцільність запровадження особливого порядку провадження у справах за зверненням органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 157–162.

13. Корчова І. Заходи реагування на порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки: підходи до застосування. *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 19–20 лютого 2021 року). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2021. С. 37–41.

14. Корчова І. Негайне виконання судового рішення щодо справ про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки: все нове – добре забуте старе. *Актуальні питання юридичної науки в дослідженнях молодих вчених* : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції до Дня науки та 30-річчя Національної академії правових наук України (м. Київ, 18 травня 2023 року). Одеса : Юридика, 2023. С. 672–676.

15. Корчова І. Поняття та юридичні ознаки заходів реагування, що застосовуються на підставі ч. 2 ст. 68 КЦЗ України. *Публічне право*. 2022. № 4 (48). С. 67–72.

16. Корчова І. Проблемні питання реалізації застосованих заходів реагування щодо державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Juris Europensis Scientia*. 2022. Вип. 5. С. 20–24.

17. Панасюк О. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування : дис. д-ра юрид. наук. Дніпро, 2021. 535 с.

18. Парпан Т. Сучасний стан правового регулювання пожежної безпеки в Україні. *Право і суспільство*. 2013. № 6-2. С. 225–229.

19. Пашенко К. Термінові справи в адміністративному судочинстві України у контексті процесуальних зловживань. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 190–193.

20. Порядок обліку пожеж та їх наслідків, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26.12.2003 № 2030 (у редакції постанови від 05.12.2024 № 1386). Дата оновлення: 10.12.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2030-2003-p/sp:dark#n121> (дата звернення: 04.01.2026).

21. Постанова Верховного Суду від 01.12.2021 (справа № 1.380.2019.004026, провадження № К/9901/10718/20). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101534815> (дата звернення: 04.01.2026).

22. Постанова Верховного Суду від 05.06.2019 (справа № 809/421/17, провадження № К/9901/23622/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82196062> (дата звернення: 04.01.2026).

23. Постанова Верховного Суду від 11.12.2019 (справа № 320/7019/18, провадження № К/9901/26077/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86431101> (дата звернення: 04.01.2026).

24. Постанова Верховного Суду від 15.02.2023 (справа № 420/6770/21, провадження № К/990/12258/22). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108998065> (дата звернення: 04.01.2026).

25. Постанова Верховного Суду від 16.02.2022 (справа № 640/10135/20, провадження № К/9901/45787/21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103371619> (дата звернення: 04.01.2026).

26. Постанова Верховного Суду від 16.09.2020 (справа № 816/4755/15, провадження № К/9901/7494/18). Єдиний державний

реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91571662> (дата звернення: 04.01.2026).

27. Постанова Верховного Суду від 18.09.2018 (справа № 826/12258/14, адміністративне провадження № К/9901/5476/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76547215> (дата звернення: 04.01.2026).

28. Постанова Верховного Суду від 20.06.2018 (справа № 826/4267/16, адміністративне провадження № К/9901/12245/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74871106> (дата звернення: 04.01.2026).

29. Постанова Верховного Суду від 21.08.2019 (справа № 804/8349/17, провадження № К/9901/61036/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83801850> (дата звернення: 04.01.2026).

30. Постанова Верховного Суду від 21.08.2019 (справа № 809/671/16, провадження № К/9901/13749/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83800051> (дата звернення: 04.01.2026).

31. Постанова Верховного Суду від 23.01.2020 (справа № 814/1272/18, провадження № К/9901/30775/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87129581> (дата звернення: 04.01.2026).

32. Постанова Верховного Суду від 23.06.2021 (справа № 640/16673/19, провадження № К/9901/29906/20). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97881147> (дата звернення: 04.01.2026).

33. Постанова Верховного Суду від 23.12.2019 (справа № 804/8378/17, провадження № К/9901/22095/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86552115> (дата звернення: 04.01.2026).

34. Постанова Верховного Суду від 26.05.2022 (справа № 640/20539/19, адміністративні провадження № К/9901/45836/21). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104487804> (дата звернення: 04.01.2026).

35. Постанова Верховного Суду від 26.06.2019 (справа № 2240/2768/18, провадження № К/9901/6893/19). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82685405> (дата звернення: 04.01.2026).

36. Постанова Верховного Суду від 27.06.2019 (справа № 814/2356/17, провадження № К/9901/52791/18). Єдиний державний

реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82684516> (дата звернення: 04.01.2026).

37. Постанова Верховного Суду від 28.02.2019 (справа № 810/2400/18, провадження № К/9901/67046/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80168901> (дата звернення: 04.01.2026).

38. Постанова Верховного Суду від 28.05.2019 (справа № 819/1850/17, провадження № К/9901/52018/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82079165> (дата звернення: 04.01.2026).

39. Постанова Верховного Суду від 29.10.2020 (справа № 815/6378/17, провадження № К/9901/59701/18). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92509603> (дата звернення: 04.01.2026).

40. Постанова Верховного Суду від 31.08.2021 (справа № 520/14473/19, провадження № К/9901/23405/20). Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99277653> (дата звернення: 04.01.2026).

41. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303: постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2025 № 1410. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1410-2025-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.01.2026).

42. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V (у редакції станом на 01.07.2013). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16/ed20130701#Text> (дата звернення: 04.01.2026).

43. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. Дата оновлення: 01.01.2026. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16/print> (дата звернення: 04.01.2026).

44. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303. Дата оновлення: 16.12.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.01.2026).

45. Проект Закону «Про внесення змін до статті 10 Закону України «Про виконавче провадження» щодо виконання рішень про застосування заходів реагування у сфері техногенної та пожежної безпеки». URL: <https://dsns.gov.ua/uk/konsultaciyi-z-gromadskisty/elektronni-konsultaciyi-z-gromadskisty> (дата звернення: 04.01.2026).

46. Проект Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю)» від 11.09.2025 № 14030. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/57293> (дата звернення: 04.01.2026).

47. Радчук А. Про застосування адміністративними судами заходів реагування щодо державного нагляду (контролю). *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. Aprilie. С. 88–91.

48. Руденко А. Завдання адміністративного судочинства. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Вип. 14. С. 141–147.

49. Сафронов С. Проблемні аспекти реалізації органами ДСНС заходу реагування у вигляді зупинення роботи. *Запобігання надзвичайним ситуаціям і їх ліквідація* : матеріали науково-практичного семінару (м. Харків, 21 лютого 2019 року) / ДСНС України ; НУЦЗ України. Харків : Національний університет цивільного захисту України, 2019. С. 149–150.

50. Смотрич Д. Процесуально-правові засади виконання судових рішень в адміністративних справах : дис. д-ра філос. Львів, 2021. 242 с.

51. Танчик О. Підстави застосування адміністративних санкцій до юридичних осіб. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 2. С. 125–132.

ГАЛІАХМЕТОВ Ігор Абзалович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри приватного права
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана
ORCID: 0000-0002-0431-0394

РОЗДІЛ 7.

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЙОГО ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ

Для необхідного розвитку європейського адміністративного права необхідно порівнювати між собою національні адміністративно-правові системи. Це дає змогу визначити наявні єдині принципи та правові інститути адміністративного права держав-членів. На основі цього можна досліджувати можливості інтеграції або розширення відповідних структур на рівні Європейського Союзу (ЄС). Також останніми роками багато національних правових систем ухвалили законодавство про адміністративні процедури. Справді, ухвалення загальної системи адміністративної процедури на національному рівні рекомендується наднаціональними та міжнародними інституціями, такими як ЄС.

Заклики до кодифікації адміністративної процедури в Європі існували ще до Лісабонського договору (*англ.* Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007), але з невеликим практичним результатом. Ситуація змінилася після ухвалення договору 2007 року, який оновив повноваження Європейського Парламенту та процес формування політики. Лісабонський договір переглянув Договір про функціонування ЄС (ДФЕС, *англ.* TFEU), встановивши новий конституційний обов'язок регулювати діяльність адміністративних органів ЄС, та запровадив нову політику щодо адміністративної співпраці.

Цей конституційний обов'язок викладений у ст. 298 ДФЕС. Ця стаття вперше згадувала європейську адміністрацію, розгля-

ниту загалом, включно з агентством, що розширилися після підписання 1992 року Маастрихтського договору і мали глибокий вплив на розвиток європейської інтеграції (тобто орган адміністрування; існує понад 20 агентств і установ ЄС, які виконують конкретні юридичні функції, а також 4 міжінституційні служби, які підтримують ці установи – *І. Г.*). Крім того, ст. 298 визнає принципи, що керують адміністрацією ЄС, у тому сенсі, що вона має бути «відкритою, ефективною та незалежною».

7.1. Становлення інституту адміністративної процедури та його поширення в країнах Європи

Адміністративні процедури у сфері права ЄС стають дедалі більш інтегрованими. У багатьох випадках як органи влади держав-членів, так і установи ЄС (абз. другий ч. 1 ст. 13 Договору про ЄС (ДЕС, *англ.* TEU) беруть участь у єдиній процедурі, незалежно від того, чи ухвалюється остаточне рішення на національному чи європейському рівні. Ця реальність суперечить більш традиційній моделі управління ЄС, яку часто називають «виконавчим федералізмом», за якою управління в ЄС традиційно розумілося як дворівнева система⁴⁴⁷. У спрощеній версії цієї моделі європейський рівень законодавчо ухвалює

⁴⁴⁷ Ця ідея про створення нового виконавчого уряду для ЄС або Єврозони стверджує, що посилення виконавчої влади Президента Європейської Ради (або Президента Євросаміту в єврозоні) може стати способом змінити тенденцію домінування. Професор права, засновник і директор Інституту Brexit та Дублінського європейського інституту права Федеріко Фаббріні зазначає: по-перше, реформоване президентство має бути спроектоване так, щоб відповідати представницькому дефіциту, що вражає ЄС; по-друге, президентство має обиратися народним шляхом, і слід розробити відповідні інституційні механізми для врахування глибоких асиметрій у чисельності населення між державами-членами. По-третє, слід розробляти стимули для залучення одностайної державної підтримки, необхідної для впровадження такої конституційної реформи в договорах, таким чином використовуючи можливість, яку дає зобов'язання інтегрувати Фіскальний пакт у законодавство ЄС до 2018 року. *Див.:* Fabbrini F. *Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*. First edition. Oxford : Oxford University Press, 2016. P. 233–270. URL: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198749134.001.0001>.

правові акти, а держави-члени впроваджують європейську політику національними законодавчими та адміністративними засобами. Центральним у цій концепції було розмежування процедур, що здійснюються на європейському рівні, з одного боку, та процедур держав-членів ЄС, з іншого.

Такі процедури тут називаються складеними процедурами. У цьому розділі розглядаються правові проблеми, що виникають унаслідок такої процедурної адміністративної інтеграції.

Складені адміністративні процедури – це багатоетапні процедури за участі адміністративних суб'єктів з різних юрисдикцій, які співпрацюють або вертикально між установами та органами ЄС і держав-членів, або горизонтально між різними установами та органами держав-членів, або в рамках трикутних процедур з різними залученими установами та органами держав-членів та ЄС. Остаточні акти або рішення потім будуть видані державою-членом або установою чи органом ЄС, але які базуються на процедурах з більш-менш формалізованою участю з різних рівнів.

Потрібно зауважити, що в літературі з питань процесів державного управління розрізняють різні форми процесів, переважно на основі [дорожньої] карти процесів, відомої з управління процесами, з трьома етапами: основними, управлінськими та допоміжними процесами. Ян Ціков (Німецький науководослідний інститут державного управління, м. Шпаєр) наголошує, що «позаорганізаційні процеси виконуються організаційним підрозділом адміністрації для осіб або компаній поза межами адміністрації. Це, майже без винятку, основні процеси [надання послуг] для клієнтів адміністрації. Процедури, у яких виконуються ці позаорганізаційні основні процеси, зазвичай узагальнюються під терміном адміністративні процедури»⁴⁴⁸.

⁴⁴⁸ Ziekow J. Administrative Procedures and Processes. In : Public Administration in Germany / Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke, Jan Ziekow (eds.). IIAS Series: Governance and Public Management. International Institute of Administrative Sciences (IIAS). Cham, Switzerland : Palgrave Macmillan, 2021. P. 164. URL : https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_11.

Як відомо, адміністративний акт – рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) (п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Нині транснаціональний адміністративний акт (*нім.* Transnationaler Verwaltungsakt) є найчастіше згадуваною формою адміністративних дій на рівні ЄС. З юридичної точки зору, це національний адміністративний акт із дією на рівні ЄС. Цей правовий інститут характеризується незалежним ухваленням рішень, відокремленим від рішень інших держав-членів. Метою транснаціонального адміністративного акта, на думку Фолькера Беме-Несслера, є подолання перешкод, що виникають через різні національні законодавства, у реалізації основоположних свобод ДЕС, без піддавання всіх правових систем держав-членів детальної гармонізації⁴⁴⁹. Багато видів діяльності у сфері основоположних свобод вимагають дозволу як у Німеччині, так і в інших державах-членах.

Отже, наприклад, для того, щоб мати змогу діяти по всьому Співтовариству (ЄЕС) у середині 90-х років XX століття, необхідно було отримати п'ятнадцять різних дозволів для підприємців. Це було несумісним з основоположними свободами ДЕС у редакції 1992 року (м. Маастрихт, Нідерланди).

Як відомо, тривалі і складні адміністративні процедури є одним із ключових бар'єрів для інвестицій у відновлювану енергетику та пов'язану з ними інфраструктуру. Тривалість і складність процедур надання дозволів суттєво відрізняються між різними технологіями відновлюваної енергетики та між державами-членами. Держави-члени вживають заходів щодо усунення бар'єрів для отримання дозволів, виявлених на національному рівні, і заохочуються продовжувати це робити, наприклад, через спільну роботу Робочої групи Європейської комісії з пи-

⁴⁴⁹ Див.: Boehme-Neßler V. Der transnationale Verwaltungsakt. In : NVwZ 1995 – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. 14 Jahrgang 1995. München : C. H. Beck Verlag, 1995. S. 863–865. In German.

тань забезпечення дотримання єдиного ринку. Необхідний скоординований європейський підхід до скорочення та спрощення процедур видачі дозволів і адміністративних процесів для прискорення необхідного впровадження відновлюваних джерел енергії. Це необхідно, щоб ЄС досягнув своїх кліматичних і енергетичних цілей до 2030 року, довгострокових цілей – кліматичної нейтральності та нульового забруднення, а також поступового припинення залежності від російського викопного палива та зниження цін на енергоносії. Враховуючи різні енергетичні політики, пріоритети та процедури між державами-членами, а також з огляду на нагальність прискорення впровадження відновлюваної енергії в усіх державах-членах, дії на рівні ЄС мають більшу ймовірність досягнення необхідних цілей, ніж лише національні чи місцеві дії⁴⁵⁰.

Крім того, з метою надання розуміння окремих галузевих адміністративних процедур у праві ЄС, потрібно виділити найбільш системні з них, а саме: (1) адміністративні процедури у законодавстві ЄС про зовнішню торгівлю; (2) адміністративна процедура у законодавстві ЄС про державну службу; (3) адміністративна процедура у сфері охорони навколишнього середовища; (4) справи (адміністративне судочинство), пов'язані зі ст. 258 ДФЄС про винесення питання про невиконання ДЄС і ДФЄС державами-членами на розгляд Суду ЄС.

Транснаціональний адміністративний акт має юридичну силу в усіх державах-членах одночасно. Це зменшує потенціал конфлікту, що виникає через численні дозволи на користь одного дозволу, як зазначає німецький юрист і професор публічного права Фолькер Беме-Несслер у книзі «Європейське дирек-

⁴⁵⁰ Proposal for a COUNCIL REGULATION laying down a framework to accelerate the deployment of renewable energy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0591>.

тивне право змінює німецьке адміністративне право»⁴⁵¹. Саме в цьому полягає мета зазначеного правового інституту⁴⁵².

Адміністративна компетенція щодо імплементації європейського вторинного права зосереджена на горизонтальному рівні, у межах держави-члена. Відмінною рисою транснаціонального адміністративного акта порівняно з національним адміністративним актом є те, що його сфера дії не обмежується національною територією. Принцип територіальності згідно з міжнародним правом ігнорується, і адміністративне рішення *ipso iure* (лат. на підставі самого закону) має юридичну силу на рівні ЄС. Це являє собою форму транснаціональності, орієнтованої на результат.

Інші форми охоплюють, наприклад, транснаціональність, пов'язану з адресатом (орган, що видає рішення, та адресат перебувають у різних державах), або транснаціональність, пов'язану з органом влади (адміністративне рішення фізично видається на іноземній території); детальну типологію транснаціональних адміністративних актів. Адміністративне рішення держави-члена, як правило, набуває чинності негайно по всьому ЄС, без необхідності процедури визнання в інших державах-членах.

⁴⁵¹ Boehme-Neßler V. Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht. Ein Beitrag zur Europäisierung des deutschen Rechts. Berlin : Köster-Verlag, 1994. S. 27.

⁴⁵² Див. детальне обговорення цих відмінностей на сторінках монографії Керстін Райнахер «Комунітаризація адміністративних процедур на прикладі Директиви про випуск [щодо навмисного випуску генетично модифікованих організмів у навколишнє середовище]», де показаний «аналіз структури процедур затвердження та присвоєння відповідних рішень у ході впровадження єдиного внутрішнього ринку, тобто рішення про авторизацію вже не лише однією державою-членом, а в процесі багатоетапної адміністративної процедури, яка охоплює всі держави-члени. Якщо держави-члени [ЄС] не досягнуть угоди між собою щодо рішення про затвердження, то процедура затвердження буде розширена на рівень Спільноти. Після цього Європейською комісією ухвалюється центральне рішення, яке є обов'язковим для всіх держав-членів. Ось ці нові структури співпраці на горизонтальному та вертикальному рівнях створюють необхідність перекласифікації рішень про авторизацію на рівні громади», а саме: Reinacher K. Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie. Berlin : Tenea Verlag, 2005. S. 60.

На противагу цьому багатоетапний адміністративний акт ЄС не має прямої дії на рівні ЄС. Рішення держави, що видає акт про надання дозволу, підлягає незалежному перегляду та визнанню іншими державами-членами в рамках незалежної адміністративної процедури. Відкриття держави для іноземного суверенітету, яке довго обмежувалося приватним правом, призводить до історично зумовленого оскарження концепції державного суверенітету. Дія транснаціонального адміністративного акта на рівні ЄС вимагає, на думку професора та члена Конституційного суду Тюрінгії Маттіаса Руфферта, щоб органи влади застосовували іноземне публічне право⁴⁵³.

Першим проявом транснаціонального адміністративного акта є адміністративний акт, транснаціональність якого виникає в силу його юридичної сили. Це адміністративний акт, виданий в одній державі, адресату, який там проживає (zareєстрований як юридична особа) і який має юридичну силу за межами цієї держави.

Яскравим прикладом у цьому контексті є надання громадянства, легітимність якого в силу звичайного міжнародного права вимірюється правовою системою держави, що надає громадянство, і може бути перевірена лише міжнародними органами, а не іншою державою. Ще більш показовим прикладом є зобов'язання визнавати іноземні водійські посвідчення, яке ґрунтується на Віденській конвенції про дорожній рух 1968 року. Згідно з цією Конвенцією договірні сторони зобов'язані визнавати видані ними водійські посвідчення, ст. 41 з Додатком 7 до цієї Конвенції. Відповідно до § 4 «Вимоги до отримання ліцензій та посвідчення особи для керування транспортними засобами» Постанови про водійські посвідчення 2010 року⁴⁵⁴ у Німеччині керувати транспортним засобом можуть не лише ті, хто має міжнародне водійське посвідчення або водійське посвідчення згідно із законодавством ЄС, а й будь-хто, хто має дійсне іноземне водійське посвідчення. Тобто водійське посвід-

⁴⁵³ Ruffert M. Der transnationale Verwaltungsakt. *Die Verwaltung*. 2001. Band 34. S. 453–485.

⁴⁵⁴ Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung – FeV). URL: <https://www.buzer.de/FeV.htm>

чення має бути підтверджене дійсним офіційним сертифікатом (водійським посвідченням), а під час керування транспортним засобом необхідно мати при собі дійсне водійське посвідчення, яке за запитом передавалося б компетентним особам для огляду. Міжнародне водійське посвідчення або національне іноземне водійське посвідчення та пов'язаний з ним переклад відповідно до реч. другого розділу 29 (2) мають бути передані компетентним особам для перевірки за запитом.

Отже, наведені приклади показують, що транснаціональність, пов'язана з наслідком, який є зобов'язанням визнання індивідуального дозволу згідно з міжнародним правом у поєднанні з німецькою правовою нормою.

Однак, чи є термін «визнання» доречним у цьому випадку, видається сумнівним, оскільки не існує індивідуального акта визнання, який мав би бути відокремлений від базового національного рішення, оскільки пов'язана з наслідком транснаціональність виникає нібито заздалегідь та автоматично, без необхідності окремого визнання індивідуального дозволу.

Транснаціональні адміністративні акти також є поширеними у сфері свободи підприємництва та надання послуг, такі як визнання професійної кваліфікації та дипломів, а також університетських ступенів. У директиві Європейського Парламенту та Ради 2005/36/ЄС від 07.09.2005 року про визнання професійних кваліфікацій йдеться: «Власник диплома, що засвідчує успішне завершення навчання на вищому рівні вищої освіти тривалістю щонайменше один рік, повинен мати доступ до регульованої професії в державі-члені, де доступ залежить від наявності диплома, що підтверджує успішне завершення вищої або університетської освіти тривалістю чотири роки, незалежно від рівня, до якого належить диплом, необхідний у приймаючій державі-члені. Навпаки, якщо доступ до регульованої професії залежить від успішного завершення вищої або університетської освіти понад чотири роки, такий доступ має бути дозволений лише власникам диплома, що підтверджує успішне завершення вищої або університетської освіти тривалістю не менше трьох ро-

ків»⁴⁵⁵. Крім того, офіційне ліцензування банків⁴⁵⁶ та страхових компаній⁴⁵⁷ також має пряму дію на всій території ЄС. Те саме стосується інвестиційних фондів та послуг з цінних паперів⁴⁵⁸, хоча тут необхідно дотримуватися окремих вимог економічного адміністративного права. У випадку банків і страхових компаній транснаціональність поширюється на заходи нагляду, оскільки згідно з принципом країни походження контроль над банками та страховими компаніями залишається за їхніми країнами походження (наприклад, «пруденційний нагляд за установою, включаючи діяльність, яку вона здійснює відповідно до статей 33 і 34, є відповідальністю компетентних органів держави-члена», ч. 1 ст. 49 Директиви 2013/36/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.06.2013 року щодо доступу до діяльності кредитних установ та пруденційного нагляду за кредитними установами та інвестиційними компаніями). Однак є винятки у кількох спеціальних положеннях, таких як професійне ліцензування адвокатів, де реєстрація в реєстрі адвокатів вимагається національним адміністративним рішенням (наприклад, «Оскільки адвокати, на яких поширюється дія Директиви, повинні бути зобов'язані зареєструватися в компетентному органі держави-члена перебування, щоб цей орган міг забезпечити дотримання ними правил професійної поведінки, чинних у цій дер-

⁴⁵⁵ Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications. URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2005/36/oj/eng>.

⁴⁵⁶ Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC. URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/36/oj/eng>.

⁴⁵⁷ Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II). URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/138/oj/eng>.

⁴⁵⁸ Наприклад : Directive 2011/61/EU of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 on Alternative Investment Fund Managers and amending Directives 2003/41/EC and 2009/65/EC and Regulations (EC) No 1060/2009 and (EU) No 1095/2010. URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/61/oj/eng>.

жаві; оскільки наслідки такої реєстрації щодо юрисдикцій, у яких адвокати можуть практикувати, а також рівнів та видів судів, перед якими адвокати можуть практикувати, визначаються законодавством, що застосовується до адвокатів у державі-члені перебування», п. 8 Преамбули), транснаціональний ефект у вищезгаданих випадках виникає з положення законодавства ЄС – зазвичай міститься в директиві – та відповідного імплементаційного акта національного органу (наприклад, «адвокат, який практикує під професійним титулом своєї країни на батьківщині, веде ту саму професійну діяльність, що і юрист, який практикує під відповідним професійним титулом, що використовується в приймаючій державі-члені, і може, зокрема, надавати консультації з прав своєї держави-члена, права Співтовариства, міжнародного права та права приймаючої держави-члена. У будь-якому разі він повинен дотримуватися процедурних правил, що застосовуються в національних судах», ч. 1 ст. 5 Директиви 98/5/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16.02.1998 р. про сприяння постійній практиці професії юриста в державі-члені, окрім тієї, де отримана кваліфікація)⁴⁵⁹. Ця форма закріплення норми-рішення також називається справжньою транснаціональністю.

Рішення інституції ЄС – це обов’язковий правовий акт, визначений ст. 288 ДФЄС, який є обов’язковим у повному обсязі для тих, кому він адресований, зокрема для держав-членів, компаній або фізичних осіб. Він служить інструментом для забезпечення дотримання політики, має пряме застосування та може бути ухвалений Європейською Комісією, Радою ЄС або Європейським Парламентом.

Ухвалення рішень у ЄС містить кілька різних процедур. Це означає, що різні інституції відіграють різні ролі залежно від предмета розгляду. Як правило, в ухваленні рішень беруть участь головним чином три інституції: Європейський Парламент,

⁴⁵⁹ Directive 98/5/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 to facilitate practice of the profession of lawyer on a permanent basis in a Member State other than that in which the qualification was obtained. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31998L0005>.

Рада та Єврокомісія. Однак інші інституції та органи, такі як Рахункова палата, Європейський центральний банк, Економічний та фінансовий комітет, Економічний та соціальний комітет та Комітет регіонів, також відіграють певну роль у певних конкретних сферах. Різні органи діють у межах повноважень, наданих їм договорами (нагадаємо, що «Договір [ДЄС] і Договір про Європейський Союз є договорами, на яких засновано Союз. Ці два договори, що мають однакову юридичну силу, надалі йменуються «договори», ч. 2 ст. 1 ДФЄС)⁴⁶⁰.

Рішення є одним із правових інструментів Союзу та визначається як юридично обов'язкове загалом, але якщо воно адресоване конкретній особі, то обов'язкове лише для свого адресата.

Ст. 288 (4) ДФЄС визначає рішення як обов'язкові загалом. Згідно з Лісабонським визначенням рішення не обов'язково повинні вказувати, кому адресовані, водночас уточнюючи, що можуть бути адресовані окремим адресатам. Тому рішення можуть бути адресовані конкретним сторонам, таким як держави-члени, фізичні чи юридичні особи, хоча деякі рішення можуть мати більш загальний характер. Рішення переважно використовуються як виконавчі акти інституцій, але також можуть містити абстрактно-загальні елементи, що робить їх порівнянними з актами законодавчого характеру. Рішення набувають чинності внаслідок публікації в Офіційному віснику ЄС (*англ.* Official Journal of the European Union), якщо в них не вказані адресати, але набувають чинності шляхом повідомлення тим, кому адресовані, якщо в них вказані їхні адресати (ст. 297 ДФЄС).

Ст. 249 ДФЄС передбачає, що Європейська Комісія має ухвалити власні процедурні правила. Рішення (ЄС) 2024/3080 вносить зміни до правил процедури, які регулюють (внутрішнє) функціонування Європейської Комісії⁴⁶¹.

⁴⁶⁰ Див. також вебсторінку Summaries of EU Legislation. «Decision-making procedures». URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/decision-making-procedures.html>.

⁴⁶¹ Commission Decision (EU) 2024/3080 of 4 December 2024 establishing the Rules of Procedure of the Commission and amending Decision C(2000) 3614. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/rules-of-procedure-of-the-european-commission.html>.

Процедури ухвалення рішень (Рішення Комісії ухвалюються): (а) на засіданнях; або (б) письмовою процедурою відповідно до ст. 12; або (с) шляхом надання повноважень відповідно до ст. 13; або (d) шляхом делегування відповідно до ст. 14, засідання якої «не є публічними», а саме «обговорення на цих засіданнях мають бути захищені принципом конфіденційності» зазначеного рішення Комісії (ЄС) 2024/3080 від 04.12.2024 року про встановлення Регламенту процедури Комісії.

Передбачені такі процедури:

- *Усна процедура.* Комісія ухвалює рішення – переважно мають велике політичне або економічне значення – під час своїх чергових або позачергових засідань;

- *Письмова процедура.* Рішення ухвалюються письмово у визначений термін;

- *Процедура розширення прав і можливостей.* Комісія надає одному або кільком комісарам повноваження ухвалювати управлінські або адміністративні заходи від її імені;

- *Процедура делегування.* Комісія делегує повноваження ухвалювати певні управлінські або адміністративні заходи від свого імені генеральним директорам або керівникам служб (організаційна структура охоплює низку Генеральних директоратів та інших служб Комісії (Комісія організована у політичні департаменти, відомі як Генеральні директорати (DG), які відповідають за різні політичні напрями. Генеральні директори розробляють, впроваджують і керують програмами політики, законодавства та фінансування ЄС. Крім того, сервісні відділи займаються певними адміністративними питаннями. Виконавчі органи керують програмами, створеними Комісією⁴⁶². – І.Г.). Вони утворюють єдину адміністративну службу і несуть спільну відповідальність за узгодженість усіх політик).

Рішення держав-членів, згідно із законодавством ЄС, часто набувають чинності за межами території держави-члена, що видала рішення (далі їх називають транстериторіальними актами).

⁴⁶² Система департаментів та виконавчих органів ЄС наведена на вебсторінці Єврокомісії. URL: https://commission.europa.eu/about/organisation_en.

Транстериторіальні акти також часто називають транснаціональними актами. Останній термін дещо вводять в оману, оскільки відповідною точкою відліку є не держава, а той факт, що загалом згідно з публічним правом, через принцип територіальності, юридична дія рішення, ухваленого згідно з публічним правом, обмежується територією держави, яка видала рішення, та сферою дії її закону. Право ЄС дозволяє певним актам мати силу за межами цієї територіальної дії в межах усієї території ЄС, а у випадку екстериторіальної дії акта також за межами ЄС (феномен дії права ЄС за його межами, який можна назвати його «глобальним охопленням», стосується екстериторіального застосування права ЄС, територіального розширення і так званого «Брюссельського ефекту», що виникає внаслідок односторонніх законодавчих та регуляторних дій, а також вплив двосторонніх відносин ЄС, його участь у багатосторонніх форумах та переговорах щодо міжнародно-правових документів – *I.L.*).

Процедурна інтеграція адміністрацій у ЄС створює мережеву структуру. Ці мережі спільно генерують та обмінюються інформацією. Таке спільне генерування та обмін інформацією є основою співпраці в рамках інтегрованого адміністрування.

Визначення рішення бюрократії було одним з найбільших питань, сформульованих в адміністративному праві на початку 1800-х років і аж до Другої світової війни. Воно називалося адміністративним рішенням, а в данському адміністративному праві було визначено як: «одностороння заява адміністративного органу з конкретним та юридично обов'язковим змістом». Саме цим займається державна адміністрація. Вона ухвалює односторонні рішення, які є обов'язковими для залучених сторін без участі сторін в ухваленні рішення. Односторонність означає, що адміністрація має суверенну владу ухвалювати рішення. Вона не вимагає ні згоди, ні угоди від ієрархічно підпорядкованих сторін, наприклад, громадянина чи підприємства, на яких впливає рішення.

Таким чином, поняття адміністративного рішення визначається, на відміну від договору, як контрпоняття, що визначається як взаємна заява. Договір являє собою добровільне обмеження власної свободи, де конституційна основа адміністративного

права спеціально виключає договір. І це проводить межу між двома різними правовими стандартами: адміністративним правом та цивільним правом. Це також знаменує собою юридичний поділ суспільства на державу та саме суспільство⁴⁶³.

Переважає більшість держав-членів ЄС, хоча не всі, ухвалили певний кодекс адміністративної процедури. Можна стверджувати, що це є суттєвою зміною в моделі сучасного адміністративного права. Друга тема стосується спільності та різноманіття в європейському законодавстві. Як загальні, так і відмінні риси розглядаються з двох аспектів: функціонального та структурного. Функціонально увага приділяється обґрунтуванню законодавчого інструменту, зокрема процесуальній справедливості та адміністративній ефективності. Структурні особливості актів про адміністративні процедури (англ. the law on administrative procedures (APA) охоплюють, по-перше, їхній розмір і обсяг, а також характер їхніх положень; по-друге, їхній правовий статус, зокрема, чи можна деякі з них вважати «суперстатутом»; по-третє, їхні положення щодо прав і обов'язків особи. Цікаво, що, незважаючи на численні відмінності між національними АРА, які впливають як з контексту, так і з політичних виборів, існують певні базові вимоги, такі як право бути почутим і обов'язок надавати пояснення про відмову в ухваленні акта або від розгляду заяви або скарги та закриття адміністративного провадження (підстави), які, здається, переважають усюди. Статті АРА припускають, що такі спільні риси залежать від поєднання певних чинників, включно з функціональними потребами, престижем і регуляторним впливом наднаціональних правових порядків.

У XIX столітті національне адміністративне право залишалося здебільшого некодифікованим, хоча цікава спроба була

⁴⁶³ Åkerstrøm Andersen N., Pors J. G. On the History of the Form of Administrative Decisions: How Decisions Begin to Desire Uncertainty. *Management & Organizational History*. 2017. № 12 (2). P. 119–141. URL: <https://doi.org/10.1080/17449359.2017.1324800> or https://researchapi.cbs.dk/ws/portalfiles/portal/57284841/justine_gr_nb_k_pors_on_the_history_of_the_form_of_administrative_decisions_acceptedversion.pdf.

здійснена в Іспанії 1889 року. Однак саме австрійська кодифікація (1925) посіяла фундаментальне зерно, яке згодом проросло і поширилося по всій Європі.

Незважаючи на значний вплив французького права на інші правові системи у сфері судового контролю адміністрації, Іспанія та Австрія стали лідерами у регулюванні адміністративної процедури. В Іспанії, коли був затверджений Цивільний кодекс (1889), парламент також ухвалив знаковий закон – акт, що регулював адміністративну процедуру, а саме положення так званого *Ley de Azcarate* або «Закон Аскарате» (на честь його ініціатора – Гумерсіндо Аскарате, професора університету Леона, а не політика). Цей акт був першим законом, що стосувався виключно загальних та поширених адміністративних процедурних правил, яких слід дотримуватися, коли державна адміністрація має ухвалити юридичне рішення⁴⁶⁴. Хоча його ефективність була підірвана тим, що кожен центральний департамент розробив власні правила і процедури, що призвело до «хаотичної сукупності правил», цей закон заклав основу для ухвалення відповідного законодавства 1958 року. Жодна інша національна система на той час не ухвалила такого систематичного законодавчого акта. Це пояснює значення вибору Австрії ухвалити адміністративне процедурне законодавство у 1925 році (*англ.* Austrian General Administrative Procedure Act, *нім.* Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, AVG) або Закон про адміністративні процедури (тобто *англ.* Administrative Procedure Act (APA), який не є терміном мистецтва правотворчості, а радше загальним, як буде уточнено пізніше); пізніше також третій акт, що регулював кримінальний адміністративний процес, – Austrian Code of Criminal Procedure (*нім.* österreichische Strafprozessordnung, öStPO (1975); і четвертий – виконання адміністративних рішень – Administrative Enforcement Act (*нім.*

⁴⁶⁴ Barnes J. The Spanish Model of Administrative Procedure (APA 1889/APA 1958). In: The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) / Giacinto della Cananea (ed.), Angela Ferrari Zumbini (ed.), Otto Pfersmann (ed.). Oxford : Oxford University Press, 2023. P. 164–178. URL: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198867623.003.0011>.

Verwaltungsvollstreckungsgesetz, VVG (1991). Щодо АРА законодавець зважав на припущення, що адміністрація є частиною виконавчої влади, але її дії можна регулювати подібно до механізму судового розгляду. З цього припущення виникло кілька наслідків, зокрема використання термінів «сторони» та «інтерес», а також можливість залучення юридичних представників⁴⁶⁵. Принципи, викладені в новому законодавстві, стосувалися неупередженості, права бути почутим і права оскаржувати як процесуальну, так і суттєву незаконність. Майже через століття після свого ухвалення австрійський АРА виявився стійким. Щоправда, 1991 року він зазнав однієї суттєвої поправки. Отже, нині його не можна читати так само, як у 1925 році. Однак основний політичний вибір, що лежить в основі АРА, – асиміляція адміністративної процедури із судовим процесом – залишився незмінним.

Законодавство, яке стосується адміністративної процедури, дедалі більше стає правилом, ніж винятком. Ідея, що ті, хто керують, мають обов'язок реформувати не лише конституційну інфраструктуру, а й правила, що регулюють виконання адміністративних функцій і повноважень, набирає визнання. Такий тип законодавства ухвалюється з метою зробити адміністративні дії відповідальними, водночас прагнучи забезпечити досягнення їхніх цілей. Тому виникає спокуса сказати, що формується щось на кшталт *ius commune* або загального права. Однак навіть швидкий погляд на АРА, які нині набувають чинності, свідчить, що існує величезне різноманіття у типах і змісті їхніх положень.

У межах ЄС переважна більшість із двадцяти семи держав-членів, а саме двадцять чотири, ухвалили певний закон про адміністративні процедури. Наш аналіз охоплює кодекси всіх цих країн, а також Ісландії та Норвегії – які утворюють Європейську асоціацію вільної торгівлі і є частиною Європейської еко-

⁴⁶⁵ Storr S. The Structure and Main Features of the Austrian General Administrative Procedure Act (AVG). In : The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) / Giacinto della Cananea (ed.), Angela Ferrari Zumbini (ed.), Otto Pfersmann (ed.). Oxford : Oxford University Press, 2023. P. 38–54. URL: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198867623.001.0001>.

номічної зони, створеної договором у Порту (набрав чинності 1994 року), а також Швейцарії, яка підписала низку окремих угод з ЄС. Цей аналіз також охоплює Україну, Сербію, Боснію і Герцеговину та Албанію з урахуванням двох фактів: з одного боку, вони демонструють значущість АРА в рамках реформ, упроваджених у процесі до вступу до ЄС, а з іншого – підтверджують вплив австрійського АРА.

Законодавчі положення мають на меті покращити ефективну реалізацію регуляторної політики різними способами. По-перше, ефективність і результативність адміністративних дій часто входять до загальних цілей АРА. Існують також положення, які спрямовані на розроблення прагматичних рішень як організаційних, так і процедурних проблем, що виникають під час щоденного виконання адміністративних функцій і повноважень, наприклад, шляхом уточнення, які посадові особи мають виконувати певні процедури і в межах яких строків. По-друге, починаючи з австрійського АРА 1925 року, постійною турботою законодавців є спрощення цих процедур. Іноді такі положення стосуються загальних цілей адміністративної діяльності, у тому сенсі, що ті, хто керує адміністративними органами, повинні загалом покращувати процедури, не перешкоджаючи агентствам у виконанні їхніх функцій і повноважень. Вони також пов'язані з певними конкретними вимогами, наприклад, щодо думок і технічної експертизи. Такі положення набувають дедалі більшого значення, оскільки в багатьох аспектах адміністративне право надає перевагу уряду експертів, що призводить до ризику тунельного зору. Дійсно, у книзі «Смерть експертизи: кампанія проти усталених знань і чому це важливо» Том Ніколс досліджує відторгнення експертів і постійні атаки на знання й критичне мислення. Він зазначає кілька впливів, зокрема всюдишність інтернету, появу моделі задоволеності клієнтів у вищій освіті і трансформацію новинної індустрії на машину безперервних розваг. У цьому оновленому та розширеному виданні Т. Ніколс повертається до цих тем і відчуває тривогу більше, ніж будь-коли, особливо після пандемії та початку війни в Європі. Відмова від експертизи – коли людей обмежує нарцисизм і вони покладаються на переоцінку власних знань –

тепер є основою популістських політичних рухів. Атаки на науку і знання перетворилися на саму демократію з боку армії непоінформованих і розлючених громадян, які загубилися в лабіринті дезінформації, теорій змови і навіть параної⁴⁶⁶.

По-третє, різні положення АРА визначають, що державний орган має загальний обов'язок лояльної співпраці (*англ.* principle of sincere co-operation, а також *loyalty* або *loyal co-operation*, викладено у ст. 4 (3) ДЄС) у зв'язку з виконанням публічних функцій і повноважень. Інші законодавчі акти слугують основою для конкретних обов'язків, які накладаються на державні органи. Деякі законодавчі положення наголошують, що державні органи повинні зробити дані та інформацію легкодоступними⁴⁶⁷. Інші вимагають від державних органів, коли запитують думку або технічну експертизу, негайно її зібрати (наприклад, «В адміністративному провадженні як докази можуть бути використані всі засоби, придатні для встановлення фактичних обставин та відповідні до конкретної справи, такі як документи, свідчення свідків, заяви сторін, висновки та думки експертів, перекладачів та результати розслідування на місці», ст. 107 та «якщо адміністративна процедура через складність адміністративної справи не може бути завершена у встановлений строк, строк може бути продовжено на час, необхідний для винесення рішення, при цьому цей час не може перевищувати половини строку, зазначеного у статті 114» Закону про адмініс-

⁴⁶⁶ Nichols T. *The Death of Expertise: The Campaign against Established Knowledge and Why it Matters*. 2nd edn. Oxford : Oxford University Press, 2024. 300 p. URL: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197763827.001.0001>.

⁴⁶⁷ Див. зокрема: *Zakon o upravnom postupku*, No. 29/02, art. 6 (Bosn. & Herz.); *Administrativno-protresualen kodeks [APK]* [Administrative Procedure Code], SG No. 30/2006, art. 12 (2) (Bulg.); *Zakon o općem upravnom postupku*, No. 47/2009, art. 11(1) (Croat.); *Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVfG]* [Administrative Procedure Act], May 25, 1976, BGBl. I at 1253, §§ 29, 71(c) (Ger.); *Administratīvā procesa likums* [Administrative Procedure Law] 2001, No. 164, § 54 (Lat.); *Law on the Common Administrative Procedure of the Public Administrations* art. 13(d) (B.O.E. 2015, 236) (Spain).

тративні процедури Чорногорії⁴⁶⁸). У деяких випадках дотримання цих приписів посилюється шляхом дисциплінарних заходів, які застосовуються у разі необґрунтованої бездіяльності; тобто інерції адміністративного органу (наприклад, «працівник органу державного управління підлягає дисциплінарній або іншій відповідальності, передбаченій законом, якщо з необґрунтованих причин він не вирішує питання у встановлений термін або веде провадження довше, ніж необхідно для вирішення питання», ст. 38 Кодексу про адміністративні процедури Республіки Польща⁴⁶⁹). Однак ці обов'язки не позбавлені меж. Державний орган може бути звільнений від надання допомоги, якщо хтось інший може зробити це за менші витрати або якщо допомога, ймовірно, призведе до «непропорційних витрат». Це ще один прояв балансувальної діяльності, яку виконують законодавці.

АРА також відрізняються за змістом. Деякі регулюють розроблення правил, інші зосереджуються на масштабних процедурах і плануванні. Інша група АРА містить положення, що стосуються державних контрактів і угод. Наступний опис за необхідності є ескізом, створеним для того, щоб підкреслити інші релевантні особливості АРА. Для цієї мети європейські АРА можна поділити на три групи, які розглядаються у «зростаючому порядку» – тобто починаючи з тих, що мають обмежений обсяг застосування, і продовжуючи з тими, що характеризуються ширшим.

Перша і відносно невелика група АРА європейських держав обмежується регулюванням судових процесів і встановленням правового режиму адміністративних актів з точки зору суттєвих характеристик, дійсності та набуття чинності. Наприклад, Боснія і Герцеговина, Латвія, Словаччина, Словенія, Швейцарія та Ісландія встановлювали лише правила односторонніх процедур,

⁴⁶⁸ Zakona o upravnom postupku [Law on Administrative Procedure], No. 056/14, arts. 107, 114–115 (Montenegro). URL: <https://www.gov.me/dokumenta/032eb261-4508-4ff5-acf0-418615549b19>.

⁴⁶⁹ Kodeks postępowania administracyjnego [KPA] [Code of Administrative Procedure], Dz. U. 1960, No. 30 poz. 168, arts. 35–38 (Pol.). URL: <https://eli.gov.pl/api/acts/DU/1960/168/text/U/D19600168Lj.pdf>.

згідно з якими адміністративний орган ухвалює рішення – за власною ініціативою або за запитом сторони – про винесення індивідуального рішення, яке вимагає застосування правових норм до конкретної справи. Італія та Хорватія могли б бути внесені до цієї групи, проте їхні АРА також регулюють угоди з приватними особами, спрямовані на заміну або інтеграцію адміністративних актів, що передбачає альтернативне завершення процедури. Друга група АРА характеризується наявністю правил щодо діяльності з адміністративного регулювання. Це стосується Болгарії, Норвегії, Іспанії та Франції. Наприклад, французький АРА застосовується як до окремих актів, так і до актів *reglamentaires* або регуляторних актів.

Більшість європейських АРА можна об'єднати у третю, гетерогенну категорію законів, сфера застосування яких значно ширша, ніж перелічені вище. Насправді, окрім адміністративного розгляду та його регулювання, більшість АРА також охоплюють низку інших питань, таких як контракти, укладені державними адміністраціями та регульовані публічним правом, масові або масштабні засідання, процедури затвердження планування та громадські послуги. Однак у цій останній групі є багато відмінностей. З одного боку, розширення і точність законодавчих дисциплін (= порядків) щодо згаданих додаткових питань, які містяться в цих загальних законах, суттєво різняться. Наприклад, положення про державні контракти та угоди варіюються від простого призначення дотримуватися загальних принципів належного адміністрування та захисту прав сторін до повноцінного режиму. З іншого боку, деякі АРА виявляють особливості, якщо враховувати, що деякі містять додаткові положення, які стосуються процедур розслідування, та адміністративні штрафи, які не мають аналогій в інших законах.

Ще одним важливим аспектом АРА є взаємозв'язок між адміністративною процедурою і судовими та несудовими засобами захисту. Деякі АРА містять загальні положення, які вимагають від державних видавців рішень надавати інформацію про судові засоби захисту від їхніх дій чи заходів. Інші пропонують комплексну дисципліну судових засобів захисту від адміністративних дій. У цьому сенсі принаймні два АРА заслуговують на

особливу згадку. Нідерландський АРА визначає загальні принципи щодо адміністративних засобів захисту. Латвійський АРА забезпечує детальну дисципліну адміністративної процедури в суді, таким чином поєднуючи в одному законодавчому акті повний набір правил, що стосуються адміністративних і судових процедур, пов'язаних з адмініструванням.

Більшість АРА регулюють адміністративні апеляції, за винятком Німеччини та Італії (порівняйте: ст. 78 «Право на адміністративне оскарження» Закону України «Про адміністративну процедуру»). У багатьох країнах ці механізми розроблені як засоби захисту для громадян, які мають інтерес захищати або мають претензії (тобто «оскаржити у передбаченому законом порядку адміністративний акт, процедурне рішення або дію, бездіяльність адміністративного органу», п. 11 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Таким чином, часто існує пункт, який вимагає попереднього вичерпання адміністративних засобів захисту як передумова для доступу до судового перегляду адміністративної дії, як це відбувається в Албанії. Загалом стандарти, що регулюють внутрішні апеляції, потрапили до АРА кількох країн, зокрема Австрії, Боснії і Герцеговини, Хорватії, Чеської Республіки, Естонії, Фінляндії, Франції, Греції, Ісландії, Чорногорії, Норвегії, Польщі, Сербії, Словаччини, Словенії, Іспанії, Швеції та Швейцарії⁴⁷⁰.

7.2. Цілі та дефініції законодавства про адміністративні процедури: компаративно-функціональний аналіз

АРА часто визначають свою сферу застосування за допомогою конкретних визначень термінів. Спершу розглянемо традиційний елемент адміністративного права – існування державної адміністрації або органу влади. Кожний АРА встановлює необхідність звернення до адміністративних органів, але юридичні методи визначення сфери застосування АРА відрізняються. Наприклад, нідерландський та німецький АРА визначають «адмі-

⁴⁷⁰ *Cum. za: della Cananea G., Parona L. Administrative Procedure Acts in Europe: An Emerging 'Common Core'? The American Journal of Comparative Law. Summer 2024. Vol. 72. Iss. 2. P. 324–379. URL: <https://doi.org/10.1093/ajcl/avae016>.*

ністративну владу» не просто як будь-який орган держави, а визначають, що вона має бути «створена за публічним правом». Аналогічно грецький АРА поширює своє застосування за межі державних і місцевих органів влади на «інші юридичні особи публічного права»; фінський АРА охоплює центральні та місцеві органи влади, а також «інституції, що регулюються публічним правом», тобто «застосовується до органів центрального уряду, органів округів соціальних служб та спільних муніципальних органів, муніципальних органів, незалежних установ, що регулюються публічним правом, парламентських офісів та Офісу Президента Республіки (*орган*)», § 2 Закону про адміністративні процедури⁴⁷¹. Ця техніка також використовується для визначення функцій. Нідерландський АРА описує «наказ» як «рішення адміністративної влади, створеної на основі публічного права», тоді як німецький АРА характеризує адміністративний акт через здійснення суверенних повноважень у межах публічного права. Дійсно «адміністративним актом є будь-яке розпорядження, рішення або інший суверенний захід, прийнятий органом влади для регулювання окремої справи у сфері публічного права та призначений для безпосереднього зовнішнього впливу», § 35 Закону про адміністративні процедури (ФРН)⁴⁷².

Основна ідея полягає в тому, що адміністративний орган діє відповідно до публічного права, підпорядковуючись певним вимогам, таким як належне дотримання обов'язків, законності, справедливості та раціональності, які відрізняються від приватних прав (порівняйте зі ст. 4 «Принципи адміністративної процедури» Закону України «Про адміністративну процедуру»).

По-друге, більшість АРА не охоплюють інституції та функції, пов'язані із законодавчою та судовою гілками влади. Як і

⁴⁷¹ Kodikas Dioikitikes Diadikasias [K.D.Diad.] [Administrative Procedure Code] art. 1 (Greece). URL: <https://www.lawspot.gr/nomothesia/kodikas-dioikitikes-diadikasias/>; Hallintolaki/Förvaltningslag [Administrative Procedure Act], No. 434/2003, § 2 (Fin.). URL: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2003/434>.

⁴⁷² § 35 – Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) [Administrative Procedure Act]. URL: <https://www.buzer.de/gesetz/1586/a22539.htm>.

Сполучені Штати Америки⁴⁷³, нідерландський, так і німецький АРА виключають парламентські та судові органи, що є спільною рисою багатьох АРА. Однак консенсус щодо виключень інакше обмежений. Сфера виключень «державної влади» значно варіюється – від відсутності в Італії до семи категорій у нідерландському законодавстві. Діяльність, яка найчастіше виключається зі сфери застосування АРА, містить кримінальні розслідування та поліцейські операції («кримінальне переслідування, переслідування та покарання за адміністративні правопорушення, правову допомогу іноземним державам у кримінальних та цивільних справах, а також, без шкоди для § 80 пункту 4, заходи згідно із Законом про судову службу», § 2(2)(2)⁴⁷⁴, здійснення правосуддя («Цей Закон застосовується до діяльності судових адміністрацій та органів судової адміністрації, включаючи державні органи, що перебувають під їхнім наглядом, лише тією мірою, якою їхня діяльність підлягає розгляду судами адміністративної юрисдикції або судами, компетентними у справах адміністративного права, що стосуються адвокатів, патентних повірених та нотаріусів», § 2 (3) (1)⁴⁷⁵. – курсив І. Г.) або навпаки – процедури оподаткування, ст. 1:6(d) Закону про загальне адміністративне право та військової адміністрації (позділи 2–8 та 10 цього Закону не застосовуються до «рішень та дій, що впроваджують Закон про військове дисциплінарне право» (Нідерланди)⁴⁷⁶.

По-третє, як і АРА США, багато європейських АРА визнають поняття адміністративного акта (рішення); однак, на відміну від АРА США, деякі визначають рішення як «наказ, який не має загального характеру». Це означає, що накази можуть бути як загальними, так і індивідуальними. Тобто «(1) Рішення

⁴⁷³ Administrative Procedure Act (APA), enacted Jun 11, 1946. URL: <https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf>

⁴⁷⁴ Там само. Див.: *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* [Administrative Procedure Act], May 25, 1976.

⁴⁷⁵ Там само.

⁴⁷⁶ *Algemene wet bestuursrecht*. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2026-01-01>.

визначається як: письмове рішення адміністративного органу, що містить публічно-правовий акт; (2) Рішення визначається як: рішення, яке не має загального застосування, включаючи відхилення заяви про таке рішення; (3) Заява визначається як: запит зацікавленої сторони на прийняття рішення; (4) Правило політики визначається як: загальне правило, встановлене указом, яке не є загальнообов'язковим нормативним актом, щодо збалансування інтересів, встановлення фактів або тлумачення законодавчих положень під час здійснення повноважень адміністративного органу», ст. 1:3 Закону про загальне адміністративне право (Нідерланди)⁴⁷⁷.

Крім того, деякі АРА, що відображають традиційну перспективу публічного права, розглядають як окремі рішення, так і нормативні акти як адміністративні «рішення», що підпадають під дію за однаковими загальними принципами («рішення, прийняте при здійсненні публічної влади та яке загалом або конкретно визначає права чи обов'язки приватних осіб (фізичних осіб чи інших приватних юридичних осіб)», § 2 (а) Закону про порядок розгляду адміністративних справ (Закону про адміністративне судочинство) Норвегії⁴⁷⁸. Інші застосовують різні правила до окремих і загальних дій, особливо щодо вимоги надавати пояснення про відмову в ухваленні акта або від розгляду заяви чи скарги та закриття адміністративного провадження (підстави).

Отже, «адміністративний акт – це будь-яке розпорядження, рішення чи інший суверенний захід, ухвалений органом влади для регулювання окремої справи в галузі публічного права та спрямований на створення прямих правових наслідків ззовні. Загальне розпорядження – це адміністративний акт, спрямований на групу осіб, визначених або таких, що можуть бути визначені загальними характеристиками, або який стосується публічно-правового статусу речі чи її використання широкою громадськістю», § 35 Гессенського адміністративного процедур-

⁴⁷⁷ Там само.

⁴⁷⁸ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>.

ного закону від 15.01.2010 року⁴⁷⁹. Інше юридичне визначення, поширене в німецькій правовій традиції, обмежує адміністративний акт тим, що стосується окремої справи або конкретної групи, виключаючи адміністративні правила зі сфери застосування АРА.

По-четверте, адміністративні закони дедалі частіше залучають приватні органи до виконання публічних функцій. АРА пояснюють цю еволюцію кількома способами: деякі з них стосуються надання послуг загального інтересу, що вимагає обов'язків щодо публічності та прозорості: наприклад, у Хорватії відповідний «Закон застосовується <...> у процедурах захисту прав або законних інтересів сторін у випадках, коли юридичні особи, які виконують публічні послуги <...>, вирішують питання про їхні права, обов'язки або законні інтереси, якщо законом не передбачено судовий захист або інший правовий захист»⁴⁸⁰. Інші охоплюють приватні органи з ролями саморегулювання («форми адміністративної діяльності, що регулюються цим законом, це: індивідуальні та колективні адміністративні акти; адміністративні / публічні договори; та реальні акти»⁴⁸¹) або які видають рішення та нормативні акти, що застосовуються до інших юридичних осіб. (У Норвегії «Закон застосовується до діяльності, що здійснюється адміністративними органами, якщо інше не передбачено законом або відповідно до нього. Адміністративним органом у цьому Законі вважається будь-який державний або муніципальний орган. Приватна юридична особа вважається адміністративним органом у випадках, коли вона ухвалює окремі рішення або видає нормативні

⁴⁷⁹ Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Januar 2010. URL: <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-VwVfGHE2010pP35>.

⁴⁸⁰ Zakon o općem upravnom postupku [General Administrative Procedure Act], No. 47/2009, art. 3 (.3) (Croat.). URL: <https://www.zakon.hr/z/65/zakon-o-opcem-upravnom-postupku>

⁴⁸¹ Kodi i procedurave administrative [Code of Administrative Procedures] 2015, LIGJ No. 8485, art. 2 (2) (Alb.). URL: https://www.drejtesia.gov.al/wp-content/uploads/2017/11/Kodi_i_Procedures_Administrative-1.pdf.

акти»⁴⁸²). Крім того, існують АРА, які поширюються на приватні органи, коли вони мають державні делеговані повноваження («положення, на підставі яких органи державного управління та інші державні органи, органи місцевого та регіонального самоврядування, юридичні особи, наділені публічними повноваженнями <...>, у межах визначеної законом сфери, здійснюють та вирішують адміністративні справи»)⁴⁸³ або здійснювати діяльність, що фінансується з усього, «виконавчих органів, органів територіальних самоврядних одиниць та інших органів, юридичних і фізичних осіб, якщо вони здійснюють компетенції у сфері державного управління»⁴⁸⁴. Ця тенденція викликає дискусії щодо розширення сфери адміністративного права як у порівняльному контексті, так і в його взаємодії з наднаціональним правом. Варто зазначити, що в межах ЄС концепція «органу, що регулюється публічним правом» добре закріплена в директивах щодо державних закупівель⁴⁸⁵ та юриспруденції Суду ЄС. Так, за правом ЄС «органи, що регулюються публічним правом» – це органи, які мають усі такі характеристики: (а) вони створені з конкретною метою задоволення потреб у загальних інтересах, не маючи промислового чи комерційного характеру; (б) вони мають юридичну особу; та (с) вони фінансуються здебільшого державою, регіональними або місцевими органами влади або іншими органами, що регулюються публічним правом; або підпорядковуються управлінському нагляду з боку цих органів чи установ; або мають адміністративну, управлінську чи наглядову

⁴⁸² Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 1 (Nor.). URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>.

⁴⁸³ Zakon o općem upravnom postupku, No. 47/2009, art. 1 (Croat.). URL: <https://www.zakon.hr/z/65/zakon-o-opcem-upravnom-postupku>.

⁴⁸⁴ Zákon správní rád [Code of Administrative Procedure], Zákon č. 500/2004 Sb., § 1 (1) (Czech.). URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500>.

⁴⁸⁵ Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj/eng>; див. також: Chiti Mario P. The EC Notion of Public Administration: The Case of the Bodies Governed by Public Law. *European Public Law*. 2002. Vol. 8. Iss. 4. P. 473–495. URL: <https://doi.org/10.54648/5104715>.

раду, більше половини членів якої призначаються державою, регіональними чи місцевими органами влади або іншими органами, що регулюються публічним правом», ст. 2 (1) (4) зазначеної Директиви.

Незважаючи на різні формальні назви, АРА мають важливу спільну рису: вони регулюють «загальну» адміністративну процедуру, а в ширшому сенсі становлять адміністративне право, як, наприклад, у Нідерландах. Це надає судам значну свободу у застосуванні загальних принципів і правил АРА для тлумачення та доповнення галузевих законодавчих положень. АРА застосовують кілька критеріїв у взаємодії з галузевим законодавством, які зазвичай характеризуються субсидіарністю, комплементарністю та узгодженістю.

Субсидіарність очевидна, наприклад, коли застосовуються положення АРА, за винятком випадків, коли галузеві норми встановлюють вищі стандарти захисту. Цей підхід зазвичай застосовується АРА Ісландії, де відповідні «Положення інших законів, які містять суворіші процедурні правила, ніж ці, що передбачені [Законом], залишаються чинними. Однак спеціальні кваліфікації муніципальних радників та інших осіб, які працюють в адміністрації муніципалітетів, регулюються Законом про місцеве самоврядування»⁴⁸⁶, а також присутній в окремих законодавчих положеннях.

Комплементарність виникає, коли загальні принципи, встановлені національним АРА, застосовуються за відсутності норм, які державні або регіональні органи влади мають повноваження встановлювати. Положення АРА тоді слугують стандартними правилами. Наприклад, італійський АРА встановлює крайній термін для завершення адміністративної процедури, якщо це не передбачено галузевим законодавством або державним регулюванням («Строки завершення процедури починаються з початку процедури *ex officio* або з моменту отримання заявки, якщо процедура ініційована стороною», ст. 2 (6) Закону

⁴⁸⁶ Stjórnssýslulög [Administrative Procedure Act], No. 37/1993, art. 2 (2) (Ice.). URL: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1993037.html>.

про нові правила щодо адміністративних процедур та права доступу до адміністративних документів з урахуванням Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281⁴⁸⁷. Незалежно від джерела існує юридичний обов'язок дотримуватися цього терміну, і невиконання має наслідки для відповідальних посадовців.

Узгодженість досягається різними способами. Багато АРА явно або неявно посилаються на римську максиму "*lex specialis derogat legi generali*", яка означає, що секторно-специфічні правила переважають над загальними. Крім того, для адміністративних суддів *lex specialis* не завжди має перевагу над АРА.

Висновки до розділу 7

1. Як функціональний, так і структурний аналіз АРА держав-членів ЄС показують, що величезна кількість і різноманітність адміністративних процедур між департаментами та агентствами не виключають ухвалення загального законодавства, що стосується всіх випадків їх застосування. Навпаки, це потребує такого загального законодавства, щоб забезпечити керівну основу діяльності для адміністративних посадовців, обмежуючи їхні повноваження та забезпечуючи підзвітність. Роль судової влади, зокрема Суду ЄС, у забезпеченні цієї законодавчої бази є надзвичайно важливою.

Останніми роками багато національних правових систем ЄС ухвалили законодавство про адміністративні процедури. Справді, ухвалення загальної системи адміністративної процедури на національному рівні рекомендується наднаціональними та міжнародними інституціями, такими як ЄС та Організація економічного співробітництва та розвитку (англ. Organisation for Economic Co-operation and Development).

Заклики до кодифікації адміністративної процедури в Європі існували ще до Лісабонського договору, але з невеликим практичним результатом. Ситуація змінилася після ухвалення договору у 2007 році, який оновив повноваження Європейсько-

⁴⁸⁷ LEGGE 7 agosto 1990, n. 241 Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-08-07;241>.

го Парламенту та процес формування політики. Лісабонський договір переглянув ДФЕС, встановивши новий конституційний обов'язок регулювати діяльність адміністративних органів ЄС, та запровадив нову політику щодо адміністративної співпраці.

Цей «конституційний» обов'язок викладений у ст. 298 ДФЕС, у якій уперше згадано європейську адміністрацію, розглянуту загалом, включно з агентствами, які розширилися після підписання 1992 року Маастрихтського договору і мали глибокий вплив на розвиток європейської інтеграції. Крім того, ст. 298 визначає принципи, які керують адміністрацією ЄС, у тому сенсі, що вона має бути «відкритою, ефективною та незалежною». Вона також відповідає основним управлінським обов'язкам Ради (ЄС) та Європейського Парламенту, які разом становлять «подвійного законодавця ЄС».

2. Європейський Парламент ухвалив також резолюції з проханням до Комісії запропонувати адміністративні процедури, але поки що Комісія утримується від цього⁴⁸⁸. За відсутності законодавства, яке реалізувало б обов'язок, встановлений у ст. 298 ДФЕС, судам залишається право розглядати, чи можуть так звані модельні правила (*англ.* ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure⁴⁸⁹) бути корисними, коли судова влада ухвалює відповідні процедурні та матеріальні принципи, яких мають дотримуватися державні органи.

Ст. 197 (1) ДФЕС передбачає, що «ефективне впровадження законодавства Союзу державами-членами, яке є необхідним для належного функціонування Союзу, розглядається як питання спільного інтересу». Навіть той факт, що це положення виключає «будь-яку гармонізацію законів і нормативних актів держав-членів», прояснює, що це стосується лише гармонізації,

⁴⁸⁸ Siuciński R. Administrative procedure as a key factor in development of control over administrative power – a European perspective. URL: www.tribunajuridica.eu/arhiva/An10v3/5.%20Robert%20SIUCINSKI%20-%20Lucrarea%201.pdf#page=4.

⁴⁸⁹ ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure. URL: https://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL--Model-Rule-update2015_rules-only-2017.PDF.

а не наближення національного законодавства щодо адміністративної процедури.

3. Останніми роками спостерігається зростання інтересу до національного законодавства щодо адміністративної процедури. Адміністративне процедурне законодавство в Європі цікаве щонайменше з двох причин: по-перше, чому воно взагалі розвинулося; і по-друге, чи характеризується воно не лише відмінностями, а й спільними елементами (рисами).

Хоча французьке адміністративне право особливо важливе для інших правових культур (як у Європі, так і в Латинській Америці), ще дві європейські країни очолили запровадження адміністративного процесуального права: Іспанія 1889 року та Австрія 1925 року. Австрійська кодифікація, зокрема, була значущою завдяки поширенню в Центральній та Східній Європі. Австрійську модель наслідували Чехословаччина та Польща 1928 року, а також Королівство Югославія 1930 року.

У кожному з цих періодів цілі законодавства про адміністративні процедури відрізнялися. Деякі законодавці прагнули посилити захист прав особи, тоді як інші намагалися підвищити адміністративну ефективність. Ще інші прагнули посилити політичний контроль над бюрократією.

Після 1989 року рух до законодавства про адміністративну процедуру поширився по всій Європі. Італія ухвалила закон про адміністративний процес у 1990 році, Португалія – у 1991, Нідерланди – у 1994, а Франція – у 2015 році.

Сьогодні 24 з 27 держав-членів ЄС ухвалили певне законодавство про адміністративні процедури. Існування загального законодавства щодо адміністративної процедури стало нормою, а не винятком.

4. Проте неоднорідність адміністративного процесуального законодавства швидко стає очевидною, якщо враховувати розмір і характер різних положень. У деяких випадках, особливо в країнах Східної Європи, таких як Боснія, Латвія, Польща, Сербія та Словенія, метою було ухвалення комплексного кодексу справедливої та ефективної адміністративної процедури з кількома сотнями положень. В інших країнах, зокрема в Італії та

Нідерландах, законодавство визначає лише загальні принципи та правила.

Існування таких різних типів законодавства може свідчити про відсутність спільних стандартів з адміністративної процедури. Однак, щоб краще визначити, чи існують такі спільні стандарти, необхідно розглянути зміст адміністративного процесуального законодавства і провести детальний фактичний аналіз.

Таке дослідження змісту адміністративного процесуального права показує, що принаймні із законодавчої точки зору існують деякі спільні та сполучні елементи, а саме: концепція адміністрації, право бути почутим і обов'язок наводити аргументи.

Часто загальне законодавство стосується не лише існування органу чи установи, а ще натомість визначає, що адміністративний орган має бути «створений відповідно до публічного права». Ця вимога узгоджена з директивами ЄС щодо публічних закупівель, де існує консолідована концепція «органу, що керується публічним правом». Тобто «поняття «договірних органів», а особливо «органів, що регулюються публічним правом», неодноразово розглядалося у судовій практиці Суду Європейського Союзу. Аби уточнити, що сфера цієї Директиви *ratione personae* має залишатися незмінною, доречно зберегти визначення, на яких базувався Суд, і внести певну кількість уточнень, наданих цією судовою практикою, як ключ до розуміння самих визначень, без наміру змінювати розуміння понять, як це викладено судовою практикою. Для цього слід уточнити, що орган, який діє за звичайних ринкових умов, прагне отримання прибутку та зазнає збитків, що виникають унаслідок своєї діяльності, не слід вважати «органом, що регулюється публічним правом», оскільки потреби загального інтересу, для задоволення яких він був створений або якому було доручено задоволення [цих потреб], можна вважати такими, що мають промисловий або комерційний характер.

У судовій практиці також розглядалася умова, пов'язана з походженням фінансування органу, яка, зокрема, уточнила, що фінансування «переважно» [*'the most part'*] означає більше половини, і що таке фінансування може містити платежі від кори-

стувачів, які накладаються, розраховуються та стягуються відповідно до норм публічного права»⁴⁹⁰.

5. Ще одна поширена проблема в адміністративному праві стосується процесу, за допомогою якого агентство ухвалює рішення. Багато національних законів, більш-менш буквально, відтворюють максиму *audi alteram partem*, тобто «слухай інший бік». Інші національні закони розглядають право бути почутим як основу для низки процесуальних прав, таких як доступ до документів і юридична допомога.

Аналогічно обов'язок надавати пояснення про відмову в ухваленні акта або від розгляду заяви чи скарги та закриття адміністративного провадження (підстави) визнається і захищений скрізь, принаймні у своїй суттєвій формі – тобто щодо рішень, які негативно впливають на особу. Іноді вищі стандарти встановлюються законодавством. У Нідерландах, наприклад, рішення «має ґрунтуватися на належних підставах».

Однак не всі процесуальні порушення призводять до висновку, що адміністративні дії є недійсними. Анулювання зазвичай відбувається лише у зв'язку з процесуальними помилками, які визначають остаточний результат адміністративного рішення.

Отже, особи можуть покладатися на інші правові джерела для забезпечення захисту своїх прав, включно з конституційними положеннями, правом ЄС та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (Європейською конвенцією з прав людини) 1950 року.

Зрештою, очевидно, що адміністративне процесуальне законодавство ЄС (*англ.* EU administrative procedural law⁴⁹¹) поєднує спільність і різноманіття. Це поєднання робить порівняльні юридичні дослідження адміністративної процедури водночас цікавими й важливими.

⁴⁹⁰ Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj/eng>.

⁴⁹¹ Див.: The General Principles of EU Administrative Procedural Law (2015). URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/I_POL_IDA\(2015\)519224_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/I_POL_IDA(2015)519224_EN.pdf).

Список використаних джерел до розділу 7

1. Åkerstrøm Andersen N., Pors J. G. On the History of the Form of Administrative Decisions: How Decisions Begin to Desire Uncertainty. *Management & Organizational History*. 2017. № 12 (2). P. 119–141. URL: <https://doi.org/10.1080/17449359.2017.1324800> or https://researchapi.cbs.dk/ws/portalfiles/portal/57284841/justine_gr_nb_k_pors_on_the_history_of_the_form_of_administrative_decisions_acceptedversion.pdf. In English.
2. Boehme-Neßler V. Europäisches Richtlinienrecht wandelt deutsches Verwaltungsrecht. Ein Beitrag zur Europäisierung des deutschen Rechts. Band 1 der Berliner Europa-Studienreihe: Politik, Recht und Wirtschaft in Europa. Berlin : Köster-Verlag, 1994. 238 S. In German.
3. Chiti Mario P. The EC Notion of Public Administration: The Case of the Bodies Governed by Public Law. *European Public Law*. 2002. Vol. 8. Iss. 4. P. 473–495. URL: <https://doi.org/10.54648/5104715>. In English.
4. della Cananea G., Parona L. Administrative Procedure Acts in Europe: An Emerging ‘Common Core’? *The American Journal of Comparative Law*. Summer 2024. Vol. 72. Iss. 2. P. 324–379. URL: <https://doi.org/10.1093/ajcl/avae016> In English.
5. Fabbri F. Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges. First edition. Oxford : Oxford University Press, 2016. 352 p. URL: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198749134.001.0001>.
6. Nichols T. The Death of Expertise: The Campaign against Established Knowledge and Why it Matters. 2nd edn. Oxford : Oxford University Press, 2024. 300 p. URL: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197763827.001.0001>. In English.
7. NVwZ 1995 – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. 14 Jahrgang 1995. München : C. H. Beck Verlag, 1995. 1248, LXXX S. In German.
8. Public Administration in Germany / Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke, Jan Ziekow (eds.). IIAS Series: Governance and Public Management. International Institute of Administrative Sciences (IIAS). Cham, Switzerland : Palgrave Macmillan, 2021. XXIV, 416 p. URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8>. In English.

9. Reinacher K. Die Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel der Freisetzungsrichtlinie. Berlin : Tenea Verlag, 2005. 218 S. In German.

10. ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure. URL: https://www.renewal.eu/images/Home/ReNEUAL--Model-Rules-update-2015_rules-only-2017.PDF. In English.

11. Ruffert M. Der transnationale Verwaltungsakt. *Die Verwaltung*. 2001. Band 34. S. 453–485. In German.

12. Siuciński R. Administrative procedure as a key factor in development of control over administrative power – a European perspective. *Juridical Tribune*. December 2020. Vol. 10. Iss. 3. P. 427–441. URL: www.tribunajuridica.eu/arhiva/An10v3/5.%20Robert%20SIUCINSKI%20-%20Lucrarea%201.pdf#page=4. In English.

13. The Austrian Codification of Administrative Procedure: Diffusion and Oblivion (1920–1970) / Giacinto della Cananea (ed.), Angela Ferrari Zumbini (ed.), Otto Pfersmann (ed.). First edition.

14. Oxford : Oxford University Press, 2023. LXIII, 279 p. URL: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198867623.001.0001>. In English.

ГАРМОНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ПРАВОМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

НІЩИМНА Світлана Олексіївна,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного
та конституційного права
Навчально-наукового інституту права,
правоохоронної діяльності та психології
Пенітенціарної академії України
ORCID: 0000-0001-7424-7688;

БАЛИШЕВ Микола Володимирович,

доктор філософії з права,
прокурор відділу організації процесуального керівництва
досудовим розслідуванням та нагляду за додержанням законів
при проведенні оперативно-розшукової діяльності
Спеціалізованої прокуратури у сфері оборони Південного регіону
ORCID: 0009-0000-6880-0205

РОЗДІЛ 8. ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА СУЧАСНІ ВИКЛИКИ

8.1. Особливості фінансово-правової відповідальності юридичних осіб у зарубіжних правових системах

Податкові системи країн світу формуються під впливом різних економічних, політичних і соціальних умов. Водночас ефективність наповнення бюджету будь-якої держави залежить від налагодження контрольного механізму в податковій сфері.

З метою запобігання правопорушенням, що виникають у податковій сфері нашої держави, доцільним є вивчення ідей, підходів, методів протидії таким порушенням, що застосовуються у зарубіжних країнах, виокремлюючи з наявних ті пропозиції, які можуть бути ефективно реалізовані в Україні. Досвід України та зарубіжних країн свідчить, що юридичні особи як пла-

тники податків є основними наповнювачами дохідної частини бюджетів, а нормативне врегулювання інституту відповідальності юридичних осіб за податкові правопорушення є одним із пріоритетних завдань податкової політики держав світу.⁴⁹²

Здійснивши аналіз судової практики західних країн, О. Пугаченко дійшов висновку про «консенсусність» податкових правопорушень, тобто таких, що здійснюються за попередньою домовленістю сторін. Такий підхід можливий за наявності недосконалого законодавства або шляхом приховування прибутків як традиційного способу ухилення від сплати податків, або проведення складних міжбанківських комбінацій і багатоканального «просування» грошей у різні сфери тіньової економіки.⁴⁹³ Тому необхідною ознакою будь-якої високорозвиненої системи контролю за дотриманням податкового законодавства є наявність комплексної стандартної процедури організації контрольних перевірок та міцної законодавчої бази, що надає уповноваженим органам широкі повноваження у сфері податкового контролю для впливу на недобросовісних платників податків.⁴⁹⁴

Наприклад, однією з найефективніших систем податкового контролю вважається шведська, яка характеризується жорсткою централізацією та забезпечується Агентством зі сплати податків, яке забезпечує податковий контроль, зокрема, за збором

⁴⁹² Балишев М. В. Відповідальність юридичних осіб зарубіжних країн у сфері оподаткування як складова фінансової безпеки. *Фінансова безпека України: сучасний стан правового регулювання та перспективи розвитку* : матеріали Х науково-практичної конференції, присвяченої науковій школі заслуженого юриста України, професора, д.ю.н. В. Т. Білоуса (м. Ірпінь, 30 жовтня 2024 року). Ірпінь : Державний податковий університет, 2024. 276 с. С. 20–21. URL: <http://surl.li/lgtxbl> (дата звернення: 25.11.2025).

⁴⁹³ Пугаченко О. Б. Діяльність податкових органів у зарубіжних країнах. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2012. Вип. 22. Ч. 2. С. 172. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npkntu_e_2012_22%282%29_30 (дата звернення: 25.11.2025).

⁴⁹⁴ Майдан Ю. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері оподаткування та оцінка можливості його застосування в умовах економіки України. *Стратегічні орієнтири*. 2018. URL: <https://analyst.net.ua/index.php?newsid=3407> (дата звернення: 25.11.2025).

декларацій, примусовим стягненням платежів, особливо на великих підприємствах. Така організація податкового контролю у Швеції дозволила цій країні увійти до п'ятірки лідерів за рівнем свободи від корупції.⁴⁹⁵

Аналізуючи проблему ухилення від сплати податків, європейські вчені визнали її серйозною проблемою світового масштабу. Зокрема, за статистичними даними податковий дефіцит ЄС у 2015 р. становив близько 825 млрд євро на рік. Саме це стало поштовхом до створення урядами країн ЄС низки інструментів для протидії ухиленню від сплати податків на національному та глобальному рівнях.⁴⁹⁶

У 2018 році було проведено дослідження питань світової нерівності, яке свідчить про те, що більше 10 % світового ВВП приховано в офшорах. Так, за результатами роботи Європейської Комісії було виявлено, що частка багатств, розміщених в офшорах резидентами держав-членів Європейського Союзу, досягла 9,7 % ВВП ЄС. Тільки після опублікування «панамських документів» урядам у всьому світі вдалося повернути понад один мільярд євро до національних бюджетів. Наприклад, Німеччина повернула понад 160 млн євро, Франція – понад 120 млн євро, а Бельгія – 16 млн євро.⁴⁹⁷

Для ефективного впровадження нової спільної моделі податкової справедливості у Європі та, відповідно, боротьби з ухи-

⁴⁹⁵ Мельник М. І., Лещух І. В. Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності: монографія. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І.Долішнього НАН України», 2015. С. 220. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20150301.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

⁴⁹⁶ Lucia Rossel, Brigitte Unger, Jason Batchelor, and Jan van Koningsveld, The Implications of Making Tax Crimes a Predicate Crime for Money Laundering in the EU: Building a Legal Dataset of Tax Crimes and Money Laundering in the European Union. Oxford University Press, 2021. P. 236. URL: <https://academic.oup.com/book/39754/chapter/339818508> (дата звернення: 25.11.2025).

⁴⁹⁷ A New Model for Tax Justice in Europe: A shift to ensure fairness and sustainability. Belgium. P. 13. URL: https://pes.eu/wp-content/uploads/2022/09/A-New-Model-for-Tax-Justice-in-Europe-A-shift-to-ensure-fairness-and-sustainability_EN.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

ленням від сплати податків необхідно враховувати й долати такі проблеми в податковій сфері: підрив соціальної політики, податкову заборгованість, відсутність спільного фінансового реєстру та моніторингу незаконних фінансових потоків підрозділами фінансового контролю, недосконалу систему санкцій щодо посередників, які допомагають великим корпораціям уникати сплати податків. Наприклад, компаніям, фінансовим установам та їхнім посередникам, які сприяли уникненню прозорого оподаткування, має загрожувати покарання – виключення із програми державних закупівель, інвестиційних програм ЄС та ін.⁴⁹⁸

Отже, враховуючи наявні проблеми, сьогодні основними завданнями, які стосуються податкової політики країн ЄС, є боротьба з ухиленням від оподаткування та податковим шахрайством.⁴⁹⁹

Формування системи відповідальності юридичних осіб за податкові правопорушення обумовлене необхідністю конструктивного розв'язання проблем сфери оподаткування. Дослідивши практику різних держав, можемо констатувати, що основними видами юридичної відповідальності юридичних осіб за податкові правопорушення в зарубіжних країнах є: адміністративна (у тому числі «квазікримінальна») та кримінальна відповідальність.

Зміст розділу 4 «Адміністративні підходи до запобігання та вирішення суперечок, пов'язаних з трансферним ціноутворенням» Настанов Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у редакції 2010 року, присвячений огляду практики країн-учасниць світової міжнародної організації ОЕСР щодо заходів із забезпечення належного порядку сплати податків⁵⁰⁰, де

⁴⁹⁸ Там само. Р. 12, 17.

⁴⁹⁹ Боднарський М. Особливості становлення і розвитку інституту податкових систем в країнах Європейського Союзу. *Трансформація податкової та обліково-аналітичної систем в контексті сучасних кризових явищ*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Чернівці, 20 травня 2021 р.). Чернівці: Технодрук, 2021. С. 24. URL: http://chteiknteu.cv.ua/ua/content/download/subsection/nauka/konf_20_05_2021.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁰⁰ Bui T. Tax evasion in Ukraine: corporate and personal liability. *Наукові записки НаУКМА. Економічні науки*. 2018. Т. 3. Вип. 1. С. 23. URL:

адміністративна відповідальність була названа одним з найбільш поширених інструментів такого забезпечення.

Наприклад, досвід управління податковим боргом у США має таку особливість як перекладення основної частини тягара відповідальності за дотримання податкового законодавства на самого платника податків, а не на фіскальну службу. При цьому функціонує налагоджена система податкових санкцій, заснована на принципі відповідності розміру накладених санкцій ступеню тяжкості вчинених податкових правопорушень.⁵⁰¹ На думку Ю. Майдана, американський підхід характеризується жорсткістю санкцій за податкові правопорушення та застосуванням комбінованих штрафних санкцій. Так, надання неправильної податкової інформації тягне для юридичних осіб штраф у 500 тис дол. США.⁵⁰²

Європейський підхід до визначення адміністративної відповідальності має більш демократичний, превентивний характер.⁵⁰³ Наприклад, Швейцарія, Німеччина та Велика Британія встановлюють фіксовані суми штрафів залежно від виду порушення і наявності умислу.⁵⁰⁴

<https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/05630bcf-c643-4da6-9c25-bc98784240b1/content> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁰¹ Волощук Р. Є. Зарубіжний досвід управління податковим боргом та його адаптація в Україні. *Економіка і суспільство*. Мукачівський державний університет. 2017. Вип. 9. С. 966. URL: https://economyandsociety.in.ua/journals/9_ukr/166.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁰² Майдан Ю. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері оподаткування та оцінка можливості його застосування в умовах економіки України. *Стратегічні орієнтири*. 2018. URL: <https://analyst.net.ua/index.php?newsid=3407> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁰³ Balyshev M. V. Liability of legal entities for tax offenses: experience of foreign countries. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Вип. 85. Ч. 2. С. 219.

⁵⁰⁴ Мельник М. І., Лещух І. В. Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності : монографія. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України», 2015. С. 234. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20150301.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

У Нідерландах найвищий штраф за ухилення від сплати податків станом на 2018 рік становив 79 тис. євро, тоді як в Україні – близько 15 тис. євро⁵⁰⁵, що говорить саме за себе.

У Франції та Італії штрафні санкції встановлюються у відсотковому співвідношенні від суми заниженого або несплаченого податку. Так, максимальний розмір штрафу у Франції становить 80 %, в Італії – 240 % від сум зазначених порушень. При цьому розмір санкцій також залежить від наявності умислу при здійсненні податкових правопорушень.⁵⁰⁶

Крім того, у Франції за несвоєчасне подання декларації з платника стягується податок у повній сумі і накладається штраф, мінімальна сума якого встановлена у розмірі 40 % від суми нарахованого податку у разі доведення навмисного ухилення від сплати податку. У разі встановлення факту регулярного зменшення доходів платника податки стягуються у безспірному порядку з його рахунків.⁵⁰⁷

Загалом податкове законодавство Франції передбачає необхідні механізми боротьби з ухиленням від оподаткування на основі вивчення податкових декларацій платників податків чи отриманої зовнішньої інформації.⁵⁰⁸ Для великих юридичних осіб застосовуються загальна перевірка та перевірка правильності систем обліку, а невеликим юридичним особам надається допомога під час складання балансу. Рівень застосування примусового стягнення податкового боргу зі сплати податків є від-

⁵⁰⁵ Bui T. Tax evasion in Ukraine: corporate and personal liability. *Наукові записки НаУКМА. Економічні науки*. 2018. Т. 3. Вип. 1. С. 24. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/05630bcf-c643-4da6-9c25-bc98784240b1/content> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁰⁶ Мельник М. І., Лещух І. В. Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності : монографія. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України», 2015. С. 234. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20150301.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁰⁷ Там само. С. 2018.

⁵⁰⁸ Майдан Ю. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері оподаткування та оцінка можливості його застосування в умовах економіки України. *Стратегічні орієнтири*. 2018. URL: <https://analyst.net.ua/index.php?newsid=3407> (дата звернення: 25.11.2025).

носно низьким, адже понад 90 % платежів до бюджету сплачується платниками податків добровільно. При цьому за рахунок застосування заходів примусового стягнення надходження до бюджету Франції становлять близько 10 млрд євро на рік.⁵⁰⁹

В Італії нормативною підставою застосування адміністративної відповідальності за податкові правопорушення до юридичних осіб є законодавчий указ від 08.06.2001 № 231 (Указ № 231/2001), за яким адміністративна відповідальність до юридичної особи може застосовуватися у рамках кримінального провадження, оскільки зазвичай останнє відбувається через роки після некримінального податкового провадження, а узгодженість між цими двома провадженнями в частині доказів відсутня.⁵¹⁰ Йдеться про так звану адміністративно-кримінальну («квазікримінальну») відповідальність юридичних осіб.⁵¹¹

За рішенням Верховного Суду Італії від 07.04.2020 № 11626 за іноземними компаніями зберігається юрисдикція щодо адміністративної (квазікримінальної) відповідальності. Іноземні юридичні особи, які здійснюють свою діяльність в Італії, підлягають адміністративній (квазікримінальній) відповідальності, встановленій Указом № 231/2001 незалежно від їх резидентства або місця розташування їхніх головних офісів чи філій.⁵¹²

Поняття квазікримінальної відповідальності досліджують у своїх наукових доробках Д. Трут і А. Автух, приділяючи увагу питанню притягнення юридичних осіб до кримінальної відпові-

⁵⁰⁹ Волощук Р. Є. Зарубіжний досвід управління податковим боргом та його адаптація в Україні. *Економіка і суспільство*. Мукачівський державний університет. 2017. Вип. 9. С. 965. URL: <https://economyandsociety.in.ua/journals/9ukr/166.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵¹⁰ Italy: Administrative (Quasi-Criminal) Liability for Employee Actions Extended to Tax Offenses. *White paper*. June 2020. P. 2. URL: <http://surl.li/sjsytn> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵¹¹ Balyshhev M. V. Liability of legal entities for tax offenses: experience of foreign countries. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Вип. 85. Ч. 2. С. 219.

⁵¹² Italy: Administrative (Quasi-Criminal) Liability for Employee Actions Extended to Tax Offenses. *White paper*. June 2020. P. 1. URL: <http://surl.li/sjsytn> (дата звернення: 25.11.2025).

дальності. Використовуючи цю дефініцію, вони наголошують, що основною ознакою такого підходу до відповідальності є не визнання законодавством юридичних осіб суб'єктами злочину, а можливість застосування до них різноманітних кримінальних санкцій. Тобто це така модель відповідальності юридичних осіб, коли останні підлягають адміністративній відповідальності за причетність до кримінального злочину. На думку цих дослідників, ФРН, Швеція, Італія, Іспанія є країнами-представниками запровадження квазікримінальної відповідальності юридичних осіб⁵¹³.

Італійський Указ № 231/2001 також встановлює та регулює порядок відповідальності юридичних осіб за скоєння адміністративних правопорушень, які є частиною кримінального правопорушення. Це так звані «предикатні правопорушення», які вчиняються керівниками або працівниками юридичної особи в її інтересах. У цьому випадку штрафні санкції застосовуються лише до юридичної особи, яка отримує вигоду від вчинення правопорушення.⁵¹⁴

Загалом італійська система адміністративної відповідальності за порушення правил оподаткування передбачає застосування податкових стягнень (штрафів) до юридичних осіб у двох формах: притягнення до відповідальності безпосередньо юридичної особи; застосування солідарної відповідальності до юридичної особи та працівника або законного представника компанії, асоціації чи іншої організації.⁵¹⁵

Таким чином, Указ № 231/2001 запровадив до італійського законодавства систему адміністративної відповідальності юри-

⁵¹³ Трут Д., Автук А. Притягнення юросіб до кримінальної відповідальності в Україні: міф чи реальність? *Юридична газета online*. 15 лютого 2016 р. URL: <http://surl.li/kcyspu> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵¹⁴ Liability of corporations, associations, and partnerships (collective entities) for tax crimes. 2022. URL: <https://arlettipartners.com/liability-of-corporations-associations-and-partnerships-collective-entities-for-tax-crimes/> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵¹⁵ Italy: Administrative (Quasi-Criminal) Liability for Employee Actions Extended to Tax Offenses. *White paper*. June 2020. P. 2. URL: <http://surl.li/sjsytn> (дата звернення: 25.11.2025).

дичних осіб, яка додається до відповідальності юридичної особи у разі скоєння нею правопорушення і має на меті накладення на таку особу санкцій кримінального характеру. Разом з тим юридична особа не звільняється від адміністративної відповідальності у випадку звільнення її від кримінальної відповідальності шляхом погашення (крім амністії).⁵¹⁶

Ключовим аспектом німецької моделі адміністрування обов'язкових податкових платежів та зборів є доволі високі й суворі фінансові штрафи за податкові правопорушення.⁵¹⁷ У Німеччині поширена практика накладення регуляторних штрафів великого розміру на юридичну особу, у тому числі банки, відповідно до статті 30 Закону про адміністративні правопорушення Німеччини (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten – OWiG). Так, за скоєння умисного правопорушення розмір штрафу встановлюється у сумі до 10 млн євро, а у випадку скоєння правопорушення з необережності – до 5 млн євро. На відміну від кримінальних правопорушень, за адміністративні правопорушення особи не підлягають засудженню до позбавлення волі, що схвалюється більшістю суспільства.⁵¹⁸

Науковці М. Вілке та А. Макферсон наполягають на тому, що німецьке законодавство може слугувати прикладом того, як для боротьби з ухиленням юридичних осіб від оподаткування без притягнення їх до кримінальної відповідальності викорис-

⁵¹⁶ Manacorda S., Vassalli C. Tax offences: the new field for corporate criminal liability in Italy. URL: <https://www.ibanet.org/article/C4B0E91E-3472-409C-97EF-46332DA64A4F> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵¹⁷ Коваленко І. А. Порівняльний аналіз зарубіжного та національного досвіду України в адмініструванні податку на додану вартість. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2021. № 49. С. 56. URL: https://er.knuid.edu.ua/bitstream/123456789/17778/1/20210614_301.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

⁵¹⁸ Wilke M., Macpherson A. Liability of Banks for Aiding Tax Evasion: A Comparative Analysis of German and UK Law. Cambridge University Press, 24 May 2019. *European Journal of Risk Management*. Vol. 10. Iss. 1. Symposium on Risk Management of Disruptive Technologies. March 2019. P. 148–150. URL: <http://surl.li/giowzb> (дата звернення: 25.11.2025).

товувати функціонально еквівалентні адміністративні санкції.⁵¹⁹ На думку німецького законодавця, превалювання адміністративних санкцій над кримінальними у податковій сфері спрямовано на переконання компаній запроваджувати організаційні заходи з метою дотримання податкової дисципліни та запобігання скоєнню податкових кримінальних правопорушень.

У Швеції несплата податків або сплата їх не в повному обсязі, як правило, карається накладенням штрафу в розмірі, кратному сумі, що прихована від оподаткування, та кваліфікується фіскальною службою як адміністративне правопорушення, термін давності за яким становить чотири роки.⁵²⁰

У контексті імплементації Директиви (ЄС) Європейського Парламенту та Ради від 05.07.2017 № 2017/1371 про боротьбу з шахрайством, спрямованим проти фінансових інтересів Союзу, кримінально-правовими засобами⁵²¹ та Законодавчого Указу Італії № 231/2001 адміністративна (квазікримінальна) відповідальність юридичних осіб поширюється на певні податкові кримінальні правопорушення та полягає у накладенні судом стягнень у виді штрафу, розмір якого залежить від: поведінки юридичної особи (ступінь вини; наявність заходів, вжитих юридичною особою для усунення або мінімізації наслідків від скоєного правопорушення; наявність дій, спрямованих на запобігання вчиненню кримінальних правопорушень); економічного та фінансового стану юридичної особи. Максимальний розмір одиниць для визначення штрафу за вчинення податкових кримінальних правопорушень коливається від 400 до 500 одиниць, що тягне за собою максимальні штрафи в Італії у розмірі від

⁵¹⁹ Там само. Р. 150.

⁵²⁰ Волощук Р. Є. Зарубіжний досвід управління податковим боргом та його адаптація в Україні. *Економіка і суспільство*. Мукачівський державний університет. 2017. Вип. 9. С. 964. URL: https://economyandsociety.in.ua/journals/9_ukr/166.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

⁵²¹ Директива (ЄС) Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2017 року № 2017/1371 про боротьбу з шахрайством, спрямованим проти фінансових інтересів Союзу, кримінально-правовими засобами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-17#Text (дата звернення: 25.11.2025).

619 600 євро до 774 500 євро. Однак розмір штрафу може бути збільшений до однієї третини, тобто максимальна сума може становити відповідно від 815 333 євро до 1 032 666 євро.⁵²²

Кримінальна відповідальність юридичних осіб за податкові правопорушення є найпоширенішою серед країн Європи, США і Канади. Це пов'язано з державною політикою цих країн у питанні боротьби з корупцією, шахрайством, злочинами у сфері оподаткування, які загрожують їх економічним інтересам. Вважається, що у країнах Західної Європи та США несплата податків є таким злочинним діянням, яке за ступенем суспільної небезпеки поступається хіба що умисному вбивству.⁵²³

Починаючи з 1996 року, Рада ОЕСР рекомендувала країнам-членам, у яких на законодавчому рівні було дозволено не оподатковувати неправомірну вигоду (хабарі), одержані іноземними посадовими особами, переглянути цей підхід та позбутися відповідної практики. Згодом Рада ОЕСР ухвалила «Рекомендацію щодо податкових заходів для боротьби з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях» з метою подальшого посилення ролі податкових органів у боротьбі з хабарництвом.⁵²⁴ Отже, очевидним є те, що в Європейському Союзі податкові кримінальні правопорушення є однією з найсерйозніших проблем, з якими стикається влада держав-членів ЄС.⁵²⁵

⁵²² Italy: Administrative (Quasi-Criminal) Liability for Employee Actions Extended to Tax Offenses. *White paper*. June 2020. P. 2. URL: <http://surl.li/sjsytn> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵²³ Хоменко В. П. Гуманізація кримінальної відповідальності за ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів): вітчизняний та зарубіжний досвід. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2015_1_6 (дата звернення: 25.11.2025).

⁵²⁴ ОЕСР (2022), Рекомендація Ради щодо податкових заходів для подальшої боротьби з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях, OECD/LEGAL/0371. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/OECD_Tax_Measures_Bribery.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

⁵²⁵ Approaches to tax crimes in the European Union. PROTAX, 2018–2021. P. 9–11. URL: <http://surl.li/kmqgyh> (дата звернення: 25.11.2025).

Подальший розвиток законодавства ЄС щодо кримінальних податкових правопорушень пов'язаний з ухваленням Європейським Парламентом у 2015 році Директиви ЄС 2015/849 (4-та Директива про боротьбу з відмиванням грошей)⁵²⁶, яка визнала ухилення від сплати податків предикатним злочином та закріпила низку заходів для боротьби з відмиванням грошей. Відповідно до змісту Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, предикатний злочин – це будь-який злочин, у результаті якого виникли доходи, що можуть стати предметом злочину, зазначеного у ст. 9 Конвенції.⁵²⁷ Отже, вищевикладене дає підстави констатувати, що в Європейському Співтоваристві відсутній єдиний (узгоджений) підхід до класифікації податкових правопорушень та санкцій за їх вчинення, що призвело до ситуації, коли кожна держава-член ЄС повинна була вдатися до запровадження в національне законодавство власного підходу щодо боротьби з ухиленням від сплати податків.

Враховуючи той факт, що різні країни належать до різних правових систем та мають власну нормативну базу, способи криміналізації порушень податкового законодавства різняться залежно від рівня правової культури, особливостей політичного курсу тощо. У посібнику "Fighting Tax Crime – The Ten Global Principles", виданого Організацією економічного співробітництва та розвитку, наголошено, що застосування принципу забезпечення криміналізації податкових правопорушень буде найбільш ефективним за умови: чіткого закріплення в законодавстві видів податкових правопорушень, які криміналі-

⁵²⁶ Lucia Rossel, Brigitte Unger, Jason Batchelor, and Jan van Koningsveld, *The Implications of Making Tax Crimes a Predicate Crime for Money Laundering in the EU: Building a Legal Dataset of Tax Crimes and Money Laundering in the European Union*. Oxford University Press, 2021. P. 236–237. URL: <https://academic.oup.com/book/39754/chapter/339818508> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵²⁷ Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом : міжнародний документ. Страсбург, 08.11.1990 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_029#Text (дата звернення: 25.11.2025).

зуються; застосування кримінальної відповідальності у випадку доведення факту скоєння злочину; додержання принципу застосування суворіших санкцій за більш тяжкі правопорушення; наявність затвердженої процедури притягнення до кримінальної відповідальності.⁵²⁸

Практично в усіх випадках справ про ухилення від сплати податків у великих розмірах тягар доказування покладається на сторону обвинувачення. Наприклад, за ухилення від сплати податків юридична особа може бути притягнена до кримінальної відповідальності у разі, якщо буде доведено, що злочинні дії могли статися внаслідок спільних дій осіб – представників компанії.⁵²⁹

З метою врегулювання питання застосування єдиних підходів країн ЄС щодо боротьби з податковими злочинами, на підставі документа ОЕСР "Fighting Tax Crime: The Ten Global Principles" окремо для кожної країни Організацією економічного співробітництва та розвитку у 2020 році розроблено «Модель рівнів розвитку у сфері розслідування податкових злочинів» як інструмент для діагностики самооцінки та зрілості розслідування таких злочинів і сприяння впровадженню загальнодержавних підходів до боротьби з податковими кримінальними правопорушеннями на практиці.⁵³⁰

Модель рівнів розвитку є відносно поширеним інструментом, що часто використовується з метою надання допомоги юридичним особам на основі самооцінки зрозуміти поточний

⁵²⁸ OECD (2021), *Fighting Tax Crime – The Ten Global Principles*, second edition, OECD Publishing, Paris, 17 June 2021. P. 16. URL: <https://doi.org/10.1787/006a6512-en> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵²⁹ Bui T. Tax evasion in Ukraine: corporate and personal liability. *Наукові записки НаУКМА. Економічні науки*. 2018. Т. 3. Вип. 1. С. 23. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/05630bcf-c643-4da6-9c25-bc98784240b1/content> (дата звернення: 25.11.2025); Refers to OECD (2017), *Fighting Tax Crime: The Ten Global Principles*, OECD Publishing, Paris, 8 November 2017. URL: <http://www.oecd.org/tax/crime/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles.htm> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵³⁰ OECD. *Tax Administration and Tax Crime Maturity Models*. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/comparative-analysis-of-tax-administrations/tax-maturity-models.html> (дата звернення: 25.11.2025).

рівень їх можливостей у певній функціональній, стратегічній чи організаційній галузі, а також тип змін, які, найімовірніше, дозволять їм з часом досягти більш високого рівня. Така модель рівнів розвитку у сфері розслідування податкових злочинів спрямована на те, щоб допомогти визначити власні спроможності та шляхи подолання проблем, які сприяють появі порушень у сфері оподаткування. Крім того, вона є важливим інструментом визначення можливостей протидії податковим злочинам, включно з тими, що просуваються Аддис-Абебською податковою ініціативою.⁵³¹

Аддис-Абебська програма дій була ухвалена на Третій міжнародній конференції з фінансування розвитку, що відбулася в Ефіопії 13–16 липня 2015 р. та за результатами якої Генеральною Асамблеєю ООН була схвалена постанова № 69/313 від 27 липня 2015 р. Запропонована Програма дій створена з метою реалізації принципів сталого розвитку на період до 2030 року шляхом узгодження всіх фінансових потоків і політики з економічними, соціальними та екологічними пріоритетами (охоплює набір політичних дій з понад 100 конкретних заходів, які спираються на джерела фінансування, технології, інновації, торгівлю тощо).⁵³²

Отже, Модель рівнів розвитку у сфері розслідування податкових злочинів – це інструмент, розроблений для проведення юрисдикціями самостійного оцінювання своєї спроможності розслідувати податкові злочини та сприяти дотриманню подат-

⁵³¹ OECD (2020), Tax Crime Investigation Maturity Model, OECD, Paris. 30 November 2020. 87 p. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/comparative-analysis-of-tax-administrations/tax-maturity-models.html#tax-crime> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵³² Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda). The final text of the outcome document adopted at the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa, Ethiopia, 13–16 July 2015) and endorsed by the General Assembly in its resolution 69/313 of 27 July 2015: Department of Economic and Social Affairs Financing. United Nations New York, 2015. URL: https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

кового законодавства шляхом розвитку відповідних можливостей. Викладена у документі ОЕСР "Fighting Tax Crime: The Ten Global Principles" 2017 року⁵³³ модель описує еволюційний шлях через чотири рівні розвитку: зародження, становлення, усталеність та реалізація потенціалу, щоб продемонструвати, як удосконалюються можливості правозастосування завдяки постійному розвитку процедур і комплексному впровадженню кожного із глобальних принципів. Процедури, що застосовуються для впровадження десяти глобальних принципів, використовуються як об'єктивні критерії для визначення рівня розвитку в певній юрисдикції. За даними ОЕСР, такі процедури були виокремлені в багатьох юрисдикціях та допомогли досягти визначених результатів і загальної мети діяльності органів, що розслідують податкові злочини.⁵³⁴

Розглянемо більш докладно, які глобальні принципи виокремлено в Моделі рівнів розвитку у сфері розслідування податкових злочинів та яким чином має забезпечуватися мобілізація внутрішніх ресурсів юрисдикцій на шляху до мінімізації ухилення від оподаткування та протидії незаконним фінансовим потокам, що призведе до покращення добровільного дотримання податкового законодавства через ефективні заходи стримування:

1. Забезпечення криміналізації податкових правопорушень. Цей принцип забезпечує наявність в уповноважених органів слідчих та правоохоронних функцій, необхідних для ефективного проведення слідчих дій та забезпечення можливості обґрунтованого позбавлення порушників доходів, отриманих злочинним шляхом. Він є підставою для: формування нормативної бази щодо внутрішньої співпраці між правоохоронними органами; сприяння мінімізації податкових правопорушень через встанов-

⁵³³ Refers to OECD (2017), Fighting Tax Crime: The Ten Global Principles, OECD Publishing, Paris. 8 November 2017. URL: <http://www.oecd.org/tax/crime/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles.htm> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵³⁴ OECD (2020), Tax Crime Investigation Maturity Model, OECD, Paris. 30 November 2020. 87 p. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/comparative-analysis-of-tax-administrations/tax-maturity-models.html#tax-crime> (дата звернення: 25.11.2025).

лення відповідальності, співмірної з тяжкістю вчинених правопорушень; ефективного застосування кримінального законодавства.

2. Розроблення ефективної стратегії боротьби з податковими злочинами. Виконання цього принципу передбачає наявність у юрисдикцій системи оцінки загроз і стратегії зменшення ризиків. Забезпечення ефективної боротьби з податковими злочинами потребує проведення консультацій із зацікавленими сторонами як на етапі розроблення стратегії, так і постійного моніторингу її виконання. Ефективність забезпечується шляхом впровадження операційного плану зменшення ризиків, який охоплює відбір справ, розроблення та розслідування справ, залучення працівників, розвиток персоналу і технологій. Доповненням стратегії боротьби з податковими злочинами є постійна комунікація з громадськістю та ЗМІ.

3. Наявність достатніх слідчих повноважень. Принцип передбачає наділення уповноважених органів необхідним обсягом повноважень для забезпечення здійснення розслідування податкових злочинів на належному рівні та можливості притягнення винних осіб до відповідальності або запобігання таким злочинам. Належний обсяг повноважень передбачає забезпечення можливості під час розслідування податкових злочинів отримувати документи від третіх осіб; проводити обшуки та конфіскації, у тому числі цифрових доказів; перехоплювати поштові та телекомунікаційні повідомлення; проводити допити й негласні спостереження; проводити операції під прикриттям тощо. Принцип 3 прямо кореспондується Принципу 10, оскільки захист прав підозрюваних є необхідною умовою отримання належних доказів і забезпечення доброчесності органів, що здійснюють розслідування.

4. Наявність дієвих повноважень на заморожування, арешт та конфіскацію активів. З метою організації дієвої боротьби з податковими злочинами правоохоронні органи юрисдикцій мають бути наділені належним обсягом повноважень щодо заморожування, арешту, конфіскації активів та поверненням доходів, пов'язаних із протиправними діями платників податків. Зазначені повноваження кореспондуються з Принципами 3, 9 та 10, які пов'язані із забезпеченням прозорості та до-

бачущості процесу доказування, захисту прав підозрюваних, а також є необхідними умовами для міжнародного співробітництва та виконання рішень іноземних держав про заморожування активів. Крім того, ефективному поверненню активів сприяє утворення юрисдикціями в організаційній структурі уповноважених органів спеціального підрозділу, наділеного відповідними функціями (Принцип 5).

5. *Створення організаційної структури з визначеними обов'язками.* Наявність ефективної організаційної структури уповноважених органів з чітко окресленими функціями забезпечує вироблення загальної стратегії та міжвідомчої співпраці, спрямованих на задоволення державних потреб. Зусилля всієї системи органів спрямовуються на запобігання, виявлення та розслідування податкових правопорушень, відшкодування збитків, а також забезпечення незалежності дій уповноважених органів та їх відповідальності за ухвалення рішень, здійснення нагляду тощо.

6. *Забезпечення достатніх ресурсів для розслідування податкових злочинів.* Для успішного запобігання, виявлення, розслідування податкових правопорушень та організації повернення збитків до бюджетів юрисдикції повинні бути забезпечені достатніми ресурсами. Усталеною практикою є наділення кожної юрисдикції власними фінансовими, людськими, інфраструктурними, організаційно-стратегічними, інформаційними та технологічними ресурсами відповідно до національного законодавства.

7. *Визнання податкових злочинів предикатним правопорушенням, що передує відмиванню грошей.* Кваліфікація податкових злочинів як одного з предикатних правопорушень, що передує відмиванню коштів, надає юрисдикціям більших можливостей у проведенні розслідувань таких правопорушень на національному рівні та забезпечує механізми міжнародної співпраці з відповідними органами зарубіжних країн, кращу міжвідомчу координацію як на оперативному, так і на стратегічному рівнях. Визнання податкових злочинів предикатними, що передують відмиванню коштів, є підставою міжнародної співпраці з прямим обміном інформацією та взаємною правовою допомогою між компетентними органами для забезпечення

розслідування та кримінального переслідування суб'єктів податкових правопорушень кожної юрисдикції. Цей принцип ґрунтується на Рекомендації 3 Цільової групи з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), яка закликає вносити податкові злочини до переліку предикатних правопорушень, що передують відмиванню коштів.

8. Наявність ефективної основи для внутрішньої міжвідомчої співпраці. Ефективний загальнодержавний підхід до боротьби з податковими та іншими фінансовими правопорушеннями полягає у здатності різних уповноважених органів (наприклад, податкових служб, митних органів, органів боротьби з відмиванням коштів, антикорупційних органів, органів поліції та прокуратури, фінансових регуляторних органів тощо) співпрацювати один з одним у межах наданих повноважень у виявленні, запобіганні та притягненні до відповідальності суб'єктів за протиправні діяння. Взаємодія відбувається шляхом обміну інформацією та інших форм співробітництва, що призводить до розширення можливостей як на оперативному, так і на стратегічному рівнях.

9. Забезпечення наявності механізмів міжнародної співпраці. Сучасний світ переважно вільного перетину кордонів породжує необхідність тісної міжнародної співпраці, у тому числі й у питанні ефективної боротьби з міжнародними податковими правопорушеннями. Юрисдикції вибудовують механізми міжнародної співпраці на підставі належної внутрішньої правової та оперативної бази задля забезпечення запобігання, виявлення, розслідування податкових злочинів та кримінального переслідування суб'єктів правопорушень. Обмін інформацією та інші форми міжнародної співпраці мають наслідком покращення протидії незаконним фінансовим потокам, що передбачено Рекомендацією 40 та Оперативним результатом 2 Групи з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF).

10. Захист прав підозрюваних. Усім суб'єктам податкових правопорушень юрисдикції мають забезпечити дотримання основних прав, у тому числі тих, що викладені в Декларації прав людини Організації Об'єднаних Націй. Таким суб'єктам забез-

печується інформування про їхні права до та під час податкового кримінального провадження.⁵³⁵

Отже, досвід окремих зарубіжних країн показує, що юрисдикції, які успішно впроваджують Десять глобальних принципів, синхронізовано та регулярно аналізують процес їх впровадження, досягають вищих рівнів ефективності. Практика співпраці у податковій сфері уповноважених органів дозволяє оперативно реагувати на ризики, що виникають, та надає можливість коригувати рішення відповідно до ситуації, що склалася. Таким чином, наявність надійної внутрішньої співпраці компетентних органів підвищує рівень розвитку юрисдикції.⁵³⁶

Водночас необхідно окремо виділити важливість Директиви (ЄС) 2017/1371 Європейського парламенту та Ради від 5 липня 2017 року про боротьбу з шахрайством, спрямованим проти фінансових інтересів Союзу, кримінально-правовими засобами (Директива PIF), яка залишається актуальним законодавчим актом з урахуванням її основної мети – забезпечення відповідальності юридичних осіб у рамках кримінального законодавства щодо кримінальних правопорушень, які завдають шкоди фінансовим інтересам ЄС, у тому числі шахрайство, підбурювання, а також сприяння та пособництво у вчиненні будь-якого з кримінальних правопорушень.⁵³⁷

У 2020 році Законодавчим Указом № 75 про імплементацію директиви PIF в ЄС було розширено список податкових правопорушень, до яких віднесено: подання неправдивої податкової декларації; неподання податкової декларації; податкове шахрайство за допомогою інших засобів і неправдивих податкових

⁵³⁵ OECD (2020), Tax Crime Investigation Maturity Model, OECD, Paris. 30 November 2020. P. 10–85. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/comparative-analysis-of-tax-administrations/tax-maturity-models.html#tax-crime> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵³⁶ Там само. Р. 8.

⁵³⁷ Директива (ЄС) № 2017/1371 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2017 року про боротьбу з шахрайством, спрямованим проти фінансових інтересів Союзу, кримінально-правовими засобами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-17#Text (дата звернення: 25.11.2025).

декларацій тощо за умови, що відповідні діяння вчинені також в інших державах-членах ЄС та не були належним чином враховані шляхом взаємозаліку або якщо вони вчинені в контексті «транснаціональних шахрайських систем» з метою ухилення від сплати податку на додану вартість на загальну суму не менше 10 млн євро.⁵³⁸

Виділяючи серед податкових злочинів шахрайство з доходами від податку на додану вартість, С. Манакорда та К. Вассаллі характеризують його як будь-яку дію чи бездіяльність, вчинену в транскордонних шахрайських схемах щодо: використання або подання неправдивих, неправильних або неповних звітів або документів щодо податку на додану вартість, що має наслідком зменшення ресурсів бюджету ЄС; нерозголошення інформації, пов'язаної з податком на додану вартість, у порушення конкретної вимоги з тим самим наслідком; або подання правильних звітів щодо податку на додану вартість з метою шахрайського приховування несплати або неправомірного створення прав на відшкодування податку на додану вартість. Такий злочин застосовується лише у випадку «серйозних правопорушень» проти загальної системи податку на додану вартість, коли навмисні дії чи бездіяльність, які лежать в основі цього злочину, пов'язані з територією двох або більше держав-членів ЄС.⁵³⁹

На думку О. Пугаченко, у більшості західних країн податкові судові позови виключені зі сфери майнових позовів і по суті прирівняні до карних справ. Відповідно, як наголошує дослідниця, за навмисне приховування прибутків від оподаткування законодавством передбачені такі самі суворі покарання, як і за карні злочини.⁵⁴⁰

⁵³⁸ Tax crimes, criminal liability of legal entities and other changes in criminal law by the implementing decree of the PIF Directive. *PwC TLS*. 17 July 2020. URL: <http://surl.li/daumdj> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵³⁹ Manacorda S., Vassalli C. Tax offences: the new field for corporate criminal liability in Italy. URL: <https://www.ibanet.org/article/C4B0E91E-3472-409C-97EF-46332DA64A4F> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁴⁰ Пугаченко О. Б. Діяльність податкових органів у зарубіжних країнах. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Еко-*

Науковець Дж. Сімон, досліджуючи питання кримінальної відповідальності юридичних осіб, зазначив, що можливість притягнення юридичних осіб до відповідальності за вчинення злочину в кримінальному порядку в Іспанії та Італії з'явилася завдяки імплементації в національне законодавство кримінальних режимів, що випливають з міжнародних договорів і угод, а також впливу американської та британської правових систем.⁵⁴¹

До ухвалення Директиви PIF у 2017 році, яка запровадила відповідальність юридичних осіб за шахрайство з податком на додану вартість, деякі країни, з-поміж яких Італія, не передбачали відповідальності суб'єктів господарювання за податкові злочини. Враховуючи те, що більшість податкових злочинів в Італії скоювалася юридичними особами, проблема полягала у тому, що податкові злочини, які вчинялися юридичними особами та які виявлялися предикатними злочинами, не підлягали криміналізації.⁵⁴²

Від 2019 року в Італії почали відбуватися зміни у законодавстві, що врегулювали питання корпоративної кримінальної відповідальності за податкові правопорушення як нового виду відповідальності. Корпоративну кримінальну відповідальність запровадили на підставі ухваленого Законодавчого Указу 231/2001, де акцентували на відповідальності юридичної особи, що виникла на підставі рішення кримінального суду, у тому випадку, якщо особа, що має повноваження керівника або підлегла їй особа, вчиняє або намагається вчинити правопорушення в інтересах або на користь юридичної особи.⁵⁴³

номічні науки. 2012. Вип. 22. Ч. 2. С. 173. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npkntu_e_2012_22%282%29_30 (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁴¹ Simhon J. Criminal liability of legal entities. *CMS. Law. Tax. Future*. URL: <https://cms.law/en/col/publication/criminal-liability-of-legal-entities> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁴² Approaches to tax crimes in the European Union. PROTAX, 2018–2021. P. 27. URL: <http://surl.li/kmqgyh> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁴³ Manacorda S., Vassalli C. Tax offences: the new field for corporate criminal liability in Italy. URL: <https://www.ibanet.org/article/C4B0E91E-3472-409C-97EF-46332DA64A4F> (дата звернення: 25.11.2025).

Отже, в Італії до набуття чинності Закону 157/2019 податкові злочини не вносили до списку предикатних злочинів, за які встановлювалася корпоративна кримінальна відповідальність. Відповідно, на компанії могли бути накладені лише санкції, встановлені податковою адміністрацією за фіскальні порушення.⁵⁴⁴ Згодом перед італійською системою права постало питання про кваліфікацію кримінальних податкових правопорушень, за які настає корпоративна відповідальність, як предикатних злочинів. Вирішено воно було завдяки ухваленню 2018 року Закону про європейське представництво, який набув чинності з 2019 року. Ним було імплементовано 26 директив ЄС у законодавство Італії, включно з Директивою PIF. Зокрема, Законом 157/2019, що стосувався нової системи корпоративної кримінальної відповідальності за широкий спектр податкових правопорушень, були внесені зміни до Указу 124/2019, який містив невідкладні заходи, пов'язані з боротьбою з ухиленням від сплати податків і відповідним коригуванням кримінального законодавства. Після цього оновлений таким чином нормативно-правовий акт набув статусу закону.⁵⁴⁵

Відповідно до Законодавчого Указу Італії № 74/2000 серед поширених кримінальних правопорушень, що вчиняються юридичними особами, виділяли: подання фальшивих податкових декларацій на основі рахунків-фактур, яких не існує; ухилення від сплати податків; неправомірна компенсація податкових пільг; приховування чи знищення бухгалтерських документів та ін.⁵⁴⁶ Санкції за такі злочини передбачають: штрафи у розмірі до 1,5 млн євро; заходи дискваліфікації та конфіскації; призупинення будь-якої комерційної діяльності; заборона вести переговори з державною адміністрацією тощо. Конфіскація виражається у стягненні грошової суми, товарів чи

⁵⁴⁴ Там само.

⁵⁴⁵ Там само.

⁵⁴⁶ Liability of corporations, associations, and partnerships (collective entities) for tax crimes. 2022. URL: <https://arlettipartners.com/liability-of-corporations-associations-and-partnerships-collective-entities-for-tax-crimes/> (дата звернення: 25.11.2025).

інших благ, що дорівнюють вартості або прибутку від скоєного злочину. Такі заходи суттєво впливають на економічний стан юридичної особи. Заходи дискваліфікації як покарання, що застосовуються до компаній на додаток до грошових санкцій, полягають у забороні укладати контракти з державною адміністрацією; позбавленні пільг, позик, грантів або субсидій, включно зі скасуванням вже наданих; забороні реклами товарів чи послуг тощо. Ці заходи можуть встановлюватися на період від трьох місяців до двох років і застосовуватися у випадках отримання юридичною особою значного прибутку в результаті діянь керівників юридичних осіб або у разі повторного вчинення правопорушень.⁵⁴⁷

Кримінальна відповідальність юридичних осіб у Чехії також має свої особливості, передбачені Законом № 418/2011 «Про кримінальну відповідальність юридичних осіб та провадження проти них». Основні відмінності чеського законодавства полягають у тому, що: 1) у країні створений Реєстр засуджених юридичних осіб, який доступний на офіційній сторінці Міністерства юстиції Чехії; 2) на юридичну особу за рішенням суду може бути накладено санкцію у виді обов'язку опублікувати судові рішення щодо себе. Така санкція може мати негативні наслідки для репутації та подальшої діяльності юридичної особи.⁵⁴⁸

Від 2012 року юридичні особи в Чехії підлягають відповідальності за кримінальні правопорушення, які вчиняються: 1) органом управління або його членами та/або особами, які обіймають керівну посаду в юридичній особі, уповноважені діяти, здійснювати управління або контрольну діяльність від її імені; 2) будь-якою особою, яка здійснює вирішальний вплив на управління юридичною особою, якщо дії такої особи призвели до настання кримінально- правового наслідку, що становить

⁵⁴⁷ Manacorda S., Vassalli C. Tax offences: the new field for corporate criminal liability in Italy. URL: <https://www.ibanet.org/article/C4B0E91E-3472-409C-97EF-46332DA64A4F> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁴⁸ Mechl S. Criminal liability of legal entities in the Czech Republic. *Kinstellar*. 2017. URL: <https://www.kinstellar.com/news-and-insights/detail/488/criminal-liability-of-legal-entities-in-the-czech-republic> (дата звернення: 25.11.2025).

кримінальну відповідальність для підконтрольної юридичної особи; 3) працівником або особою з подібним статусом, якщо він діяв відповідно до положень затверджених інструкцій або за згодою керівника.⁵⁴⁹

Позиція законодавця Чехії полягає в тому, що злочин, вчинений юридичною особою у власних інтересах, у разі зміни структури компанії, її власника, належності часток власності, назви тощо не є підставою для звільнення компанії від відповідальності. Верховний суд Чехії своїм рішенням розмежував кримінальну відповідальність юридичної та фізичної особи за вчинення злочину. Вина юридичної особи має бути похідною від вини фізичної особи, яка фактично вчинила злочин, а не від вини особи, яка офіційно уповноважена діяти від імені такої юридичної особи.⁵⁵⁰

За кримінальні податкові правопорушення за чеським законодавством суд може застосовувати такі стягнення: розпуск (ліквідація) юридичної особи або окремого об'єкта з конфіскацією майна (повністю або частково); штраф від 780 євро до 57 млн євро; заборона на вчинення певних дій; відсторонення від участі в публічних тендерах або від отримання грантів і субсидій; публікація рішення суду; конфіскація майна або його частини, отриманого юридичною особою в результаті вчинення кримінального правопорушення.⁵⁵¹

У Великій Британії для поліпшення відносин між великими платниками податків і податковими органами створено Центр з обслуговування великого бізнесу. У країні широко використовується метод горизонтального моніторингу, умовою для впровадження якого на підприємстві є підписання заяви про конт-

⁵⁴⁹ The CEE guide to the criminal liability of corporate entities. *CMS Legal Services EEIG*. April, 2021. P. 30 . URL: <https://cms.law/en/media/local/cms-cmno/files/publications/publications/the-cee-guide-to-criminal-liabilityofcorporate-entities-cms?v=2> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁵⁰ Там само. Р. 11–12.

⁵⁵¹ Там само. Р. 12.

роль за податками, завдяки якій керівники компаній мають можливість контролювати власні податкові ризики.⁵⁵²

Особливостями притягнення юридичних осіб до відповідальності за злочини щодо ухилення від сплати податків за законодавством Великобританії можна назвати: 1) розгляд судами Сполученого Королівства та притягнення до відповідальності юридичних осіб, які скоїли або сприяли скоєнню кримінальних податкових правопорушень у Великобританії, незалежно від того, чи є відповідна організація резидентом чи нерезидентом; 2) кваліфікація вчинення юридичною особою кримінального правопорушення стає можливою лише після встановлення факту сприяння ухиленню від сплати податків фізичною особою, пов'язаною з юридичною особою-платником податків. Має бути доведено, що пов'язана особа навмисно здійснювала шахрайські дії, що сприяли ухиленню від сплати податків юридичною особою; 3) будь-яка юридична особа з кількома філіями (відділеннями), у тому числі хоча б однією з них, що розташована у Великій Британії, підлягає кримінальній відповідальності, оскільки філії (відділення) юридичних осіб не вважаються окремими юридичними особами; 4) учасник спільного підприємства, що діє через окрему юридичну особу, яка надає послуги від імені цього учасника та сприяє податковому шахрайству, притягується до відповідальності.⁵⁵³

Досліджуючи питання відповідальності юридичних осіб за ухилення від сплати податків, Т. Б'юї, М. Вілке, А. Макферсон

⁵⁵² Лещух І. В. Податковий контроль великих платників податків: іноземний досвід та вітчизняна практика. *Облік і фінанси*. 2014. № 1 (63). С. 83. URL: <https://ird.gov.ua/irds/obifin201401082.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁵³ Tackling tax evasion: Government guidance for the corporate offences of failure to prevent the criminal facilitation of tax evasion. *HM Revenue & Customs. Government guidance*. 1st September 2017. P. 7–8. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/672231/Tackling-tax-evasion-corporate-offences.pdf (дата звернення: 25.11.2025); Андрющенко І. Є., Гринь Ю. В. Міжнародний досвід організації податкового адміністрування. *Електронний журнал «Ефективна економіка»*. 2015. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4514> (дата звернення: 25.11.2025).

звернули увагу на таку особливість як криміналізація правопорушень, вчинених юридичними особами згідно із Законом про фінансування злочинним шляхом 2017 року (CFA), яким передбачено притягнення до відповідальності саме юридичних осіб.⁵⁵⁴

Отже, у Великобританії розмежовують злочини, пов'язані з ухиленням від сплати податків, які скоєні юридичними особами (або їх структурними підрозділами) на території держави, та аналогічні злочини, скоєні платниками податків за кордоном. У другому випадку спостерігається посилення відповідальності, оскільки кваліфікації піддаватимуться дії платника податків та пов'язаної особи, що буде вважатися обтяжувальною обставиною у разі ухилення від сплати податків. Це стосується всіх юридичних осіб, таких як: компанії, партнерства, товариства, незалежно від того, чи працюють вони з комерційною метою чи ні (наприклад, благодійність), а також різних юридичних осіб, які мають здійснювати заходи контролю над власними працівниками, агентами та постачальниками послуг, з метою зниження ризиків.⁵⁵⁵

Прикладом може слугувати випадок з "Gladstone Bank", який зареєстрований у Швейцарії та має філії в низці юрисдикцій як у Великій Британії, так і у Німеччині, які не вважаються окремими юридичними особами. Компанія "Gladstone Bank" була притягнена до відповідальності саме за нездатність запобігти злочинному ухиленню від сплати податків. Отже, банк поніс корпоративну відповідальність за ухилення від сплати податків за

⁵⁵⁴ Bui T. Tax evasion in Ukraine: corporate and personal liability. *Наукові записки НаУКМА. Економічні науки*. 2018. Т. 3. Вип. 1. С. 25. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/05630bcf-c643-4da6-9c25-bc98784240b1/content> (дата звернення: 25.11.2025); Wilke M., Macpherson A. Liability of Banks for Aiding Tax Evasion: A Comparative Analysis of German and UK Law. Cambridge University Press, 24 May 2019. *European Journal of Risk Management*. Vol. 10. Iss. 1: Symposium on Risk Management of Disruptive Technologies. March 2019. P. 148. URL: <http://surl.li/giowzb> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁵⁵ Simmons P. Corporate criminal offences of failure to prevent the facilitation of tax evasion. *OUT-LAW / YOUR DAILY NEED-TO-KNOW*. 14 Aug 2024. URL: <https://www.pinsentmasons.com/out-law/guides/corporate-criminal-offences-of-failing-to-prevent-the-facilitation-of-tax-evasion-> (дата звернення: 25.11.2025).

кордоном, оскільки не зміг запобігти діям пов'язаних осіб – співробітників філії, спрямованих на ухилення від сплати податків.⁵⁵⁶

На відміну від Великобританії, у Німеччині питання корпоративної відповідальності за ухилення від сплати податків останніми роками перебуває у центрі уваги громадськості та держави. Особливістю є те, що в Німеччині для юридичних осіб кримінальної відповідальності не передбачено, а застосовується вона лише до фізичної особи у разі доведення її вини. На корпоративні організації, включно з банками, існує лише можливість накладення регулювальних штрафів. Вважається, що концепція притягнення юридичних осіб до кримінальної відповідальності (корпоративна кримінальна відповідальність) несумісна з принципом "nulla poena sine culpa" німецького кримінального права, оскільки, наприклад, акціонери юридичної особи можуть постраждати внаслідок корпоративного покарання разом з особами, винними у скоєнні злочину, або замість них.⁵⁵⁷

Загалом збільшення випадків злочинних дій у податковій сфері спонукає держави-члени ЄС запроваджувати криміналізацію таких явищ: неправдиве представлення інформації, нерозголошення інформації та зловживання службовим становищем, шахрайство з ПДВ та відмиванням грошей.⁵⁵⁸

Зважаючи на необхідність удосконалення питання відповідальності за податкові правопорушення, у Європі була запроваджена нова модель податкової справедливості задля забезпечення стабільності в податковій сфері, яка передбачає заходи

⁵⁵⁶ Tackling tax evasion: Government guidance for the corporate offences of failure to prevent the criminal facilitation of tax evasion. *HM Revenue & Customs. Government guidance*. 1st September 2017. P. 33–35. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/672231/Tackling-tax-evasion-corporate-offences.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁵⁷ Wilke M., Macpherson A. Liability of Banks for Aiding Tax Evasion: A Comparative Analysis of German and UK Law. Cambridge University Press, 24 May 2019. *European Journal of Risk Management*, Vol. 10. Iss. 1: Symposium on Risk Management of Disruptive Technologies. March 2019. P. 148–149. URL: <http://surl.li/giowzb> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁵⁸ Approaches to tax crimes in the European Union. PROTAX, 2018–2021. P. 93. URL: <http://surl.li/kmqgyh> (дата звернення: 25.11.2025).

для розв'язання проблем: 1) створення загального фінансового реєстру ЄС для моніторингу фінансових потоків та активів; 2) створення Європейського підрозділу фінансової розвідки; 3) накладення податкових штрафів на несприятливі сфери, де поширено ухилення від оподаткування та інші схеми; 4) перегляд правил Кодексів поведінки для покращення податкової прозорості та захисту викривачів.⁵⁵⁹

Дещо інший підхід до проблеми, що розглядається, має законодавство Канади. М. Мельник та І. Лещух, досліджуючи податкове законодавство цієї країни, наголошують: «Порівняно з іншими країнами демократичного світу воно є досить складним та передбачає: 1) існування Податкового суду для здійснення податкового контролю; 2) існування жорсткого покарання за податкові злочини, зокрема, санкцій у виді тривалого терміну позбавлення волі або значної суми штрафу, у тому числі з конфіскацією майна платника».⁵⁶⁰ Тобто специфіка податкового законодавства і складність судового розгляду справ про правопорушення в податково-фінансовій сфері обумовили створення інституту «податкових судів», які займаються виключно розглядом позовів з податкових питань.

Факт застосування жорстких санкцій за податкові злочини в Канаді підтверджується й іншими дослідниками, які до механізму притягнення до відповідальності за податкові правопорушення додають також: використання американського підходу до побудови системи відповідальності за вчинені податкові правопорушення; регулювання відповідальності великих корпорацій як законодавчими актами, так і спеціальними угодами щодо забезпечення механізму податкового контролю; криміналізацію значної кількості податкових девіацій (поведінки, яка

⁵⁵⁹ A New Model for Tax Justice in Europe: A shift to ensure fairness and sustainability. Belgium. P. 17. URL: https://pes.eu/wp-content/uploads/2022/09/A-New-Model-for-Tax-Justice-in-Europe-A-shift-to-ensure-fairness-and-sustainability_EN.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁶⁰ Мельник М. І., Лещух І. В. Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності : монографія. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України», 2015. С. 227. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20150301.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

не відповідає встановленим загальним стандартам щодо податкової культури).⁵⁶¹ Крім того, канадським законодавством передбачено застосування відповідальності за «податкове шахрайство, яке полягає у ненаданні документів або свідомому перекручуванні відомостей, наданих податковій службі, що призводить до заниження задекларованих сум податків, а також існування як стандартної, так і скороченої процедури провадження розгляду податкових спорів».⁵⁶²

Служба внутрішніх доходів здійснює організацію податкового контролю у Сполучених Штатах Америки, яка вважається доволі складною. Податкове законодавство США будується на принципі презумпції винності, в основу якого покладено обов'язок доведення правомірності застосування податкової пільги на платника податку або на податкового агента. Органи податкового адміністрування США зобов'язані перевіряти правомірність застосування платниками та податковими агентами податкових пільг.⁵⁶³

Задля виявлення ризиків можливого вчинення правопорушень у сфері оподаткування, що є підставою для призначення податкової перевірки у США, застосовується метод непрямого контролю, що передбачає вивчення видатків (витрат) платника з наступним співставленням обсягів його видатків з доходами.⁵⁶⁴

Крім того, у США підхід до побудови системи відповідальності за вчинені податкові злочини відзначається також жорсткістю санкцій та криміналізацією значної кількості випадків девіантної поведінки суб'єктів відповідальності. Умисне при-

⁵⁶¹ Proskura K. P. Foreign experience in organization of tax administration. *Economic Annals-XXI*. 2012. Vol. 121. Iss. 7–8. P. 33. URL: <https://ea21journal.world/index.php/ea-v121-09/> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁶² Андрющенко І. Є., Гринь Ю. В. Міжнародний досвід організації податкового адміністрування. *Електронний журнал «Ефективна економіка»*. 2015. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4514> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁶³ Proskura K. P. Foreign experience in organization of tax administration. *Economic Annals-XXI*. 2012. Vol. 121. Iss. 7–8. P. 31–32. URL: <https://ea21journal.world/index.php/ea-v121-09/> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁶⁴ Там само. Р. 33.

ховування прибутків від оподаткування карається на рівні покарання за карні злочини. Спеціалісти відзначають складність документування і формування доказової бази таких злочинів, оскільки дії учасників протиправних дій, як правило, ретельно сплановані й добре організовані.⁵⁶⁵

З огляду на жорстку політику США щодо податкових злочинів очевидним є те, що юридичні особи активно відшукують легальні шляхи зменшення податкового навантаження та зменшення штрафних санкцій у разі несплати податків. Наприклад, енергопереробна компанія "North American Industry Classification System", річний бюджет якої обчислюється шестизначними сумами та яка здійснює експортно-імпортні операції з енергоносіями, з метою зменшення суми податків за забруднення навколишнього середовища вдається до закупівлі квот на забруднення атмосферного повітря й викиди двувуглецю та має інші пільги.⁵⁶⁶

Американська юридична фірма "Locke & Witte", яка спеціалізується на справах у сфері господарського, кримінального права та банкрутства, під час вирішення спорів, пов'язаних із притягненням до кримінальної відповідальності юридичних осіб, дотримується такої позиції: 1) юридичні особи можуть нести кримінальну відповідальність за податкове шахрайство, вчинене директором, посадовою особою або службовцем; 2) юридичну особу можливо притягнути до відповідальності за дії її директорів, посадових осіб, працівників або агентів, якщо: злочинне діяння було скоєне з метою сприяння господарській діяльності юридичної особи; існував конкретний злочинний умисел; директор або працівник має певний рівень повнова-

⁵⁶⁵ Пугаченко О. Б. Діяльність податкових органів у зарубіжних країнах. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2012. Вип. 22. Ч. 2. С. 173. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nrkntu_e_2012_22%282%29_30 (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁶⁶ Хоменко В. П. Гуманізація кримінальної відповідальності за ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів): вітчизняний та зарубіжний досвід. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2015_1_6 (дата звернення: 25.11.2025).

жень у корпоративній структурі; юридична особа фактично отримує вигоду від злочинної діяльності названих осіб.⁵⁶⁷

Відповідно до Типового кримінального кодексу США юридична особа може бути притягнута до кримінальної відповідальності за злочини своїх агентів лише у випадку, якщо скоєння злочину було санкціоноване або безвідповідально допущене радою директорів чи високопоставленим агентом, який діяв від імені юридичної особи. Наприклад, податкове шахрайство з підготовки корпоративних податкових декларацій, що може мати наслідком притягнення юридичної особи до відповідальності за ухилення від сплати податків, може бути кваліфіковане через шахрайські дії бухгалтера⁵⁶⁸.

Отже, опрацювання досвіду країн континентальної Європи, Сполучених Штатів Америки та Канади у сфері правової відповідальності юридичних осіб за податкові правопорушення дозволяє виділити такі підстави їх скоєння: недосконала політика щодо боротьби з корупцією та шахрайством; прогалини податкового законодавства; відсутність державного реєстру незаконних фінансових потоків тощо. Заходи відповідальності юридичних осіб за податкові правопорушення у зазначених країнах передбачають як адміністративну, так і кримінальну відповідальність. Особливістю є застосування адміністративної (квазі-кримінальної) відповідальності за податкові правопорушення, скоєні юридичними особами, та виділення окремої групи порушень – предикатних злочинів у податковій сфері.

8.2. Міжнародне співробітництво у протидії транснаціональному ухиленню від оподаткування

З метою визначення основних напрямів та форм співробітництва держав у боротьбі з ухиленням юридичних осіб від оподаткування дослідимо правові основи такого співробітництва і роль у цьому міжнародних організацій та їх органів. Міжнарод-

⁵⁶⁷ Thomas S. Locke, Zachary A. Witte. Tax Fraud and Corporate Criminal Liability. "Locke & Witte". URL: <https://lockeandwitte.com/articles/articles-on-criminal-law/tax-fraud-and-corporate-criminal-liability.html> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁶⁸ Там само.

ні юридичні особи, які переважно діють у формі корпорацій, основні напрями своєї діяльності спрямовують на здійснення прямих міжнародних інвестицій в економіку іноземних держав. Видами таких міжнародних корпорацій є: 1) транснаціональні корпорації (ТНК), у яких головна компанія володіє капіталом юридичних осіб однієї країни, а філії (відділення) розташовані в одній або кількох різних країнах; 2) багатонаціональні корпорації (БНК), де головна компанія об'єднує капітал юридичних осіб двох і більше країн, а філії (відділення) розташовані в різних країнах; 3) глобальні корпорації (ГБК), які інтегрують великомасштабну господарську діяльність, що здійснюється в різних країнах світу, тобто охоплює компанії практично всіх держав.⁵⁶⁹

Світ переживає епоху зростання масштабів транснаціоналізації економіки, оскільки, за даними дослідників, сума внутрішнього та зовнішнього нагромаджених обсягів прямих іноземних інвестицій досягла на початку 2000-х років 1/5 світового ВВП, експорт закордонних філій ТНК становили 1/3 світового експорту, а ВВП, вироблений за рахунок закордонних філій, становив 7 % світового ВВП. За даними ООН, нині у світі налічується понад 65 тис. ТНК, які афілюють понад 850 тис. закордонних компаній, а загальний штат працівників становить близько 74 млн осіб.⁵⁷⁰

В Україні здійснюють бізнес-діяльність менш ніж 1 % усіх світових міжнародних корпорацій, а вітчизняний індекс корпоративної транснаціоналізації у довоєнні роки коливався в межах від 23,6 % до 29,8 %. У нашій державі було зареєстровано понад 7 тис. філій іноземних міжнародних корпорацій, а ступінь проникнення транснаціональних бізнес-груп у вітчизняну економіку був украй незначним, оскільки зі 100 найбільших між-

⁵⁶⁹ Кузьменко О. В., Стефанчук М. М., Чорна В. Г. Особливості оподаткування міжнародних корпорацій. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Т. 2. Вип. 2. С. 91–92. URL: http://nvppp.in.ua/vip/2019/2/tom_2/18.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁷⁰ Качур А. В., Могилко Д. М. ТНК та їх роль у сучасних міжнародних економічних відносинах. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. 9. С. 58. URL: https://economyandsociety.in.ua/journals/19_ukr/9.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

народних корпорацій світу лише 20 % було представлено в Україні. При цьому більшість з них займалися обмеженим продажем власної продукції, і лише окремі (Procter&Gamble, Johnson&Johnson, Philip Morris International, McDonald's) розвивали власне виробництво.⁵⁷¹

За статистичними даними 2014 року було з'ясовано, що до двадцятки найбільших платників податків в Україні увійшло дев'ять дочірніх компаній транснаціональних корпорацій, які перерахували до державного бюджету податків на суму майже 30 млрд грн, що становило близько 6 % загальних доходів бюджету України. Але діяльність транснаціональних корпорацій, незважаючи на доходи, які наповнюють дохідну частину державного бюджету приймаючої країни, мають і негативний вплив на їх економіку, оскільки транскордонна діяльність породжує безліч можливостей для ухилення від оподаткування.⁵⁷²

За оцінками органу Генеральної Асамблеї ООН з питань торгівлі та розвитку (ЮНКТАД), у 2015 році на долю транснаціональних корпорацій у середньому припадало 23 % від усіх надходжень корпоративного податку. Крім того, вони також забезпечували 10 % від загального обсягу державних доходів. У розвинених країнах такий показник був нижчим: близько 15 % та 5 % відповідно.⁵⁷³ За даними Глобальної асоціації сталого

⁵⁷¹ Кузьменко О. В., Стефанчук М. М., Чорна В. Г. Особливості оподаткування міжнародних корпорацій. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Т. 2. Вип. 2. С. 94. URL: http://nvppp.in.ua/vip/2019/2/tom_2/18.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁷² Фененко П. О. Податкова складова діяльності транснаціональних корпорацій: можливості та виклики. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2015. Вип. 14. С. 273. URL: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2015/14-2015/63.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁷³ Фененко П. О. Податкова складова діяльності транснаціональних корпорацій: можливості та виклики. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2015. Вип. 14. С. 273. URL: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2015/14-2015/63.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).; World investment report 2015: Reforming International Investment Governance. *United nations conference on trade and development*. New

інвестування (GSIA), у 2022 році обсяг сталого інвестування впав на 12 % до 1,3 трильйона доларів. Прямі іноземні інвестиції в країни, що розвиваються, дещо зросли, хоча зростання було зосереджено на кількох великих ринках, що розвиваються. Інвестиційні потоки до багатьох менших країн, що розвиваються, зупинилися, а потоки прямих іноземних інвестицій до найменш розвинених країн (НРК) також скоротилися.⁵⁷⁴

Проблему ухилення від сплати податків такими компаніями як Amazon, Google і Starbucks ще у 2012 році виявив бюджетний комітет парламенту Великобританії. Прогалини в Податковому кодексі США використали і Microsoft, Hewlett-Packard, Apple. Зокрема, Apple вдалося приховати податків на прибуток на суму 44 млрд доларів США, тоді як вона є однією з найбагатших транснаціональних корпорацій у світі та найбільшим платником корпоративного податку у США.⁵⁷⁵

Станом на 2022 рік експертами Міжнародної асоціації податкових спеціалістів Tax Justice Network було встановлено, що країни світу завдяки фінансовій таємниці втрачають загалом 483 млрд дол. США на рік через глобальні податкові зловживання, вчинені транснаціональними корпораціями та фізичними особами. Частка останніх складає 171 млрд дол. США, що є можливим через механізм офшорного ухилення від сплати податків. Крім зловживань у сфері оподаткування, фінансова таємниця дозволяє відмивати брудні гроші, своєю чергою сприяючи корупції, ухиленню від санкцій, організованій злочинності,

York and Geneva, 2015. 253 p. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2015_en.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁷⁴ Мацука В. М. Інвестування у сталий розвиток. *Актуальні проблеми міжнародних відносин* : збірник наукових праць. Вип. 159 (спецвипуск). Ч. 1. Київ : Київський національний університет імені Тараса Шевченка ; Навчально-науковий інститут міжнародних відносин, 2024. С. 44–46. URL: <http://surl.li/sujkby> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁷⁵ Смірнова О. М. Оподаткування доходів транснаціональних корпорацій у країнах Європейського Союзу: історичний екскурс та сучасний стан. *Електронний журнал «Ефективна економіка»*. 2013. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2540> (дата звернення: 25.11.2025).

наркокартелям, тероризму та торгівлі людьми.⁵⁷⁶ За твердженням П. Фененка, загалом у світі змогли уникнути оподаткування фінансові активи розміром від 21 до 32 трлн дол., які були виведені до податкових гаваней, а обсяг незаконних транскордонних фінансових потоків щороку в середньому становить 1,5 трлн доларів.⁵⁷⁷

У 2022 році Сполучені Штати Америки займали першу позицію в Індексі фінансової таємниці й мали досить високий бал секретності – 67,43, а також величезну глобальну вагу розміру офшорних фінансових послуг, що становила 2578 %. Натомість Україна у 2022 році посідала 85 місце в Індексі фінансової таємниці й мала середній бал секретності 58,88 і вагу розміру офшорних фінансових послуг 2 %.⁵⁷⁸

На думку І. Кучерової, ефективними напрямками для міждержавної взаємодії при вдосконаленні податкової політики щодо протидії приховуванню прибутків корпорацій від оподаткування є: вироблення спільної лінії поведінки розвинених країн стосовно держав – податкових гаваней через міжнародні організації (ОЕСР) та інтеграційні угруповання (ЄС); запровадження в національні податкові законодавства заходів адміністративного характеру для протидії незаконним операціям з використанням офшорних структур; конкуренція з податковими гаванями економічними методами (наприклад, шляхом зниження податкових ставок у розвинених країнах).⁵⁷⁹ Отже, йдеться про можливість транснаціональних корпорацій зменшувати по-

⁵⁷⁶ The problem. Financial Secrecy Index. Tax Justice Network. URL: <https://fsi.taxjustice.net/the-problem/> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁷⁷ Фененко П. О. Податкова складова діяльності транснаціональних корпорацій: можливості та виклики. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2015. Вип. 14. С. 274. URL: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2015/14-2015/63.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁷⁸ Tax Justice Network. Financial Secrecy Index. Interaktive map. URL: <https://fsi.taxjustice.net/interactive-map/> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁷⁹ Кучерова І. М. Міжнародне співробітництво з проблем ухилення ТНК від сплати податків: нові ініціативи. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. Вип. 115. Ч. І. 2013. С. 199.

даткове навантаження за рахунок трансфертного ціноутворення завдяки наявності статусу резидента офшорної зони, податкових канікул, пільгових податкових ставок.⁵⁸⁰ Як наслідок – постає завдання для європейських держав розвивати механізми контролю за трансфертним ціноутворенням. Одним зі шляхів розв’язання проблеми є гармонізація міжнародного податкового законодавства з метою недопущення ухилення від оподаткування завдяки наявним прогалинам законодавства.

Під егідою міжнародної економічної спільноти було ухвалено низку міжнародних документів, які викликають поглиблений інтерес з точки зору регламентації заходів боротьби з ухиленням від оподаткування великих міжнародних корпорацій у рамках міжнародного співробітництва:

1) Конвенція про взаємну адміністративну допомогу з податкових справ (ETS 127) (1988 р.);⁵⁸¹

2) Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом (1990 р.);⁵⁸²

3) Модельна конвенція ООН про проблему подвійного оподаткування між розвинутими країнами та країнами, що розвиваються (1980 р.);⁵⁸³

⁵⁸⁰ Смірнова О. М. Оподаткування доходів транснаціональних корпорацій у країнах Європейського Союзу: історичний експурс та сучасний стан. *Електронний журнал «Ефективна економіка»*. 2013. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2540> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁸¹ Конвенція про взаємну адміністративну допомогу з податкових справ (ETS 127) : Конвенція Ради Європи, Організації економічного співробітництва та розвитку. Міжнародний документ від 25.01.1988. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_325#Text (дата звернення: 25.11.2025); Вітліна М. О., Шульга Т. М. Міжнародні заходи протидії ухиленню від сплати податків. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 1. С. 179. URL: <http://surl.li/fqvuku> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁸² Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом : міжнародний документ. Страсбург, 08.11.1990. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_029#Text (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁸³ Кучерова І. М. Міжнародне співробітництво з проблем ухилення ТНК від сплати податків: нові ініціативи. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. Вип. 115. Ч. I. 2013. С. 200; Model double taxation convention between devel-

4) Модельна конвенція про уникнення подвійного оподаткування доходів і капіталу ОЕСР (1977 р.);⁵⁸⁴

5) Рекомендація Ради Організації економічного співробітництва та розвитку щодо податкових заходів для подальшої боротьби з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях (2022 р.);⁵⁸⁵

6) Настанови Організації економічного співробітництва та розвитку щодо трансфертного ціноутворення для транснаціональних компаній та податкових служб (2010 р.);⁵⁸⁶

7) Стандарт автоматичного обміну інформацією про фінансовий рахунок у податкових справах Ради ОЕСР (2014 р.);⁵⁸⁷

8) Директива Ради 2011/16/ЄС (DAC) про адміністративне співробітництво у сфері оподаткування та про скасування Директиви 77/799/ЄЕС (2011 р.);⁵⁸⁸

oped and developing countries: United Nations. New York, 1980. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/13957?v=pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁸⁴ Там само.

⁵⁸⁵ Рекомендація Ради щодо податкових заходів для подальшої боротьби з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях. OECD/LEGAL/0371. OECD, 2022. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/OECD_Tax_Measures_Bribery.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁸⁶ Bui T. Tax evasion in Ukraine: corporate and personal liability. *Наукові записки НаУКМА. Економічні науки*. 2018. Т. 3. Вип. 1. С. 21–27. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/05630bcbf-c643-4da6-9c25-bc98784240b1/content> (дата звернення: 25.11.2025); Настанови ОЕСР щодо трансфертного ціноутворення для транснаціональних компаній та податкових служб. OECD, 22.07.2010. URL: http://www.afo.com.ua/doc/Nastanovy_OESR.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁸⁷ Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters, OECD Publishing. OECD, 2014. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264216525-en> (дата звернення: 25.11.2025); Касперович Ю. В. Міжнародний досвід боротьби з ухиленням від оподаткування та розмиванням податкової бази: висновки та рецепти для України. Національний інститут стратегічних досліджень. Аналітична записка. 01.05.2017. С. 15. URL: <https://www.niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/mizhnarodniy-dosvid-borotbi-z-ukhilennyam-vid-opodatkuвання-ta> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁸⁸ Директива Ради 2011/16/ЄС про адміністративну співпрацю у сфері оподаткування та про скасування Директиви 77/799/ЄЕС. Директива Європейського Союзу від 15.02.2011: міжнародний документ. URL:

9) Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2015/849 про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму, про внесення змін до Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 648/2012 та про скасування Директиви Європейського Парламенту і Ради 2005/60/ЄС та Директиви Комісії 2006/70/ЄС (2015 р.);⁵⁸⁹

10) Директива Ради (ЄС) 2016/1164 (ATAD I) про боротьбу з ухиленням від сплати податків, які мають безпосередній вплив на функціонування внутрішнього ринку (2016 р.);⁵⁹⁰

11) Директива (ЄС) 2017/1371 Європейського Парламенту та Ради про боротьбу з шахрайством, спрямованим проти фінансових інтересів Союзу, кримінально-правовими засобами (2017 р.);⁵⁹¹

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_024-11#Text (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁸⁹ Lucia Rossel, Brigitte Unger, Jason Batchelor, and Jan van Koningsveld, *The Implications of Making Tax Crimes a Predicate Crime for Money Laundering in the EU: Building a Legal Dataset of Tax Crimes and Money Laundering in the European Union*. Oxford University Press, 2021. P. 236–271. URL: <https://academic.oup.com/book/39754/chapter/339818508> (дата звернення: 25.11.2025); Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2015/849 про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму, про внесення змін до Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 648/2012 та про скасування Директиви Європейського Парламенту і Ради 2005/60/ЄС та Директиви Комісії 2006/70/ЄС. Директива Європейського Союзу від 20.05.2015 : міжнародний документ. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/es-2015849.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁹⁰ Директива Ради (ЄС) 2016/1164 про встановлення правил протидії практикам ухилення від сплати податків, які мають безпосередній вплив на функціонування внутрішнього ринку : Директива Європейського Союзу від 12.07.2016 : міжнародний документ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_022-16#Text (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁹¹ Директиви (ЄС) № 2017/1371 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2017 року про боротьбу з шахрайством, спрямованим проти фінансових інтересів Союзу, кримінально-правовими засобами. Директива Європейського Союзу : міжнародний документ від 05.07.2017 № 2017/1371. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-17#Text (дата звернення: 25.11.2025).

12) Багатостороння конвенція про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування (MLI) (2016 р.)⁵⁹² та інші.

Разом з цим, за даними Міністерства фінансів України, на сьогодні між Україною та іншими державами діє 71 міжнародна двостороння конвенція (угода) про уникнення подвійного оподаткування.⁵⁹³

Аналізуючи один з перелічених документів, І. Кучерова зауважує, що «Модельна конвенція ОЕСР про уникнення подвійного оподаткування доходів і капіталу (1977 р.) не сприяла розвиткові рівноправного співробітництва між країнами-експортерами капіталу та країнами-імпортерами, оскільки її норми сприяли підтримці інтересів кінцевого одержувача доходів у країні його резидентства. На думку дослідниці, задоволення інтересів розвинутих країн (експортерів капіталу) і країн, що розвиваються (імпортерів капіталу), краще відображено в Модельній конвенції ООН про проблему подвійного оподаткування між розвинутими країнами та країнами, що розвиваються, 1980 р., де розширено концепцію податкової бази країни-джерела доходів та визначено пріоритет щодо податкових кредитів, які застосовуються країною резидентства експортерів капіталу. Водночас Модельна конвенція ООН менше уваги спрямувала на інформаційну та адміністративну взаємодопомо-

⁵⁹² Вітліна М. О., Шульга Т. М. Міжнародні заходи протидії ухиленню від сплати податків. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 1. С. 178–180. URL: <http://surl.li/fqvuku> (дата звернення: 25.11.2025); Багатостороння конвенція про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування. Директива від 24.11.2016 : міжнародний документ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376_001-16#n2 (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁹³ Міжнародні договори України про уникнення подвійного оподаткування. Міністерство фінансів України : офіційний сайт. URL: https://mof.gov.ua/uk/international_agreements_of_ukraine_on_avoidance_double_taxation-543 (дата звернення: 25.11.2025).

гу національних податкових адміністрацій та боротьбу з ухиленням від сплати податків».⁵⁹⁴

Іншим документом, а саме Конвенцією про взаємну адміністративну допомогу з податкових справ (1988 р.), було врегульовано питання стосовно адміністрування транскордонного оподаткування шляхом співпраці податкових органів різних держав щодо боротьби з ухиленням від сплати податків. Основними інструментами цього механізму стали: обмін податковою інформацією між країнами (обмін за запитом, автоматичний обмін, спонтанний обмін) та податкові перевірки (одночасні перевірки, податкові перевірки за кордоном).⁵⁹⁵

Крім того, у 2014 р. ОЕСР ухвалила Стандарт автоматичного обміну інформацією про фінансовий рахунок у податкових справах (Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters), у якому визначено: 1) інформацію про фінансові рахунки для обміну, необхідні фінансові інститути для звітування; 2) процедуру отримання інформації від фінансових установ і автоматичний обмін нею з іншими юрисдикціями на щорічній основі.⁵⁹⁶

Вдалим прикладом єднання європейських країн є підписання Радою Європи та іншими державами Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом 1990 р.⁵⁹⁷ Завдяки цьому була створена система

⁵⁹⁴ Кучерова І. М. Міжнародне співробітництво з проблем ухилення ТНК від сплати податків: нові ініціативи. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2013. Вип. 115. Ч. І. С. 200–201.

⁵⁹⁵ Вітліна М. О., Шульга Т. М. Міжнародні заходи протидії ухиленню від сплати податків. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 1. С. 179. URL: <http://surl.li/fqvuku> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁹⁶ Касперович Ю. В. Міжнародний досвід боротьби з ухиленням від оподаткування та розвиванням податкової бази: висновки та рецепти для України. Національний інститут стратегічних досліджень. Аналітична записка. 01.05.2017. С. 15. URL: <https://www.niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/mizhnarodniy-dosvid-borotbi-z-ukhilennyam-vid-opodatkovannya-ta> (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁹⁷ Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом : міжнародний документ. Страсбург,

міжнародного співробітництва, у рамках якої здійснюється: розслідування і судовий розгляд справ, що стосуються конфіскації засобів і доходів; вжиття законодавчих та інших заходів для забезпечення конфіскації конкретних предметів власності, у виді доходів, засобів чи вимоги сплати грошової суми, еквівалентної вартості доходів; допомоги у проведенні слідства та прелімінарних заходів з метою використання будь-якої форми конфіскації. Зауважимо, що «згідно з п. 8. ст. 18 зазначеної Конвенції факт перебування особи під слідством або застосування до юридичної особи постанови про конфіскацію не може бути перешкодою для співробітництва з такими особами».⁵⁹⁸ На думку Т. Б'юї, значна роль у регулюванні питань податкової відповідальності юридичних осіб належить Настанові Організації економічного співробітництва та розвитку щодо трансфертного ціноутворення для транснаціональних компаній та податкових служб 2010 р., якою узагальнено практику країн світу щодо забезпечення належної процедури сплати податків, у тому числі міжнародними компаніями.⁵⁹⁹

Питанню агресивного податкового планування присвячена Директива Ради ЄС 2016 р. про встановлення правил протидії практикам ухилення від сплати податків, які мають безпосередній вплив на функціонування внутрішнього ринку, – Директива боротьби з ухиленням від сплати податків (Anti Tax Avoidance Directive – ATAD I). У ній представлені юридично обов'язкові заходи забезпечення мінімального рівня захисту від найбільш поширених форм агресивного податкового планування та określени основні інструменти боротьби зі схемами ухилення від податків: запровадження податку на приріст капіталу в разі виведення активів; запровадження правил про контрольовані іно-

08.11.1990. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_029#Text (дата звернення: 25.11.2025).

⁵⁹⁸ Там само.

⁵⁹⁹ Bui T. Tax evasion in Ukraine: corporate and personal liability. *Наукові записки НаУКМА. Економічні науки*. 2018. Т. 3. Вип. 1. С. 23. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/05630bcf-c643-4da6-9c25-bc98784240b1/content> (дата звернення: 25.11.2025).

земні компанії; застосування більш жорстких правил вирахування відсотків; усунення «гібридних схем» транскордонного ухилення від податків.⁶⁰⁰ Крім того, «Директивою ATAD I (2016) запроваджено: правила контрольованих іноземних компаній (Controlled foreign Companies, CFC, далі – KIK); загальні норми щодо запобігання ухиленню від оподаткування (GAAR); додаткові обмеження щодо відрахування відсотків за позиками (правило EBITDA)».⁶⁰¹ Директива спрямована на забезпечення рівних умов для всіх підприємств ЄС та мінімального рівня захисту країн-членів ЄС від агресивного податкового планування.

Директива ATAD II 2020 р., яка нині перебуває на імплементації, регулює такі основні напрями податкового законодавства європейських держав:

1) податок під час переведення активів (exit tax); антигібридні правила (hybrid mismatch);

2) часткове скасування положень щодо звільнення від податку у джерела виплати (наприклад, під час виплати доходу компаніям з низькоподаткових юрисдикцій (low tax / black listed));

3) введення вимог за рівнем присутності (substance requirements);

4) набрання чинності Багатосторонньою конвенцією про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування (Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting – MLI). Загалом запропоновані заходи спрямовані на розширення сфери застосування директивних вимог для розв’язання проблеми гібридних розбіжностей між ЄС і третіми країнами, особливо в

⁶⁰⁰ Вітліна М. О., Шульга Т. М. Міжнародні заходи протидії ухиленню від сплати податків. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 1. С. 180. URL: <http://surl.li/fqvuku> (дата звернення: 25.11.2025).

⁶⁰¹ Олійник Я. В., Криштопа І. І., Ніколенко Л. А., Воробей С. І. Реалізація заходів ОЕСР з питань боротьби з ухиленням від сплати податків: досвід ЄС. *Економіка та підприємництво*. 2023. № 1. С. 95. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/800913f6-d90d-4384-a3f0-d6a1f0200a43/content> (дата звернення: 25.11.2025).

питаннях забезпечення захисту від таких наслідків розбіжностей, як подвійні й опосередковані відрахування.⁶⁰²

У 2017 році відповідно до положень Конвенції MLI відбулося закріплення мінімальних стандартів щодо запобігання зловживанням за податковими договорами; недопущення невинуватеного відступу від статусу «постійного представництва», а також механізми вирішення спорів за допомогою обов'язкового арбітражу.⁶⁰³

На розвиток нормативно-правової бази щодо ухилення юридичних осіб від оподаткування Організація економічного співробітництва та розвитку у 2017 році видала посібник "Fighting Tax Crime: The Ten Global Principles"⁶⁰⁴, який охопив правові, адміністративні аспекти та інструменти, необхідні для розроблення дієвої системи виявлення, розслідування та судового переслідування податкових злочинів. Друге видання посібника присвячено механізмам боротьби із суб'єктами, які сприяють податковим і службовим злочинам, а також приділено увагу питанням сприяння міжнародній співпраці у справі повернення активів.⁶⁰⁵

Науковою спільнотою визнається важлива роль двох міжнародних організацій – Організації Об'єднаних Націй та Організації економічного співробітництва та розвитку, якими на міждержавному рівні запроваджено практичне втілення типових моделей загальних податкових угод як основи для укладення двосторонніх конвенцій у сфері оподаткування. Модель Ор-

⁶⁰² ЄС упроваджує ще одну серію заходів у межах BEPS. *LIGA* 360. 28.01.2020. № 01. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FZ002074> (дата звернення: 25.11.2025).

⁶⁰³ Вітліна М. О., Шульга Т. М. Міжнародні заходи протидії ухиленню від сплати податків. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 1. С. 180. URL: <http://surl.li/fqvuky> (дата звернення: 25.11.2025).

⁶⁰⁴ Refers to OECD (2017), *Fighting Tax Crime: The Ten Global Principles*, OECD Publishing, Paris. 8 November 2017. URL: <http://www.oecd.org/tax/crime/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles.htm> (дата звернення: 25.11.2025).

⁶⁰⁵ OECD (2021), *Fighting Tax Crime – The Ten Global Principles*, Second Edition, OECD Publishing, Paris, 17 June 2021. URL: <https://doi.org/10.1787/006a6512-en> (дата звернення: 25.11.2025).

ганізації економічного співробітництва та розвитку запроваджується у країнах з розвиненою економікою за принципом резидентства, згідно з яким дохід обкладається в країні резидентства платника. Проте модель Організації економічного співробітництва та розвитку не може бути використана у відносинах між державами з розвиненою економікою і державами, що розвиваються, оскільки нормативно визначено, що у разі такого співробітництва країни, які розвиваються, були б позбавлені частини прибутків. Натомість модель Організації Об'єднаних Націй, використовуючи принцип територіальності, дозволяє обкладати всі прибутки, які утворюються на території країн, що розвиваються, за нижчими ставками. Крім того, модель ООН дозволяє застосовувати Організації економічного співробітництва та розвитку ставки податку на репатріацію прибутку, що покращує економічне становище країни, яка розвивається.⁶⁰⁶

Досліджуючи світову податкову політику, Г. Андрощук виділив два принципи реалізації плану боротьби з ухиленням від оподаткування юридичними особами: 1) передача частини податкових прав міжнародних корпорацій країнам, у яких вони отримують прибуток; 2) стягнення з міжнародних компаній, які досягають глобального консолідованого виторгу не менше ніж 750 млн євро, глобального мінімального податку на користь країн, у яких вони отримують прибуток, з метою захисту власної податкової бази.⁶⁰⁷

За статистикою Організації економічного співробітництва та розвитку, уряди щороку втрачають від 100 до 240 млрд дол. через недотримання політики оподаткування. Тому 2021 року, завдяки спільному рішення 130 країн світу, включно з усіма

⁶⁰⁶ Балишев М. В. Глобальні принципи боротьби з податковими правопорушеннями: окремі аспекти. *Науковий простір: актуальні питання, досягнення та інновації*: збірник наукових праць з матеріалами VIII Міжнародної наукової конференції (м. Житомир, 29 листопада, 2024 р.) / Міжнародний центр наукових досліджень. Вінниця : ТОВ «УКРЛОГОС Груп», 2024. С. 172.

⁶⁰⁷ Андрощук Г. Початок світової податкової революції. 130 країн підтримали реформу. *Юридична газета online*. 2023. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/pochatok-svitovoyi-podatkovoyi-revolyuciyi-130-krayin-pidtrimali-reformu.html> (дата звернення: 25.11.2025).

державами G20, було запроваджено глобальну мінімальну ставку податку у 15 % для компаній з метою зменшення випадків ухилення від оподаткування.⁶⁰⁸ Лідери країн «двадцятки» (G-20) визначили для себе такі пріоритетні кроки боротьби з ухиленням від оподаткування транснаціональними корпораціями: створення міжнародної узгодженості корпоративного прибуткового оподаткування; відновлення всіх ефектів і переваг міжнародних стандартів; забезпечення прозорості та сприяння розширенню визначеності й передбачуваності; узгодженість політики з податковими правилами.⁶⁰⁹

Інформаційна підтримка міжнародного співробітництва з означених питань здійснюється через: 1) міжнародні мережі, створені для виявлення злочинних доходів (Камденська міжвідомча мережа з повернення активів (CARIN), Ініціатива з повернення викрадених активів (StAR), яка є результатом партнерства між Світовим банком та Управлінням ООН з наркотиків та злочинності, а також спеціалізовані мережі з повернення активів (Глобальна мережа координаторів повернення активів – спільний StAR та Інтерпол); 2) органи поліції (контактні центри 24/7, G8 – мережа підрозділів з розслідування інформаційних злочинів та національні бюро Інтерпол); 3) Держфінмоніторинг – завдяки встановленню контактів з аналогічними іноземними відомствами з поданням запитів через захищений канал Egmont Secure Web; 4) використання формальних процедур обміну інформацією з Центральним органом (прокуратурою) – механізм обміну запитами в межах взаємної правової допомоги.⁶¹⁰

⁶⁰⁸ Глобальний податок для міжнародних компаній здобув підтримку 130 країн. *Interfax-Україна*. 01.07.2021. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/753244.html> (дата звернення: 25.11.2025).

⁶⁰⁹ Смірнова О. М. Оподаткування доходів транснаціональних корпорацій у країнах Європейського Союзу: історичний експурс та сучасний стан. *Електронний журнал «Ефективна економіка»*. 2013. № 11. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2540> (дата звернення: 25.11.2025).

⁶¹⁰ Посібник щодо деяких аспектів здійснення фінансових розслідувань (дослідження фінансових відносин). Проект «Дія-ЄС». С. 104. URL: <http://surl.li/tcgcm> (дата звернення: 25.11.2025).

Деяку специфіку має регулювання досліджуваного питання у Сполучених Штатах Америки. Одним із пріоритетних напрямів боротьби з відмиванням грошей стало визначення конкретних заходів сприяння отримання інформації від банків-респондентів та податкових органів інших країн.⁶¹¹ У США органами, які були залучені до міжнародного співробітництва у сфері фінансових правопорушень, визначені:

1) Управління з контролю над іноземними активами (OFAC) Міністерства фінансів США – здійснює контроль над транзакціями та заморожуванням активів, що перебувають під юрисдикцією США;

2) Державне агентство США з протидії фінансовим злочинам (FinCEN) та Міністерства фінансів США, які збирають та забезпечують аналіз інформації про фінансові операції з метою боротьби з відмиванням грошей усередині країни та за кордоном;

3) підрозділ фінансової розвідки США (FININT), який концентрує неопрацьовану трансакційну інформацію та звіти про підозрілу діяльність, що здійснюється банками та іншими організаціями, у межах нормативних вимог і надає іншим країнам через міжурядові мережі. Для передачі інформації існує спеціальна система IVTS, завдяки якій FININT здійснює виявлення платників податків, що намагаються уникнути виконання зобов'язань шляхом таємного виведення активів з податкової юрисдикції у безпечні сховища; веде облік значних грошових сум та наданої уповноваженими особами інформації;

4) спеціалізовані організації, створені під егідою Конгресу США: Консультативна група щодо Закону про банківську таємницю (BSA), Робоча група з боротьби з валютними загрозами, що виникають (VCET), Фінансова група з боротьби з фінансовими злочинами (FDIC) та Робоча група з боротьби з кібершахрайством.⁶¹²

⁶¹¹ Дайджест «Податкові тренди 2021». URL: <https://splf.ua/uk/publications/daydzhest-sokolovskiy-i-partneri-podatkovyi-trendi-2021> (дата звернення: 25.11.2025).

⁶¹² Податковий контроль трансфертного ціноутворення: правові засади: монографія / Р. В. Мельниченко. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2020. С. 218–219.

На підставі вищезазначеного серед інструментів боротьби з ухиленням від сплати податків транснаціональними корпораціями П. Фененко виділяє найбільш ефективні: започаткування публічних централізованих реєстрів компаній, трастів, фондів; обмеження вирахувань при обчисленні прибутку; удосконалення правил ведення економічної діяльності транснаціональних корпорацій для запобігання створенню фіктивних компаній; запровадження для всіх типів транснаціональних корпорацій повного звітування з відображенням результатів економічної діяльності дочірніх або афілійованих компаній у всіх країнах, де вони працюють.⁶¹³

У 2016 році Європейська комісія опублікувала «Пакет заходів щодо боротьби з ухиленням від сплати податків», який містить конкретні заходи із запобігання агресивному податковому плануванню, підвищення податкової прозорості та створення рівних умов для всіх підприємств ЄС, зокрема: ухвалення Директиви щодо боротьби з ухиленням від сплати податків і рекомендації з питань договорів щодо недопущення подвійного оподаткування; пропозиція стосовно директиви щодо введення звітності по країнах "country-by-country reporting CbCR" з вироблення стратегії зовнішньої комунікації з третіми країнами».⁶¹⁴

Починаючи з 2021 року, Європейська комісія започаткувала нові важливі ініціативи, пов'язані з боротьбою з ухиленням від сплати податків міжнародними компаніями, та запропонувала:

1) внести зміни до Директив Ради Європейського Союзу № 2016/1164/EU щодо ухилення від сплати податків (ATAD I) та № 2011/16 про адміністративне співробітництво у сфері оподаткування (DAC) з метою доповнення наявного набору правил щодо запобігання ухиленню від сплати податків. Так, внесено

⁶¹³ Фененко П. О. Податкова складова діяльності транснаціональних корпорацій: можливості та виклики. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2015. Вип. 14. С. 275. URL: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2015/14-2015/63.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

⁶¹⁴ Податкове право країн ЄС : посібник / М. Г. Волощук, О. О. Петріченко, О. В. Білаш, Т. О. Карабін, М. В. Менджул. Ужгород : Видавництво Олександри Гаркуші, 2021. С. 47.

правило, згідно з яким необхідно встановлювати, чи має юридична особа реальну присутність у країні реєстрації та чи проводить вона господарську діяльність у відповідній юрисдикції. Передбачено, що юридичним особам з недостатнім рівнем економічної присутності буде відмовлено в певних податкових пільгах згідно з угодами про уникнення подвійного оподаткування та Директивами Європейського Союзу.

У рамках продовження боротьби з розмиванням бази оподаткування у грудні 2021 р. Європейська Комісія опублікувала проєкт Директиви щодо боротьби з ухиленням від сплати податків III (Anti-Tax Avoidance Directive III, далі – ATAD III), що спрямована на запобігання ухиленню та уникненню оподаткування в ЄС. Цей проєкт став важливим кроком у боротьбі з ухиленням від сплати податків юридичними особами. До сфери застосування ATAD III підпадають усі компанії, які можуть вважатися податковими резидентами країни-члена ЄС і мають право на отримання сертифіката податкового резидентства.⁶¹⁵ ATAD III спрямований на введення єдиного для країн ЄС тесту з визначення того, чи є компанія транзитною для цілей оподаткування. Це досягається за рахунок встановлення індикаторів мінімального вмісту, про які компанії мають звітувати, якщо не звільнені від податків і не проходять перевірки за трьома критеріями. У разі визнання компанії транзитною їй може бути відмовлено в отриманні свідоцтва податкового резидентства у країні-члені ЄС та в доступі до податкових угод. Також передбачено мінімальний штраф за недотримання вимог – 5 % від обігу за відповідний рік. Метою Директиви є виявлення компаній, які не проводять реальної економічної діяльності, а використовуються виключно для забезпечення ухилення від сплати податків і дозволяють бенефіціарним власникам чи групі МГК отримати податкові переваги,⁶¹⁶

⁶¹⁵ ATAD-3: новий виклик для shell entities: Baker Tilly Ukraine. 16.02.2023. URL: <http://surl.li/goznou> (дата звернення: 25.11.2025).

⁶¹⁶ Олійник Я. В., Криштопа І. І., Ніколенко Л. А., Воробей С. І. Реалізація заходів ОЕСР з питань боротьби з ухиленням від сплати податків: досвід ЄС. *Економіка та підприємництво*. 2023. № 1. С. 94–95. URL: <https://ir.kneu.edu>.

2) внести до національного законодавства країн Європейського Союзу такі правила Організації економічного співробітництва та розвитку: "Pillar One", згідно з яким частина прибутку транснаціональних компаній оподатковується в юрисдикції, де генерується дохід (юрисдикції джерела доходу). Компаніями, що потрапляють під сферу дії "Pillar One", є ТНК зі світовим обігом понад 20 млрд євро.⁶¹⁷ "Pillar Two" – правила щодо оподаткування доходів транснаціональних корпорацій із загальним доходом понад 750 млн євро, які полягають у протидії розмиванню податкової бази (GloBE – Глобальні правила боротьби з розмиванням бази). Правило STTR, засноване на договорах про уникнення подвійного оподаткування (договірне правило, яке захищає право учасників Inclusive Framework, що розвиваються, оподатковувати певні внутрішньогрупові платежі, якщо вони обкладаються номінальним корпоративним податком на прибуток, нижчим за мінімальну ставку).⁶¹⁸

Втрата державних податкових надходжень через агресивне податкове планування мультинаціональних корпорацій об'єднала світ навколо пошуку ефективних інструментів боротьби з виведення прибутку з-під оподаткування. Таким інструментом став План дій ОЕСР та «Великої двадцятки» BEPS (Base erosion and Profit Shifting), який містив 15 кроків щодо протидії агресивному податковому плануванню, боротьби з розмиванням податкової бази і виведення прибутку з-під оподаткування.⁶¹⁹ До них належать: цифровізація економіки; нейтралізація наслідків гібридних податкових схем; ефективні правила

ua/server/api/core/bitstreams/800913f6-d90d-4384-a3f0-d6a1f0200a43/content
(дата звернення: 25.11.2025).

⁶¹⁷ Бобошко О., Матвієнко Н. Революційні інструменти ОЕСР в рамках BEPS: Pillar One, Pillar Two. *Юридична практика*. 2021. № 29–30 (1230–1231). URL: <https://pravo.ua/articles/efekt-prysutnosti/> (дата звернення: 25.11.2025).

⁶¹⁸ Новини міжнародного оподаткування. *Вісник МСФЗ. Світовий досвід. Українська практика*. № 2. URL: https://msfz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/FZ002671 (дата звернення: 25.11.2025).

⁶¹⁹ Макеева О. План дій BEPS як пігулка проти агресивного податкового планування. *Економічна правда*. 2016. 29 листопада. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2016/11/29/612679/> (дата звернення: 25.11.2025).

контрольованих іноземних компаній (КІК); обмеження розмивання податкової бази через включення відсоткових відрахувань; протидія шкідливим податковим практикам; запобігання зловживанням під час застосування податкових конвенцій (угод про уникнення подвійного оподаткування) у невідповідних обставинах; запобігання штучному уникненню статусу постійного представництва; узгодження результатів трансфертного ціноутворення зі створенням вартості; моніторинг виконання плану BEPS; правил розкриття інформації про схеми агресивного податкового планування; підвищення ефективності механізмів урегулювання податкових спорів та інше.⁶²⁰

План BEPS має важливе значення для країн, що розвиваються, через їх значну залежність від податку на прибуток підприємств, особливо від транснаціональних корпорацій. Юридичні особи, які здійснюють діяльність за кордоном, можуть використовувати BEPS для отримання конкурентних переваг над національними юридичними особами.⁶²¹

Основними кроками реалізації плану дій BEPS (із наявних п'ятнадцяти), на думку О. Макєєвої, стали: 1) протидія шкідливим податковим практикам із застосуванням принципу прозорості; 2) запобігання зловживанням з конвенціями; 3) трансфертне ціноутворення і обмін звітами між країнами; 4) створення механізмів більш ефективного вирішення спорів.⁶²² Додатковими умовно можна назвати такі кроки плану дій BEPS:

⁶²⁰ Касперович Ю. В. Міжнародний досвід боротьби з ухиленням від оподаткування та розмиванням податкової бази: висновки та рецепти для України. Національний інститут стратегічних досліджень. Аналітична записка. 01.05.2017. С. 5. URL: <https://www.niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/mizhnarodniy-dosvid-borotbi-z-ukhilennyam-vid-opodatkovannya-ta> (дата звернення: 25.11.2025).

⁶²¹ Світові стратегії запобігання уникненню подвійного оподаткування. Financial Abuse Prevention (FinAp). 20.05.2021. URL: <https://finap.com.ua/svitovitendentsiyi-shhodo-uniknennya-podvijnogo-opodatkovannya/> (дата звернення: 25.11.2025).

⁶²² Макєєва О. План дій BEPS як пігулка проти агресивного податкового планування. *Економічна правда*. 2016. 29 листопада. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2016/11/29/612679/> (дата звернення: 25.11.2025).

-
- 1) розроблення правил для оподаткування цифрового сектору економіки;
 - 2) боротьба з наслідками гібридних податкових схем;
 - 3) розроблення ефективних правил контролю за контрольованими іноземними компаніями (КІК);
 - 4) обмеження вирахування відсотків (фінансових виплат) з бази оподаткування;
 - 5) боротьба зі штучним уникненням статусу постійного представництва;
 - 6) удосконалення правил трансфертного ціноутворення;
 - 7) створення системи аналізу та моніторингу інформації щодо ризиків BEPS (ризикоорієнтована система);
 - 8) обов'язкове розкриття інформації про використання схем агресивного податкового планування;
 - 9) багатостороння конвенція (MLI) про виконання заходів, які стосуються угод про уникнення подвійного оподаткування.⁶²³

Аналізуючи процеси імплементації Плану BEPS, С. Ханін зазначив важливість впровадження розроблення Загального стандарту звітності та належної перевірки інформації про фінансові рахунки (Загальний стандарт звітності CRS або Стандарт CRS), яким узагальнюються наявні двосторонні угоди щодо обміну податковою інформацією та про уникнення подвійного оподаткування. У цьому випадку податковим органам не потрібно надсилати запити і надавати докази можливого ухилення від сплати податків, оскільки раз на рік дані самі надходитимуть до відповідних країн і органів.⁶²⁴

Поряд із поширеною сьогодні практикою реалізації державами плану дій BEPS, на думку М. Вітліної і Т. Шульги, можливе застосування загальних (General Anti-Avoidance Rules – GAAR) та спеціальних (Specific Anti-Avoidance Rules – SAAR і

⁶²³ План дій BEPS: ключові аспекти для України. Міністерство фінансів України. 13.10.2020. URL: https://www.mof.gov.ua/storage/files/2020_BEPS.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

⁶²⁴ Ханін С. Імплементація Плану BEPS в Україні – попереду всієї планети. *Юридична газета online*. 14.07.2020. № 14 (720). URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/implementaciya-planu-beps-v-ukrayini--poperedu-vsieyi-planeti.html> (дата звернення: 25.11.2025).

Targeted Anti-Avoidance Rules – TAAR) правил боротьби з ухиленням від сплати податків, які не перешкоджають бізнесу та підприємцям здійснювати законну підприємницьку діяльність.⁶²⁵

Загальна концепція GAAR полягає у сукупності законодавчих і організаційних заходів, спрямованих на боротьбу з ухиленням від сплати податків, та характеризується широкою сферою використання. Такі правила було впроваджено в національне законодавство Австралії, Нідерландів, Франції, Німеччини, Канади, Великої Британії та інших держав. Правила SAAR – спеціальні, конкретні законодавчі заходи стосовно спеціальних міжнародних угод з податкових питань. Правила TAAR – цільові правила протидії ухиленню від оподаткування⁶²⁶.

Окремим глобальним напрямом боротьби з уникненням транснаціональних корпорацій від оподаткування є впровадженням державами в національне податкове законодавство концепції контрольованих іноземних компаній (Controlled Foreign Companies), правила якої є новим принципом обміну податковою інформацією між державами, банками і податковими органами. Ця концепція змінює раніше наявні засади міжнародної податкової системи та податкового планування великим бізнесом. Згідно з концепцією держава повинна володіти повною інформацією про всі контрольовані іноземні компанії своїх податкових резидентів, а прибуток таких компаній має оподатковуватися тією державою, податковим резидентом якої є особа, яка юридично або фактично контролює відповідні іноземні компанії.⁶²⁷

Задля вдосконалення сфери управління та розвитку економіки Україна тісно співпрацює з Організацією економічного співробітництва та розвитку із застосуванням таких програм:

⁶²⁵ Вітліна М. О., Шульга Т. М. Міжнародні заходи протидії ухиленню від сплати податків. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 1. С. 179. URL: <http://surl.li/fqvuku> (дата звернення: 25.11.2025).

⁶²⁶ Там само.

⁶²⁷ Податковий контроль трансфертного ціноутворення: правові засади : монографія / Р. В. Мельниченко. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2020. С. 262.

1) Пакет Інклюзивної рамкової програми з питань розми-
вання оподатковуваної бази та виведення прибутку з-під опода-
ткування (BEPS);

2) Конвенція про адміністративну взаємодопомогу в подат-
кових питаннях;

3) Рекомендації Ради стосовно Керівних принципів ОЕСР з
проведення комплексної експертизи щодо відповідального ве-
дення бізнесу;

4) Багатостороння конвенція щодо впровадження заходів,
пов'язаних з угодою про оподаткування для запобігання розми-
ванню оподатковуваної бази та виведення прибутку з-під опо-
даткування та ін.⁶²⁸

Україна з 2017 року є учасницею програми BEPS. Основ-
ною метою імплементації нашою державою кроків BEPS у на-
ціональне законодавство є боротьба зі зловживанням інструме-
нтами трансфертного ціноутворення та агресивним податковим
плануванням, а також забезпечення рівних умов для вирішення
питань щодо протидії ухиленню від сплати податків, удоскона-
лення узгодженості міжнародних податкових правил, забезпе-
чення прозорого податкового середовища.⁶²⁹

Серед основних інструментів імплементації Мінімального
стандарту BEPS зазначимо:

1) заходи щодо імплементації основних рекомендацій ОЕСР
із протидії розмиванню податкової бази та переміщенню при-
бутків за кордон (зокрема, ратифікація 2019 року Багатосторон-
ньої конвенції щодо виконання заходів, які стосуються угод про
оподаткування, з метою протидії розмиванню оподатковуваної
бази та виведенню прибутку з-під оподаткування);

2) ратифікація низки конвенцій про уникнення подвійного
оподаткування (між урядами України та Кіпру; міжурядова

⁶²⁸ Мельник М. ОЕСР та Україна – Global Relations Brief. 16.03.2022. URL:
<https://policycommons.net/artifacts/3796454/oesr-ta-ukrayina/4602282/> (дата
звернення: 25.11.2025).

⁶²⁹ Податковий контроль трансфертного ціноутворення: правові засади : мо-
нографія / Р. В. Мельниченко. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2020. С. 183.

конвенція з Урядом Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії та з Республікою Мальта тощо);

3) обмеження витрат на фінансові операції з пов'язаними особами;

4) удосконалення контролю за трансфертним ціноутворенням, що полягає у розширенні змісту трансфертного ціноутворення; введенні в мовний вжиток понять «міжнародна група компаній», «материнська компанія міжнародної групи компаній»; обов'язку повідомляти контролюючому органу про участь у міжнародній групі компаній та подавати звітність;

5) обмін фіскальною інформацією на підставі Конвенції про взаємну адміністративну допомогу у податкових справах та відповідних Конвенцій (угод) про уникнення подвійного оподаткування та ін.⁶³⁰

⁶³⁰ Вітліна М. О., Шульга Т. М. Міжнародні заходи протидії ухиленню від сплати податків. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 1. С. 180. URL: <http://surl.li/fqvuku> (дата звернення: 25.11.2025); Дайджест «Податкові тренди 2021». URL: <https://splf.ua/uk/publications/daydzhest-sokolovskiy-i-partneri-podatkovyi-trendi-2021> (дата звернення: 25.11.2025); Світові стратегії запобігання уникненню подвійного оподаткування. Financial Abuse Prevention (FinAp). 20.05.2021. URL: <https://finap.com.ua/svitovi-tendentsiyi-shhodo-uniknennya-podviynogo-opodatkuvannya/> (дата звернення: 25.11.2025); Впровадження кроків Плану дій BEPS. Головне управління ДПС у Чернігівській області. 28.07.2020. URL: <https://ch.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/427391.html> (дата звернення: 25.11.2025); Конвенція між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи: міжнародний документ від 08.11.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196_016#Text (дата звернення: 25.11.2025); Конвенція між Урядом України і Урядом Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії про усунення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи: міжнародний документ від 10.02.1993. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/826_648#Text (дата звернення: 25.11.2025); Конвенція між Урядом України і Урядом Республіки Мальта про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи: міжнародний документ від 04.09.2013. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470_009-13#Text (дата звернення: 25.11.2025).

Результатом впровадження заходів, передбачених планом BEPS, щодо розкриття особами-резидентами України своєї участі в іноземних компаніях, які вони контролюють, і правила оподаткування таких компаній є обов'язок юридичної особи-резидента, яка є власником контрольованої іноземної компанії, повідомити податковій службі України про наявність такої компанії, задекларувати доходи, отримані нею, і сплатити з них податок за ставкою, визначеною Податковим кодексом України.⁶³¹ Ці заходи стали результатом впровадження заходів плану BEPS щодо розкриття особами-резидентами України своєї участі в іноземних компаніях, які вони контролюють, і правила оподаткування таких компаній.

Крім того, у 2021 році було поновлено на п'ять років Меморандум про взаєморозуміння щодо поглиблення співробітництва між Україною та Організацією економічного співробітництва та розвитку у сфері боротьби з транскордонним ухиленням від сплати податків.⁶³²

Враховуючи той факт, що в Україні транснаціональні корпорації є найбільшими платниками податків, постає потреба у постійному вдосконаленні податкового законодавства та розроблення і впровадження дієвих форм взаємодії у податковій та фінансовій сферах з іншими державами, тісному взаємозв'язку з Організацією економічного співробітництва та розвитку, яка проводить активну політику протидії ухиленню від сплати податків, уникнення подвійного оподаткування тощо.

Висновки до розділу 8

Опрацювання досвіду країн континентальної Європи, Сполучених Штатів Америки та Канади у сфері правової відпові-

⁶³¹ Дайджест «Податкові тренди 2021». URL: <https://splf.ua/uk/publication/s/daydzhest-sokolovskiy-i-partneri-podatkov-i-trendi-2021> (дата звернення: 25.11.2025).

⁶³² Мельник М. ОЕСР та Україна – Global Relations Brief. 16.03.2022. URL: <https://policycommons.net/artifacts/3796454/oesr-ta-ukrayina/4602282/> (дата звернення: 25.11.2025).

дальності юридичних осіб за податкові правопорушення дозволило нам зробити такі висновки:

1. Проаналізовано, що для переважної більшості країн континентальної Європи, Сполучених Штатів Америки та Канади спільними підставами вчинення податкових правопорушень юридичними особами є: 1) недосконала політика щодо боротьби з корупцією та шахрайством на державному рівні; 2) прогалини податкового законодавства, які сприяють розвитку тіньової економіки і, відповідно, приховування прибутків юридичними особами, часто за попередньою домовленістю; 3) відсутність спільного фінансового реєстру незаконних фінансових потоків; 4) неналежна система санкцій щодо посередників, які допомагають юридичним особам ухилятися від оподаткування та вчиняти податкові правопорушення.

2. Особливості застосування адміністративної відповідальності до юридичних осіб за податкові правопорушення в країнах Європи та США полягають у: превентивному характері визначення відповідальності юридичних осіб, що реалізується через встановлення фіксованих сум штрафів залежно від завданих збитків (Швейцарія, Німеччина, Велика Британія), а також наявності умислу під час здійснення податкових правопорушень (Франція, Італія); встановленні штрафних санкцій у відсотковому співвідношенні від суми заниженого або несплаченого податку (Франція, Італія); стягненні податків у безспірному порядку з рахунків платника податків у разі регулярного зменшення доходів платника (Франція, Швеція); застосуванні різних процедур для великих та малих юридичних осіб під час податкових перевірок та виявлення правопорушень – на великих підприємствах здійснюється загальна перевірка та перевірка правильності систем обліку, а малим надається допомога під час складання балансу (Франція); застосуванні «квазікримінальної» (адміністративно-кримінальної) відповідальності юридичних осіб у випадках, коли адміністративна відповідальність суб'єкта господарювання збігається з відповідальністю того самого суб'єкта та накладених податкових санкцій у рамках кримінального провадження, тобто відбувається притягнення юридичної особи до адміністративної відповідальності за причетність

до злочину (Німеччина, Швеція, Італія, Іспанія); накладенні штрафів у разі «квазікримінальної» (адміністративно-кримінальної) відповідальності лише на юридичну особу, щодо якої доведено отримання вигоди від вчиненого правопорушення (Німеччина, Швеція, Італія, Іспанія); визначенні порядку притягнення до податкової відповідальності безпосередньо юридичних осіб або застосування солідарної відповідальності до юридичної особи та її працівника / законного представника (Італія); збереженні юрисдикції щодо адміністративної (квазікримінальної) відповідальності над іноземними компаніями, які здійснюють діяльність у державі, незалежно від їх резидентства або місця розташування їхніх головних офісів чи філій (Італія); превалюванні адміністративних санкцій над кримінальними з метою запобігання скоєнню корпоративних правопорушень (Німеччина); перекладенні основної частини тягаря відповідальності безпосередньо на платника податків, а також практики застосування комбінованих штрафних санкцій (США); встановленні штрафів у великих розмірах і суворих фінансових санкцій за податкові правопорушення (Німеччина, США).

3. Особливості застосування кримінальної відповідальності за податкові правопорушення до юридичних осіб зарубіжних країн полягають у:

1) застосуванні принципу відповідності розміру накладених санкцій ступеню тяжкості вчиненого податкового правопорушення (США); 2) прирівнянні виду санкцій за несплату податків та за скоєння умисного вбивства (країни Західної Європи, США); 3) застосуванні кримінальної відповідальності юридичних осіб за податкові правопорушення у виді: подання неправдивої податкової декларації; неподання податкової декларації; податкового шахрайства за допомогою інших засобів і неправдивих податкових декларацій; шахрайства з доходами від податку на додану вартість; подання фальшивих податкових декларацій на основі неіснуючих рахунків-фактур; неправомірної компенсації податкових кредитів (країни-члени ЄС, США); 4) визнанні банків суб'єктами, які несуть корпоративну відповідальність за ухилення від сплати податків за дії закордонних філій (Велика Британія, Швейцарія); 5) внесенні ухилення від

сплати податків до системи предикатних злочинів (країни-члени ЄС); 6) поширенні санкцій за податкові злочини у виді заходів дискваліфікації та конфіскації, а саме: призупинення комерційної діяльності; конфіскація грошей, майна, товарів чи інших благ, що дорівнюють вартості або прибутку, отриманому від скоєного злочину; заборона укладати контракти з державною адміністрацією; позбавлення пільг, позик, грантів або субсидій; заборона реклами товарів чи послуг тощо (Чехія, Італія, Канада, США); 7) застосуванні у судовій практиці підходів, відповідно до яких вина юридичної особи за злочин вважається похідною від вини окремої особи, яка фактично вчинила злочин, а не від вини особи, яка офіційно уповноважена діяти від її імені (Чехія); 8) визнанні суб'єктами податкового кримінального правопорушення, вчиненого в інтересах юридичної особи: орган управління або його членів та/або осіб, які обіймають керівну посаду в юридичній особі, уповноважені діяти від її імені; особу, яка здійснює вирішальний вплив на управління юридичною особою, якщо дії такої особи призвели до наслідку, що становить кримінальну відповідальність для підконтрольної юридичної особи (Чехія).

4. Європейськими нормативно-правовими актами, які відіграли ключову роль у регулюванні питання відповідальності юридичних осіб за вчинення податкових правопорушень, стали: Конвенція про взаємну адміністративну допомогу з податкових справ (ETS 127) (1988 р.); Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом (1990 р.); Модельна конвенція ООН про проблему подвійного оподаткування між розвинутими країнами та країнами, що розвиваються (1980 р.); Модельна конвенція про уникнення подвійного оподаткування доходів і капіталу ОЕСР (1977 р.); Рекомендація Ради Організації економічного співробітництва та розвитку щодо податкових заходів для подальшої боротьби з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях (2022 р.); Настанови Організації економічного співробітництва та розвитку щодо трансфертного ціноутворення для транснаціональних компаній та податкових служб (2010 р.); Стандарт автоматичного обміну інформацією про фінансовий

рахунок у податкових справах Ради ОЕСР (2014 р.); Директива Ради 2011/16/ЄС (DAC) про адміністративну співробітництво у сфері оподаткування та про скасування Директиви 77/799/ЄЕС (2011 р.); Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2015/849 про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму, про внесення змін до Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 648/2012 та про скасування Директиви Європейського Парламенту і Ради 2005/60/ЄС та Директиви Комісії 2006/70/ЄС (2015 р.); Директива Ради (ЄС) 2016/1164 (ATAD I) про боротьбу з ухиленням від сплати податків, які мають безпосередній вплив на функціонування внутрішнього ринку (2016 р.); Директива (ЄС) 2017/1371 Європейського Парламенту та Ради про боротьбу з шахрайством, спрямованим проти фінансових інтересів Союзу, кримінально-правовими засобами (2017 р.); Багатостороння конвенція про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування (MLI) (2016 р.) та інші.

5. Установлено, що Україна активно співпрацює з міжнародними організаціями з питань боротьби з ухиленням від оподаткування, у тому числі юридичними особами. Основними напрямками та формами такого співробітництва є: 1) гармонізація міжнародного податкового законодавства з метою недопущення уникнення оподаткування за рахунок прогалин у законодавстві щодо: взаємної адміністративної допомоги; врегулювання питання пошуку, арешту та конфіскації доходів, одержаних злочинним шляхом; уникнення подвійного оподаткування доходів; боротьби з підкупом іноземних посадових осіб, шахрайством, відмиванням грошей; контролю трансфертного ціноутворення; виведення прибутків з-під оподаткування; загальних стандартів звітності; 2) запровадження міжнародними організаціями (Організація Об'єднаних Націй та Організація економічного співробітництва та розвитку) на міждержавному рівні інструментів протидії ухиленню від оподаткування: затвердження типових моделей загальних податкових угод як основи для укладення двосторонніх конвенцій у сфері оподаткування; дотри-

мання Директив боротьби з ухиленням від сплати податків (Anti Tax Avoidance Directive – Директива ATAD I (2016 р.), Директива ATAD II (2020 р.), Директива ATAD II (2021 р.); передача частини податкових прав міжнародних корпорацій країнам, у яких вони торгують та отримують прибуток; встановлення глобальної мінімальної ставки податку в рамках оподаткування міжнародних компаній для зменшення можливостей ухилення від сплати податків; виконання правил інструменту "Pillar One", "Pillar Two" до національного законодавства країн Європейського Союзу щодо протидії розмиванню податкової бази (GloBE), засноване на договорах про уникнення подвійного оподаткування (STTR); дотримання програми з питань розмивання оподаткованої бази та виведення прибутку з-під оподаткування (стандарт BEPS) щодо протидії агресивному податковому плануванню, боротьби з розмиванням податкової бази і виведенням прибутку з-під оподаткування; використання загальних правил (GAAR) та спеціальних правил (SAAR і TAAR) щодо боротьби з ухиленням від сплати податків, які не перешкоджають бізнесу та підприємцям здійснювати законну підприємницьку діяльність; дотримання концепції контролюваних іноземних компаній (Controlled Foreign Companies) щодо обміну податковою інформацією між державами або їх уповноваженими органами; 3) розслідування і судовий розгляд податкових спорів щодо: ухилення від сплати податків юридичними особами; інформаційних злочинів; конфіскації доходів, одержаних злочинним шляхом; шахрайства, відмивання грошей та повернення активів.

Інформаційна підтримка міжнародного співробітництва з означених питань здійснюється через: міжнародні мережі, створені для виявлення злочинних доходів (Камденська міжвідомча мережа з повернення активів (CARIN), Ініціатива з повернення викрадених активів (StAR), яка є результатом партнерства між Світовим банком та Управлінням ООН з наркотиків та злочинності, а також спеціалізовані мережі з повернення активів (Глобальна мережа координаторів повернення активів – спільний StAR та Інтерпол)); органи поліції (контактні центри 24/7, G8 – мережа підрозділів з розслідування інформаційних злочинів та

національні бюро Інтерполу); Держфінмоніторинг – завдяки встановленню контактів з аналогічними іноземними відомствами з поданням запитів через захищений канал Egmont Secure Web; використання формальних процедур обміну інформацією з Центральним органом (прокуратурою) – механізм обміну запитами в межах взаємної правової допомоги; 4) інструменти імплементації Мінімального стандарту BEPS у національне законодавство: заходи щодо імплементації основних рекомендацій ОЕСР із протидії розмиванню податкової бази та переміщенню прибутків за кордон (зокрема, ратифікація 2019 року Багатосторонньої конвенції щодо виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню оподатковуваної бази та виведенню прибутку з-під оподаткування); ратифікація низки конвенцій про уникнення подвійного оподаткування (між урядами України та Кіпру, міжурядова конвенція з Урядом Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії, з Республікою Мальта тощо); обмеження витрат на фінансові операції з пов'язаними особами; удосконалення контролю за трансфертним ціноутворенням, що полягає у розширенні змісту трансфертного ціноутворення; введення в мовний вжиток понять «міжнародна група компаній», «материнська компанія міжнародної групи компаній»; обов'язок повідомляти контролюючому органу про участь у міжнародній групі компаній та подавати звітність; обмін фіскальною інформацією на підставі Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах та відповідних Конвенцій (угод) про уникнення подвійного оподаткування тощо.

Список використаних джерел до розділу 8

1. A New Model for Tax Justice in Europe: A shift to ensure fairness and sustainability. Belgium. URL: https://pes.eu/wpcontent/uploads/2022/09/A-New-Model-for-Tax-Justice-in-Europe-A-shift-to-ensure-fairness-and-sustainability_EN.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

2. Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda). The final text of the outcome document adopted at the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa, Ethiopia, 13–16 July 2015) and endorsed by the General Assembly in its resolution 69/313 of 27 July

2015 / Department of Economic and Social Affairs Financing United Nations. New York, 2015. URL: https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

3. Approaches to tax crimes in the European Union. PROTAX, 2018–2021. URL: <http://surl.li/kmqgyh> (дата звернення: 25.11.2025).

4. ATAD-3: новий виклик для shell entities: Baker Tilly Ukraine. 16.02.2023. URL: <http://surl.li/goznou> (дата звернення: 25.11.2025).

5. Balyshv M. V. Liability of legal entities for tax offenses: experience of foreign countries. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Вип. 85. Ч. 2. С. 217–222.

6. Bui T. Tax evasion in Ukraine: corporate and personal liability. *Наукові записки НаУКМА. Економічні науки*. 2018. Т. 3. Вип. 1. С. 21–27. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/05630bcf-c643-4da6-9c25-bc98784240b1/content> (дата звернення: 25.11.2025).

7. Italy: Administrative (Quasi-Criminal) Liability for Employee Actions Extended to Tax Offenses. *White paper*. June 2020. URL: <http://surl.li/sjsytn> (дата звернення: 25.11.2025).

8. Liability of corporations, associations, and partnerships (collective entities) for tax crimes. 2022. URL: <https://arlettipartners.com/liability-of-corporations-associations-and-partnerships-collective-entities-for-tax-crimes/> (дата звернення: 25.11.2025).

9. Lucia Rossel, Brigitte Unger, Jason Batchelor, and Jan van Koningsveld, The Implications of Making Tax Crimes a Predicate Crime for Money Laundering in the EU: Building a Legal Dataset of Tax Crimes and Money Laundering in the European Union. Oxford University Press (2021). P. 236–271. URL: <https://academic.oup.com/book/39754/chapter/339818508> (дата звернення: 25.11.2025).

10. Manacorda S., Vassalli C. Tax offences: the new field for corporate criminal liability in Italy. URL: <https://www.ibanet.org/article/C4B0E91E-3472-409C-97EF-46332DA64A4F> (дата звернення: 25.11.2025).

11. Mechl S. Criminal liability of legal entities in the Czech Republic. *Kinstellar*. 2017. URL: <https://www.kinstellar.com/news-and-insights/detail/488/criminal-liability-of-legal-entities-in-the-czech-republic> (дата звернення: 25.11.2025).

12. Model double taxation convention between developed and developing countries: United Nations. New York, 1980. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/13957?v=pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

13. Model double taxation convention on income and on capital: Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris, 1977. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-double-taxation-convention-on-income-and-capital_9789264055919-en (дата звернення: 25.11.2025).

14. OECD (2020), Tax Crime Investigation Maturity Model, OECD, Paris. 30 November 2020. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/comparative-analysis-of-tax-administrations/tax-maturity-models.html#tax-crime> (дата звернення: 25.11.2025).

15. OECD (2021), Fighting Tax Crime – The Ten Global Principles, Second Edition, OECD Publishing, Paris, 17 June 2021. URL: <https://doi.org/10.1787/006a6512-en> (дата звернення: 25.11.2025).

16. OECD. Tax Administration and Tax Crime Maturity Models. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/comparative-analysis-of-tax-administrations/tax-maturity-models.html> (дата звернення: 25.11.2025).

17. Proskura K. P. Foreign experience in organization of tax administration. *Economic Annals-XXI*. 2012. Vol. 121. Iss. 7–8. P. 30–33. URL: <https://ea21journal.world/index.php/ea-v121-09/> (дата звернення: 25.11.2025).

18. Refers to OECD (2017), Fighting Tax Crime: The Ten Global Principles, OECD Publishing, Paris. 8 November 2017. URL: <http://www.oecd.org/tax/crime/fighting-tax-crime-the-ten-global-principles.htm> (дата звернення: 25.11.2025).

19. Simhon J. Criminal liability of legal entities. *CMS. Law. Tax. Future*. URL: <https://cms.law/en/col/publication/criminal-liability-of-legal-entities> (дата звернення: 25.11.2025).

20. Simmons P. Corporate criminal offences of failure to prevent the facilitation of tax evasion. *OUT-LAW/YOUR DAILY NEED-TO-KNOW*. 14 Aug 2024. URL: <https://www.pinsentmasons.com/outlaw/guides/corporate-criminal-offences-of-failing-to-prevent-the-facilitation-of-tax-evasion-> (дата звернення: 25.11.2025).

21. Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters, OECD Publishing. OECD, 2014. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264216525-en> (дата звернення: 25.11.2025).

22. Tackling tax evasion: Government guidance for the corporate offences of failure to prevent the criminal facilitation of tax evasion. *HM Revenue & Customs. Government guidance*. 1st September 2017. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/672231/Tackling-tax-evasion-corporate-offences.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

23. Tax crimes, criminal liability of legal entities and other changes in criminal law by the implementing decree of the PIF Directive. *PwC TLS*. 17 July 2020. URL: <http://surl.li/daumdj> (дата звернення: 25.11.2025).

24. Tax Justice Network. Financial Secrecy Index. Interactive map. URL: <https://fsi.taxjustice.net/interactive-map/> (дата звернення: 25.11.2025).

25. The CEE guide to the criminal liability of corporate entities. *CMS Legal Services EEIG*. April, 2021. URL: <https://cms.law/en/media/local/cmscmnno/files/publications/publications/the-cee-guide-to-criminal-liability-of-corporate-entities-cms?v=2> (дата звернення: 25.11.2025).

26. The problem. Financial Secrecy Index. *Tax Justice Network*. URL: <https://fsi.taxjustice.net/the-problem/> (дата звернення: 25.11.2025).

27. Thomas S. Locke, Zachary A. Witte. Tax Fraud and Corporate Criminal Liability. "*Locke & Witte*". URL: <https://lockeandwitte.com/articles/articles-on-criminal-law/tax-fraud-and-corporate-criminal-liability.html> (дата звернення: 25.11.2025).

28. Wilke M., Macpherson A. Liability of Banks for Aiding Tax Evasion: A Comparative Analysis of German and UK Law. Cambridge University Press, 24 May 2019. *European Journal of Risk Management*. Vol. 10. Iss. 1: Symposium on Risk Management of Disruptive Technologies. March 2019. P. 148–163. URL: <http://surl.li/giowzb> (дата звернення: 25.11.2025).

29. World investment report 2015: Reforming International Investment Governance. *United nations conference on trade and development*. New York and Geneva, 2015. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2015_en.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

30. Андрюшук Г. Початок світової податкової революції. 130 країн підтримали реформу. *Юридична Газета online*. 2023. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/pochatok-svitovoyi-podatkovoyi-revoluciyi-130-krayin-pidtrimali-reformu.html> (дата звернення: 25.11.2025).

31. Андрющенко І. Є., Гринь Ю. В. Міжнародний досвід організації податкового адміністрування. *Електронний журнал «Ефективна економіка»*. 2015. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4514> (дата звернення: 25.11.2025).

32. Багатостороння конвенція про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування. Директива від 24.11.2016 : міжнародний документ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376_001-16#n2 (дата звернення: 25.11.2025).

33. Балишев М. В. Глобальні принципи боротьби з податковими правопорушеннями: окремі аспекти. *Науковий простір: актуальні питання, досягнення та інновації*: збірник наукових праць з матеріалами VIII Міжнародної наукової конференції (м. Житомир, 29 листопада, 2024 р.) / Міжнародний центр наукових досліджень. Вінниця : ТОВ «УКРЛОГОС Груп», 2024. С.171–173 (дата звернення: 25.11.2025).

34. Балишев М. В. Відповідальність юридичних осіб зарубіжних країн у сфері оподаткування як складова фінансової безпеки. *Фінансова безпека України: сучасний стан правового регулювання та перспективи розвитку*: матеріали X науково-практичної конференції, присвяченої науковій школі заслуженого юриста України, професора, д.ю.н. В. Т. Білоуса (м. Ірпінь, 30 жовтня 2024 р.). Ірпінь : Державний податковий університет, 2024. С. 20–24. URL: <http://surl.li/ltrxb1> (дата звернення: 25.11.2025).

35. Бобошко О., Матвієнко Н. Революційні інструменти ОЕСР в рамках BEPS: Pillar One, Pillar Two. *Юридична практика*. 2021. № 29–30 (1230–1231). URL: <https://pravo.ua/articles/efekt-prysutnosti/> (дата звернення: 25.11.2025).

36. Боднарський М. Особливості становлення і розвитку інституту податкових систем в країнах Європейського Союзу. *Трансформація податкової та обліково-аналітичної систем в контексті сучасних кризових явищ*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Чернівці, 20 травня 2021 р.). Чернівці : Технодрук, 2021. С. 21–24. URL: http://chtei-knteu.cv.ua/ua/content/download/subsection/nayka/konf_20_05_2021.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

37. Вітліна М. О., Шульга Т. М. Міжнародні заходи протидії ухиленню від сплати податків. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 1. С. 178–180. URL: <http://surl.li/fqvuky> (дата звернення: 25.11.2025).

38. Волощук Р. Є. Зарубіжний досвід управління податковим боргом та його адаптація в Україні. *Економіка і суспільство*. Мукачівський державний університет. 2017. Вип. 9. С. 961–967. URL: https://economyandsociety.in.ua/journals/9_ukr/166.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

39. Впровадження кроків Плану дій BEPS. Головне управління ДПС у Чернігівській області. 28.07.2020. URL: <https://ch.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/427391.html> (дата звернення: 25.11.2025).

40. Глобальний податок для міжнародних компаній здобув підтримку 130 країн. *Interfax-Україна*. 01.07.2021. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/753244.html> (дата звернення: 25.11.2025).

41. Дайджест «Податкові тренди 2021». URL: <https://splf.ua/uk/publications/daydzhest-sokolovskiy-i-partneri-podatkovyi-trendi-2021> (дата звернення: 25.11.2025).

42. Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2015/849 про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму, про внесення змін до Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 648/2012 та про скасування Директиви Європейського Парламенту і Ради 2005/60/ЄС та Директиви Комісії 2006/70/ЄС. Директива Європейського Союзу від 20.05.2015 р.: міжнародний документ. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/es-2015849.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

43. Директива Ради (ЄС) 2016/1164 про встановлення правил протидії практикам ухилення від сплати податків, які мають безпосередній вплив на функціонування внутрішнього ринку: Директива Європейського Союзу від 12.07.2016: міжнародний документ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_022-16#Text (дата звернення: 25.11.2025).

44. Директива Ради 2011/16/ЄС про адміністративну співпрацю у сфері оподаткування та про скасування Директиви 77/799/ЄЕС: Директива Європейського Союзу від 15.02.2011, міжнародний документ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_024-11#Text (дата звернення: 25.11.2025).

45. Директиви (ЄС) № 2017/1371 Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2017 року про боротьбу з шахрайством, спрямованим проти фінансових інтересів Союзу, кримінально-правовими засобами: Директива Європейського Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-17#Text (дата звернення: 25.11.2025).

46. ЄС упроваджує ще одну серію заходів у межах BEPS. LIGA 360. Стаття від 28.01.2020. № 01. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/FZ002074> (дата звернення: 25.11.2025).

47. Касперович Ю. В. Міжнародний досвід боротьби з ухиленням від оподаткування та розмиванням податкової бази: висновки та рецепти для України. Національний інститут стратегічних досліджень. Аналітична записка. 01.05.2017. 20 с. URL: <https://www.niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/mizhnarodniy-dosvid-borotbi-z-ukhilennyam-vid-opodatkuvaniya-ta> (дата звернення: 25.11.2025).

48. Качур А. В., Могилко Д. М. ТНК та їх роль у сучасних міжнародних економічних відносинах. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. 9. С. 55–62. URL: https://economyandsociety.in.ua/journals/19_ukr/9.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

49. Коваленко І. А. Порівняльний аналіз зарубіжного та національного досвіду України в адмініструванні податку на додану вартість. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2021. № 49. С. 53–58. URL: https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/17778/1/20210614_301.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

50. Конвенція між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи: міжнародний документ від 08.11.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/196_016#Text (дата звернення: 25.11.2025).

51. Конвенція між Урядом України і Урядом Республіки Мальта про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи: міжнародний документ від 04.09.2013. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470_009-13#Text (дата звернення: 25.11.2025).

52. Конвенція між Урядом України і Урядом Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії про усунення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на дохід і на приріст вартості майна: міжнародний документ від 10.02.1993. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/826_648#Text (дата звернення: 25.11.2025).

53. Конвенція про взаємну адміністративну допомогу з податкових справ (ETS 127): Конвенція Ради Європи, Організації економічного співробітництва та розвитку. Міжнародний документ від 25.01.1988. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_325#Text (дата звернення: 25.11.2025).

54. Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом: міжнародний документ. Страсбург, 08.11.1990. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_029#Text (дата звернення: 25.11.2025).

55. Кузьменко О. В., Стефанчук М. М., Чорна В. Г. Особливості оподаткування міжнародних корпорацій. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Т. 2. Вип. 2. С. 90–95. URL: http://nvppr.in.ua/vip/2019/2/tom_2/18.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

56. Кучерова І. М. Міжнародне співробітництво з проблем ухилення ТНК від сплати податків: нові ініціативи. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2013. Вип. 115. Ч. І. С. 197–202.

57. Лещух І. В. Податковий контроль великих платників податків: іноземний досвід та вітчизняна практика. *Облік і фінанси*. 2014.

№ 1 (63). С. 82–88. URL: <https://ird.gov.ua/irds/obifin201401082.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

58. Майдан Ю. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері оподаткування та оцінка можливості його застосування в умовах економіки України. *Стратегічні орієнтири*. 2018. URL: <https://analyst.net.ua/index.php?newsid=3407> (дата звернення: 25.11.2025).

59. Макеева О. План дій BEPS як пігулка проти агресивного податкового планування. *Економічна правда*. 2016. 29 листопада. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2016/11/29/612679/> (дата звернення: 25.11.2025).

60. Мацука В. М. Інвестування у сталий розвиток. *Актуальні проблеми міжнародних відносин* : збірник наукових праць. Вип. 159 (спецвипуск). Ч. 1. Київ : Київський національний університет імені Тараса Шевченка ; Навчально-науковий інститут міжнародних відносин, 2024. С. 44–46. URL: <http://surl.li/sujkby> (дата звернення: 25.11.2025).

61. Мельник М. І., Лещух І. В. Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності: монографія. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України», 2015. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20150301.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

62. Мельник М. ОЕСР та Україна – Global Relations Brief. 16.03.2022. URL: <https://policycommons.net/artifacts/3796454/oesr-ta-ukrayina/4602282/> (дата звернення: 25.11.2025).

63. Міжнародні договори України про уникнення подвійного оподаткування. Міністерство фінансів України : офіційний сайт. URL: https://mof.gov.ua/uk/international_agreements_of_ukraine_on_avoidance_double_taxation-543 (дата звернення: 25.11.2025).

64. Настанови ОЕСР щодо трансфертного ціноутворення для транснаціональних компаній та податкових служб. OECD, 22.07.2010. URL: http://www.afo.com.ua/doc/Nastanovy_OESR.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

65. Новини міжнародного оподаткування. *Вісник МСФЗ. Світовий досвід. Українська практика*. № 2. URL: https://msfz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/FZ002671 (дата звернення: 25.11.2025).

66. ОЕСР (2022), Рекомендація Ради щодо податкових заходів для подальшої боротьби з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях, OECD/LEGAL/0371. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/OECD_Tax_Measures_Bribery.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

67. Олійник Я. В., Криштопа І. І., Ніколенко Л. А., Воробей С. І. Реалізація заходів ОЕСР з питань боротьби з ухиленням від сплати податків: досвід ЄС. *Економіка та підприємництво*. 2023. № 1. С. 92–104. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/800913f6-d90d-4384-a3f0-d6a1f0200a43/content> (дата звернення: 25.11.2025).

68. План дій BEPS: ключові аспекти для України. Міністерство фінансів України. 13.10.2020. URL: https://www.mof.gov.ua/storage/files/2020_BEPS.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

69. Податкове право країн ЄС : посібник / М. Г. Волошук, О. О. Петріченко, О. В. Білаш, Т. О. Карабін, М. В. Менджул. Ужгород : Видавництво Олександри Гаркуші, 2021. 144 с.

70. Податковий контроль трансфертного ціноутворення: правові засади : монографія / Р. В. Мельниченко. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2020. 344 с.

71. Посібник щодо деяких аспектів здійснення фінансових розслідувань (дослідження фінансових відносин). Проєкт «Дія-ЄС». 160 с. URL: <http://surl.li/tcgscim> (дата звернення: 25.11.2025).

72. Пугаченко О. Б. Діяльність податкових органів у зарубіжних країнах. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2012. Вип. 22. Ч. 2. С. 169–176. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npkntu_e_2012_22%282%29_30 (дата звернення: 25.11.2025).

73. Рекомендація Ради щодо податкових заходів для подальшої боротьби з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях. OECD/LEGAL/0371. OECD, 2022. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/OECD_Tax_Measures_Bribery.pdf (дата звернення: 25.11.2025).

74. Світові стратегії запобігання уникненню подвійного оподаткування. Financial Abuse Prevention (FinAp). 20.05.2021. URL: <https://finap.com.ua/svitovi-tendentsiyi-shhodo-uniknennya-podvijnogo-opodatkuvannya/> (дата звернення: 25.11.2025).

75. Смірнова О. М. Оподаткування доходів транснаціональних корпорацій у країнах Європейського Союзу: історичний експурс та сучасний стан. *Електронний журнал «Ефективна економіка»*. 2013. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2540> (дата звернення: 25.11.2025).

76. Трут Д., Автук А. Притягнення юросіб до кримінальної відповідальності в Україні: міф чи реальність? *Юридична газета online*. 15.02.2016. URL: <http://surl.li/kcyspu> (дата звернення: 25.11.2025).

77. Фененко П. О. Податкова складова діяльності транснаціональних корпорацій: можливості та виклики. *Науковий вісник Міжна-*

родного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент. 2015. Вип. 14. С. 272–276. URL: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2015/14-2015/63.pdf> (дата звернення: 25.11.2025).

78. Ханін С. Імплементация Плану BEPS в Україні – попереду всієї планети. *Юридична газета online*. 14.07.2020. № 14 (720). URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/implementaciya-planu-beps-v-ukrayini--poperedu-vsieyi-planeti.html> (дата звернення: 25.11.2025).

79. Хоменко В. П. Гуманізація кримінальної відповідальності за ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів): вітчизняний та зарубіжний досвід. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 28–36. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2015_1_6 (дата звернення: 25.11.2025).

ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО В УМОВАХ ЦИФРОВИХ ТА ВОЄННИХ ВИКЛИКІВ

ДЕНИСЕНКО Катерина Вікторівна,

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри адміністративного та конституційного права

Навчально-наукового інституту права,
правоохоронної діяльності та психології

Пенітенціарної академії України

ORCID: 0000-0002-9637-1361;

БОРКО Ірина Сергіївна,

здобувачка вищої освіти 2 курсу магістратури
факультету міжнародного та європейського права

Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ORCID: 0000-0002-3397-0121

РОЗДІЛ 9. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ІНФОРМАЦІЙНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

9.1. Право на безпечне інформаційне середовище в умовах сучасних загроз

Уявити сучасний світ без надзвичайно великого обсягу різноманітної інформації сьогодні практично неможливо. Інформація стала ключовим ресурсом у розвитку суспільства, а технологічний прогрес – чинником, який суттєво вплинув на функціонування державних інституцій, економіки, освіти, системи управління тощо. Водночас ці досягнення стали джерелом нових викликів, пов'язаних із потенційною загрозою реалізації основоположних прав людини, зокрема права на життя, безпеку, приватність та вільний доступ до об'єктивної інформації.

Особливої актуальності це питання набуває в умовах стрімкого розвитку інформаційно-цифрового середовища, де інформація є не лише засобом комунікації, а й інструментом стратегічного впливу. У такому середовищі виникають значні ризики, пов'язані з пору-

шенням принципів правової визначеності, зловживанням правом на свободу вираження поглядів, втручанням у приватне життя та поширенням недостовірної або маніпулятивної інформації, що здатна впливати на суспільно-політичні процеси.

У цьому контексті питання забезпечення інформаційної безпеки набуває особливої ваги як один із ключових напрямів державної політики та правового регулювання. Інформаційна безпека постає не лише як елемент національної безпеки, а й як умова реалізації принципу верховенства права, демократичного врядування та забезпечення стабільного функціонування правової держави.

Зважаючи на те, що міжнародна спільнота та цивілізовані держави прагнуть створити безпечне існування для своїх громадян, важливим аспектом у цьому контексті є не лише запобігання використанню ядерної чи іншої зброї або припинення збройних конфліктів міжнародного чи неміжнародного характерів, але й формування безпеки людини в інформаційному середовищі в умовах широкомасштабного поширення інформації, значна частина якої може бути неправдивою, маніпулятивною або такою, яка не відповідає дійсності, що створює додаткові загрози.

За даними Digital 2025 Global Overview Report, загалом у світі користуються інтернетом 5,56 млрд людей, що свідчить про показник проникнення в 67,9 %. За минулий рік кількість користувачів інтернету зросла на 136 млн (або на 2,5 %). 5,78 млрд людей у світі користуються мобільними телефонами, що становить 70,5 % населення світу. За останній рік кількість унікальних абонентів мобільного зв'язку зросла на 112 млн (або на 2 %). Смартфони нині становлять майже 83,7 % доступних у світі мобільних телефонів. Соціальними мережами нині користуються 5,24 млрд (або 63,9 %) людей на Землі. За останні 12 місяців цей показник виріс на 4,1 %⁶³³. На підставі наведених статистичних даних можна зробити висновок, що питання регу-

⁶³³ Інтернет, соцмережі, стримінги та відео. Найцікавіше зі звіту digital 2025 про взаємодію з цифровими технологіями. URL: <https://mediamaker.me/najczikavishe-zi-zvitu-digital-2025-pro-vzayemodiyu-z-czyfrovymy-tehnologiyamy-16257/> (дата звернення: 01.12.2025).

лювання права на безпечне інформаційне середовище набуває дедалі більшої актуальності в глобальному вимірі.

Постійне зростання кількості користувачів інтернету, мобільних пристроїв та соціальних мереж свідчить про стрімке розширення цифрового інформаційного простору, що дедалі глибше інтегрується у повсякденне життя більшості населення світу. У зв'язку з цим забезпечення належного рівня інформаційної безпеки, захисту особистих даних та протидії дезінформації стає необхідною умовою реалізації фундаментальних прав людини в умовах цифрової доби.

З огляду на те, що інтернет сьогодні є невід'ємним інструментом функціонування бізнес-структур, закладів освіти, органів державної влади, міжнародних інституцій тощо, а також забезпечує ключові аспекти життєдіяльності людини, право на доступ до нього цілком обґрунтовано можна віднести до категорії фундаментальних прав людини. Враховуючи всеохопний характер цифрової мережі, зазначене право набуває характеру абсолютного, адже його обмеження фактично призводить до маргіналізації особи та звуження її можливостей у сучасному суспільстві. У зв'язку з цим на порядку денному постає також потреба у визнанні та закріпленні права людини на безпечне інформаційне середовище.

Однак перед тим, як розглядати змістовне наповнення цього права, необхідно наголосити, що під інформаційним середовищем доцільно розуміти не лише інтернет-простір, а й інші канали передачі та обміну інформацією, зокрема друковані видання, телебачення, усне міжособистісне спілкування тощо. Таким чином, інформаційне середовище охоплює увесь спектр джерел та форм інформаційного впливу, з якими стикається людина в повсякденному житті.

Звертаючись до питання визначення поняття «безпечне інформаційне середовище», зауважимо, що на сьогодні ані в міжнародному, ані в національному правовому полі не існує єдиного, чітко сформульованого та загальновизнаного визначення цього терміна. Разом із тим спробу нормативного закріплення цього поняття було здійснено в межах постанови Правління Національного банку України від 3 травня 2023 року № 58. Згі-

дно з цим документом «безпечне інформаційне середовище» трактується як таке, у межах якого надавач платіжних послуг забезпечує захист конфіденційності, цілісності, доступності та спостережуваності вразливих платіжних даних⁶³⁴.

Водночас, як бачимо, наведене визначення має галузевий характер і застосовується виключно у контексті фінансово-банківської сфери, що істотно звужує його змістове охоплення. Проте, попри свою обмеженість, таке формулювання може розглядатися як приклад державного підходу до розуміння окремих аспектів безпечного інформаційного середовища та слугувати орієнтиром для подальшого науково-правового осмислення цього явища в ширшому міждисциплінарному контексті.

Аналізуючи поняття «безпечне інформаційне середовище», доцільно розмежовувати такі два поняття: 1) інформаційне середовище; 2) інформаційна безпека.

Переважає більшість сучасних науковців визначає інформаційне середовище як частину інформаційного простору, що має певні обмеження стосовно території поширення, суб'єктів взаємодії і є не лише сукупністю програмних і технічних засобів для обробки та передачі інформації, але й сукупністю знань індивідів, які становлять цінний ресурс сучасного інформаційного суспільства⁶³⁵. Важлива складова інформаційного середовища – забезпечення його безпеки, враховуючи той факт, що вона є базовою потребою будь-якої людини.

Відповідно до Стратегії інформаційної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021, інформаційна безпека України – складова частина національної безпеки України, стан захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу, інших життєво важливих інтересів людини,

⁶³⁴ Про затвердження Положення про автентифікацію та застосування посиленої автентифікації на платіжному ринку : постановою Правління Національного банку України від 03.05.2023 № 58. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0058500-23#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

⁶³⁵ Яруліна Н. Теоретичні підходи до визначення понять «інформаційний простір», «інформаційне середовище», «інформаційно-комунікативне середовище». *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. Вип. 2. С. 28–29.

суспільства і держави, за якого належним чином забезпечуються конституційні права і свободи людини на збирання, зберігання, використання та поширення інформації, доступ до достовірної та об'єктивної інформації, існує ефективна система захисту і протидії нанесенню шкоди через поширення негативних інформаційних впливів, у тому числі скоординоване поширення недостовірної інформації, деструктивної пропаганди, інших інформаційних операцій, несанкціоноване розповсюдження, використання й порушення цілісності інформації з обмеженим доступом⁶³⁶.

Законодавством України інформаційна безпека, як уже зазначалось вище, формулюється як складова національної безпеки, що відповідно до Закону України «Про національну безпеку» являє собою захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз⁶³⁷. Аналізуючи національне нормативно-правове регулювання у сфері забезпечення права на безпечне інформаційне середовище, необхідно зауважити, що в чинному законодавстві відсутній окремий нормативно-правовий акт, який визначав би інформаційну безпеку як самостійний правовий інститут, незалежно від її трактування як складової національної безпеки.

Водночас ще 2014 року у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект «Про засади інформаційної безпеки України», де зазначено, що інформаційна безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, при якому запобігається завдання шкоди через неповноту, несвоєчасність та недостовірність поширюваної інформації, порушення цілісності та доступності інформації, несанкціонований обіг інформації з обмеженим доступом, а та-

⁶³⁶ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15.10.2021 р. «Про Стратегію інформаційної безпеки»: Указ Президента України від 28.12.2021 р. № 685/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

⁶³⁷ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. №2469-VIII. Дата оновлення: 01.12.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355> (дата звернення: 01.12.2025).

кож через негативний інформаційно-психологічний вплив та умисне спричинення негативних наслідків застосування інформаційних технологій. Також у цьому законі вказано визначення кібернетичної безпеки (кібербезпеки) – здатність людини, суспільства і держави запобігати та протидіяти цілеспрямованим негативним впливам і несанкціонованому управлінню інформаційними ресурсами із застосуванням телекомунікаційних та інформаційно-комунікаційних систем і мереж⁶³⁸.

Як бачимо, у Стратегії інформаційної безпеки законодавець тлумачить поняття інформаційної безпеки крізь площину національної безпеки, а в зазначеному вище законопроекті – крізь призму права людини на безпечне інформаційне середовище.

Водночас окреслена в законопроекті ініціатива через більше аніж десять років так і не набула юридичної сили, зокрема альтернативних варіантів формулювання зазначеного поняття також не було впроваджено. Доцільно наголосити, що згідно з позицією більшості українських та зарубіжних науковців безпека цифрового середовища (кібербезпека) охоплює сферу інформаційної безпеки, у зв'язку з чим ці поняття в певних аспектах можуть розглядатися як взаємозамінні або тотожні за змістом.

Погоджуємося також і з тим фактом, що цифровий простір – це по суті інформаційний простір, оскільки все, що людина бачить на екрані комп'ютера, – інформація. Але не можемо погодитися з тим, що інформаційний простір закінчується лише на цифровому. Інформаційний простір – це також друковані книги, газети, журнали, повсякденне спілкування між людьми тощо. Питання полягає лише в тому, що не всі складові інформаційного простору держава може і потребує регулювати⁶³⁹.

⁶³⁸ Проект Закону про засади інформаційної безпеки України : офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4949&skl=8 (дата звернення: 01.12.2025).

⁶³⁹ Борко І. С., Пузиревський М. В. Теоретико-правові підходи до визначення понять безпеки цифрового та інформаційного середовищ. *Кримінально-виконавча система України та її роль у розбудові правової і соціальної держави* : матеріали XI Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Чернігів, 26 травня 2023 р.) / голов. ред. В. Ф. Пузирний ; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів : Академія ДПТС, 2023. С. 14.

У нашому дослідженні безпечне інформаційне середовище розглядається крізь призму прав людини, тому безпечним цей простір може бути лише за таких умов: вжиття всіх можливих заходів від надавача електронно-інформаційних послуг, високий рівень інформаційно-цифрової свідомості користувачів електронно-інформаційних послуг та створення дієвих організаційно-правових засад з боку державного апарату. Особливо доцільним такий погляд є, враховуючи ситуацію відомої блогерки Ксюші Манекен, у якої з рахунків банку було викрадено понад 6 мільйонів гривень у жовтні 2025 року. Тоді сама блогерка надала шахраям доступ до свого облікового запису в банку, навіть не звернувши увагу на потенційну загрозу⁶⁴⁰.

У процесі формування права на безпечне інформаційне середовище варто розуміти, що воно входить до групи інформаційних прав і безпека в подібному середовищі має охоплювати не лише незагрозливе споживання інформації, але й надійне її поширення, зберігання, збирання.

Вище ми окреслили умови для створення безпечного інформаційного середовища, водночас наголошуємо на тому, що першочергова відповідальність за забезпечення права на безпечне інформаційне середовище лежить на державних органах, зокрема на інституціях, які регулюють державну інформаційну, безпекову політику та відповідають за захист прав людини.

З урахуванням викладеного під правом на безпечне інформаційне середовище пропонуємо розуміти гарантовану державою та визнану міжнародною спільнотою можливість кожної особи отримувати, передавати, зберігати та споживати інформацію в умовах, що унеможливають її спотворення, маніпулятивний вплив, нав'язування деструктивних наративів або втручання в особистий інформаційний простір, забезпечуючи при цьому захист від дезінформації, кібератак, незаконного контролю чи цензури та сприяючи формуванню об'єктивної, достовірної та соціально безпечної інформаційної системи.

⁶⁴⁰ У блогерки Манекен вивели 6 млн гривень з Монобанку. Як не потрапити на гачок шахраїв. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/cy9pjjq3xr1o> (дата звернення: 01.12.2025).

Напрацювання в контексті змістовного наповнення права на безпечне інформаційне середовище дозволяє сформувати його ознаки, а саме:

- належить до системи інформаційних та цифрових прав людини;

- не має прямого конституційного закріплення, однак впливає із сукупності положень Конституції України, міжнародних нормативно-правових актів з прав людини та галузевого інформаційного законодавства;

- поширюється на всіх осіб, незалежно від громадянства, місця проживання, статусу тощо;

- реалізується людиною з метою вільного доступу до достовірної, неупередженої та безпечної інформації, необхідної для формування поглядів, ухвалення рішень і повноцінної участі в суспільному житті;

- має невідчужуваний характер;

- виступає як елемент недопущення інформаційного тиску, дезінформації, втручання в приватне життя та нав'язування маніпулятивних наративів;

- не потребує активних дій з боку особи для його виникнення, однак реалізація права може бути посилена через державну підтримку медіаграмотності та цифрової безпеки;

- охороняється і підлягає захисту в порядку, передбаченому законодавством України та нормами міжнародного права.

Забезпечення права на безпечне інформаційне середовище набуває особливої актуальності в умовах російсько-української війни, оскільки сучасний збройний конфлікт охоплює не лише території активних бойових дій, а й проникає у ключові суспільно-політичні сфери, зокрема в інформаційний простір, де ведеться інтенсивна боротьба за вплив на громадську думку, підрив довіри до державних інституцій та формування викривленої реальності.

В українському інтернет-просторі 5 листопада 2025 року з'явилась новина про те, що українські правозахисники та юристи представили Комунікацію до Міжнародного кримінального суду (МКС), яка містить докази співучасті російських пропагандистів у міжнародних злочинах, скоєних у контексті війни проти України. «Наша Комунікація стосується воєнних злочи-

нів, що полягають у спрямуванні нападів на цивільні об'єкти та спричиненні надмірних випадкових поранень цивільних осіб чи шкоди цивільним об'єктам, та щодо злочину проти людяності у вигляді інших нелюдських діянь, вчинених у контексті ситуації в Україні», – повідомила журналістка-розслідувачка, дослідниця Кримської правозахисної групи (КПГ) Ірина Седова. За її словами, у Комунікації фігурують троє російських медійних персон: генерал Андрій Гурульов, телеведучі Сергій Міхеев та Володимир Соловйов. Вони систематично закликали до атак на об'єкти цивільної інфраструктури України. Як зазначила Седова, їхні висловлювання не лише заохочували злочини, а й були виправдані російськими державними каналами. Вона також заявила, що база нині містить 600 задокументованих закликів і 173 потенційних підозрюваних, але «це лише початок»⁶⁴¹.

У цьому контексті доцільно зазначити, що міжнародне право загалом не встановлює універсальної заборони на здійснення пропаганди як такої. Водночас пропагандистська діяльність підлягає міжнародно-правовій відповідальності у випадках, коли вона містить прямі заклики до вчинення діянь, що становлять злочини, передбачені Римським статутом Міжнародного кримінального суду, зокрема воєнних злочинів, злочинів проти людяності або геноциду. У цьому аспекті пропаганда, яка сприяє або підбурює до вчинення зазначених злочинів, розглядається не як форма висловлення думки, а як потенційний інструмент співучасті у міжнародних злочинах, що підлягає кримінальній відповідальності згідно з міжнародним кримінальним правом.

Історичним прикладом того, як пропаганда може відігравати ключову роль у підбурюванні до масових злочинів, є події, що відбулися в Руанді. Саме цей прецедент став одним із перших у міжнародному праві, коли заклики через засоби масової інформації були кваліфіковані як складова злочину геноциду і стали об'єктом міжнародного кримінального переслідування.

⁶⁴¹ Російських пропагандистів можуть притягнути до відповідальності у Гаазі. Україна подала Комунікацію до МКС. URL: <https://suspilne.media/crimea/1157092-rosijskih-propagandistiv-mozut-pritagnuti-do-vidpovidalnosti-u-gaazi-ukraina-podala-komunikaciju-do-mks/> (дата звернення: 01.12.2025).

Навесні 1994 року Руанда потонула у крові: за сто днів було вбито більше ніж вісімсот тисяч представників етносу тутсі. 6 квітня 1994 року збили літак, на борту якого перебували президент Руанди Жювеналь Хаб'ярімана та президент Бурунді Сіпрієн Нтарьяміра. Одразу після цього по «Вільному радіо тисячі пагорбів», яке було найпопулярнішим засобом масової інформації в Руанді, пролунало: «Рубайте високі дерева» – заклик, після якого почалися масові вбивства руандійських тутсі. Близько 200 тисяч хуту, озброєних мачете, холоднокрівно зарізали сотні тисяч тутсі, а також представників так званих «поміркованих» хуту, які не підтримували ворожнечу з тутсі. Нападники вишукували тутсі, переходячи від будинку до будинку, вбивали їх тисячами в церквах та інших громадських будівлях, де тутсі шукали сховища, хапали тутсі біля блокпостів, установлених для перешкоджання втечі на дорогах і стежках по всій країні. Однак завдяки ефективній військовій тактиці та міжнародній підтримці у липні РПФ вдалося зупинити геноцид і скинути уряд хуту. Для розслідування цих злочинів в Аруші – місті у Танзанії – було створено МКТР, який відкрив численні провадження проти найбільш значущих осіб щодо злочинів проти людяності й геноциду. Завдяки роботі трибуналу 93 особам було пред'явлено обвинувачення, 62 осіб визнано винними та засуджено. Значну частину кримінальних проваджень, що розглядав МКТР, становили провадження, які містили обвинувачення щодо закликів до геноциду⁶⁴².

Важливо підкреслити, що систематичне поширення закликів до насильства та вчинення міжнародних злочинів через масмедіа й цифрові платформи становить не лише загрозу міжнародному миру та безпеці, а й безпосередньо порушує фундаментальне право людини на безпечне інформаційне середовище. Коли інформаційний простір заповнюється агресивною, маніпулятивною або деструктивною риторикою, що заохочує до дискримінації, знищення окремих груп населення або

⁶⁴² Вишнякова А., Гордон Грегорі С., Птащенко Д. Заклики до геноциду: притягнення пропагандистів до відповідальності. Міжнародний досвід та українське право : навч.-практ. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2024. С. 57.

ведення агресивної війни, це створює умови, у яких громадяни не можуть реалізовувати свої права вільно та без страху, а сам доступ до інформації стає інструментом насильства, а не знання. У таких умовах особливої ваги набувають сучасні аналітичні ініціативи, які здійснюють систематичний моніторинг і правову кваліфікацію проявів мови ворожнечі, пропаганди війни та геноциду.

Так, 18 лютого 2025 року в Києві презентували аналітичний звіт «Злочини інформаційної війни». У дослідженні було вивчено понад 400 програм російської пропаганди та зафіксовано 151 прізвище осіб, які закликали до геноциду чи воєнних злочинів. Крім того, було проаналізовано понад 78 висловлювань, пов'язаних із лідерами думок, які сприяють поширенню насильства⁶⁴³.

Такі дослідження не лише сприяють викриттю осіб, причетних до інформаційних злочинів, а й формують важливу доказову базу, необхідну для подальшого притягнення винних до міжнародної кримінальної відповідальності. Ба більше, зазначені аналітичні звіти слугують інструментом не лише правового, а й політичного впливу, адже формують підґрунтя для розроблення і вдосконалення державної та міжнародної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки. Вони дозволяють виокремити найбільш уразливі сегменти інформаційного простору, зокрема ті, які є об'єктами зовнішньої інформаційної агресії, і визначити першочергові напрями регуляторного втручання. У довгостроковій перспективі такі дослідження сприяють зміцненню механізмів захисту прав людини в цифровому середовищі, сприяють формуванню культури критичного мислення в суспільстві, зменшують вплив дезінформації та мови ворожнечі, а також підвищують рівень обізнаності громадськості щодо загроз, які становлять інформаційні злочини в умовах гібридної війни.

⁶⁴³ Заклики до геноциду українців та воєнних злочинів: дослідники зафіксували 151 причетну особу. URL: <https://suspihne.media/crimea/951319-borotba-z-rusofobie-u-kievi-obgovorili-pitanna-rosijskoi-propagandi-ta-zaklikiv-do-genocidu-ukrainciv/> (дата звернення: 01.12.2025).

З огляду на систематичну інформаційну агресію з боку російської федерації та беручи до уваги чинне законодавче трактування поняття інформаційної безпеки, маємо констатувати, що відсутність забезпеченості права на безпечне інформаційне середовище має такі наслідки:

1. Вплив деструктивної інформації, що транслюється в умовах відсутності належного рівня інформаційного захисту, призводить до поступової деформації свідомості особи. Це стосується зміни її світоглядних орієнтирів, спотворення реальності, нав'язування викривленої картини подій, що відбуваються, і як наслідок – вплив на психологічний стан індивіда, його поведінкові реакції, а також формування політичних переконань, які можуть бути несумісними з національними інтересами та безпековими пріоритетами держави.

2. Така особа під впливом зовнішньої пропаганди може почати активно поширювати недостовірні або маніпулятивні наративи серед свого найближчого оточення, у соціальних мережах або навіть у публічному просторі, виступаючи своєрідним ретранслятором ворожих меседжів. Варто зауважити: якщо одна частина суспільства, завдяки наявності критичного мислення й інформаційної стійкості, здатна ідентифікувати пропаганду та протидіяти їй, то інша, менш підготовлена або вразлива, може стати прямим об'єктом її впливу.

3. Подібна інформаційна поведінка окремих індивідів чи соціальних груп сприяє легітимізації та подальшому просуванню ідей, вигідних агресору. Це своєю чергою сприяє поширенню мови ворожнечі, підважує демократичні інститути та дестабілізує внутрішню суспільно-політичну ситуацію.

4. Тривале існування подібних тенденцій призводить до рихтування суспільних настроїв, зниження довіри до державних органів влади, делегітимації державної політики, зневіри у власних спроможностях народу як джерела суверенітету. У результаті завдається відчутна шкода національній безпеці, погіршується міжнародний імідж України як держави, що не здатна ефективно протидіяти інформаційним загрозам і гарантувати своїм громадянам безпечне середовище для отримання та обміну інформацією.

Таким чином, питання забезпечення права на безпечне інформаційне середовище набуває не лише правового, а й стратегічного значення, безпосередньо впливаючи на стійкість демократичного ладу, суверенітет держави і захист фундаментальних прав людини в умовах гібридної війни.

Маємо констатувати, що одна держава не може відігравати роль у формуванні ефективного забезпечення прав людини, це насамперед згуртованість цивілізованих правових країн. Після нацистських злочинів проти людства країни-члени Організації Об'єднаних Націй ухвалили основний документ у сфері захисту прав людини, а на прикладі російсько-української війни ми можемо прослідкувати, як підтримка міжнародної спільноти слугує засобом захисту нашого права на самоідентичність.

Розглянемо основні міжнародні стандарти у сфері прав людини, а також практику Європейського суду з прав людини та Суду Європейського Союзу в контексті досліджуваного питання. Варто зауважити, що міжнародні нормативно-правові акти не містять прямої норми щодо права на безпечне інформаційне середовище як окремої правової категорії. Натомість його зміст опосередковано реалізується та захищається через низку інших, усталених у міжнародному праві, інформаційних і цифрових прав, таких як право на свободу вираження поглядів, право на доступ до інформації, право на приватність та захист персональних даних, а також у контексті загального забезпечення інформаційної та кібербезпеки.

Ці права загалом формують нормативну основу, на якій вибудовується концепт безпечного інформаційного середовища, що є особливо актуальним в умовах цифрової трансформації суспільства. У межах правозастосовної практики і Європейський суд з прав людини, і Суд Європейського Союзу демонструють тенденцію до розширеного тлумачення вказаних прав з урахуванням новітніх викликів, таких як масове поширення дезінформації, мови ворожнечі, інформаційні маніпуляції, втручання у цифровий простір особи, а також загрози кібербезпеці.

У статті 19 Загальної Декларації прав людини вказано, що кожен має право на свободу думки та висловлювання; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань

та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї через будь-які медіа та незалежно від державних кордонів⁶⁴⁴.

Аналіз цієї статті у контексті досліджуваної теми дозволяє зробити кілька важливих висновків. Насамперед закріплене у цій нормі право на свободу думки та висловлювання є однією з фундаментальних гарантій демократичного суспільства, яка забезпечує вільний обіг ідей, інформації та переконань. Важливо, що це право охоплює не лише пасивне отримання інформації, а й активну її генерацію, пошук і поширення через будь-які засоби комунікації, включно із сучасними цифровими платформами. Водночас у сучасних умовах, коли інформаційний простір усе частіше використовується як інструмент впливу, маніпуляції або навіть агресії, реалізація права на свободу висловлювань має розглядатися у взаємозв'язку з іншими правами та суспільними інтересами. Адже свобода поширювати інформацію не може бути підставою для легітимації мови ворожнечі, закликів до насильства чи поширення дезінформації, що підриває демократичні інститути або становить загрозу для безпеки суспільства.

Тому зміст статті 19 має подвійний характер: з одного боку, гарантує індивіду можливість вільно орієнтуватися в інформаційному середовищі, а з іншого — покладає на державу обов'язок створити такі умови, за яких реалізація цього права не спричинятиме шкоди іншим правам та не порушуватиме принципи інформаційної безпеки. У цьому контексті особливо-го значення набуває баланс між інформаційною свободою та відповідальністю.

Відповідно до статті 10 Європейської конвенції з прав людини кожен має право на свободу висловлювання. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від державних кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомов-

⁶⁴⁴ Universal Declaration of Human Rights : official web-site of United Nations. URL: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (дата звернення: 01.12.2025).

них, телевізійних або кінематографічних підприємств. Варто звернути увагу на важливий нюанс: Європейська конвенція з прав людини закріплює, що здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду⁶⁴⁵. У контексті забезпечення інформаційної безпеки це положення є ключовим, оскільки воно дозволяє державам вживати заходів проти поширення інформації, яка становить загрозу суспільству. Йдеться про боротьбу з дезінформацією, пропагандою війни, мовою ворожнечі, закликами до насильства чи іншими проявами інформаційної агресії. Саме через інструменти, передбачені статтею 10, можливо встановити правові межі свободи слова у тих випадках, коли інформаційний контент перетворюється на інструмент підризу основ демократичного ладу, втручання у внутрішні справи держав або завдання шкоди міжнаціональній злагоді.

Стосовно законодавства Європейського Союзу варто вказати деякі директиви Європейського Союзу. Зокрема, у Директиві 2002/58/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 12 липня 2002 року щодо обробки персональних даних та захисту конфіденційності в секторі електронних комунікацій (Директива про конфіденційність та електронні комунікації) зазначено, що цей документ передбачає гармонізацію національних положень, необхідних для забезпечення однакового рівня захисту основних прав і свобод, зокрема права на приватність і конфіденційність, щодо обробки персональних даних у секторі електронних комунікацій. Держави-члени забезпечують конфіденційність

⁶⁴⁵ European Convention on Human Rights : official web-site of European Court of Human Rights. URL: <https://www.echr.coe.int/european-convention-on-human-rights> (дата звернення: 01.12.2025).

комунікацій і пов'язаних з ними даних про трафік, що передаються через публічні комунікаційні мережі або публічно доступні електронні комунікаційні послуги. Вони (держави) забороняють прослуховування, перехоплення, зберігання або будь-які інші форми спостереження за комунікаціями чи пов'язаними даними будь-якими особами, крім користувачів, якщо це не дозволено законом. Держави-члени можуть ухвалювати законодавчі заходи для обмеження обсягу цих прав, якщо таке обмеження є необхідним, доречним і пропорційним у демократичному суспільстві для захисту національної безпеки, оборони, громадської безпеки або для запобігання, розслідування, виявлення й переслідування кримінальних правопорушень⁶⁴⁶.

Вказана Директива безпосередньо сприяє забезпеченню інформаційної безпеки, оскільки встановлює обов'язок держав-членів ЄС гарантувати конфіденційність електронних комунікацій, а також захист трафікових і локалізаційних даних від несанкціонованого доступу, перехоплення або іншого втручання. У сфері інформаційної безпеки це означає нормативне забезпечення цілісності та недоторканності інформаційного обміну між користувачами, що є ключовим елементом безпечного інформаційного середовища.

У Директиві Європейського Союзу 2016/1148 Європейського Парламенту та Ради від 6 липня 2016 року щодо заходів для забезпечення високого загального рівня безпеки мережевих та інформаційних систем у Союзі закріплено, що держави-члени забезпечують, щоб постачальники цифрових послуг ідентифікували та вживали відповідних і пропорційних технічних і організаційних заходів для управління ризиками, які впливають на безпеку мережевих та інформаційних систем. З урахуванням сучасного рівня розвитку технологій ці заходи повинні гарантувати рівень безпеки, адекватний рівню ризику. Кожна держава-

⁶⁴⁶ Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:32002L0058> (дата звернення: 01.12.2025).

член ухвалює національну стратегію з безпеки мережевих та інформаційних систем, яка визначає стратегічні цілі, політичні та регуляторні заходи, спрямовані на досягнення та підтримання високого рівня безпеки таких систем⁶⁴⁷. Директива (ЄС) 2016/1148, більш відома як Директива NIS (Network and Information Security), є першим нормативним актом ЄС, що системно регламентує питання кібербезпеки і (в ширшому розумінні) безпеки інформаційного середовища, виступаючи інструментом, спрямованим на нормативне забезпечення інформаційної безпеки на рівні цифрової інфраструктури. Директива насамперед зобов'язує держави-члени створити й реалізовувати національні стратегії кібербезпеки, що охоплюють конкретні політичні та правові заходи з управління ризиками у сфері мережевих та інформаційних систем. Це свідчить про інституціоналізацію інформаційної безпеки як одного з пріоритетів публічної політики в цифрову епоху. З правової точки зору ці положення створюють нормативну рамку для формування безпечного інформаційного простору, у якому забезпечується стабільність функціонування критичної цифрової інфраструктури, мінімізуються кіберзагрози, а також захищаються права користувачів на безпечне користування інформаційними системами.

У зв'язку з розумінням важливості проблеми кібербезпеки в Європейському Союзі у 2004 р. було створено Європейське агентство з мережевої та інформаційної безпеки. Усвідомлюючи той факт, що ефективність забезпечення інформаційної безпеки в європейському кіберпросторі також залежить від розвитку співпраці держав у рамках міжнародних органів, у 2013 р. у структурі Європейського поліцейського офісу (Європол) був утворений Європейський центр боротьби з кіберзлочинністю. Серед міжнародних організацій, основною метою яких є саме безпека, НАТО найбільш ефективно модернізувала політику щодо інформаційної безпеки. Організація заснувала центри у

⁶⁴⁷ Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016L1148> (дата звернення: 01.12.2025).

країнах-членах як багатонаціональні інститути для розроблення доктрини кібербезпеки, вдосконалення міждержавної взаємодії, впровадження теоретичних напрацювань у практиці протидії кіберзагрозам, обміну досвідом кіберзахисту представників країн-членів і країн-партнерів⁶⁴⁸.

Водночас ми вважаємо, що для нашої держави надзвичайно цінними були б міжнародні стандарти щодо забезпечення права на безпечне інформаційне середовище в умовах воєнного стану. На сьогодні міжнародною спільнотою не розроблено чітко визначених і обов'язкових нормативних актів, які регламентували б особливості ведення кібер- та інформаційних війн, хоча свого часу НАТО наголошувало на необхідності створення правил ведення кібервійн, але ця доповідь мала декларативний характер.

На думку авторів, незважаючи на те, що міжнародне співтовариство має низку документів, які так чи інакше торкаються питання не лише інформаційної безпеки держави загалом, а й захисту інформаційних прав людини, зокрема права на безпечне інформаційне середовище, відсутність міжнародно-правової відповідальності за інформаційно-психологічні операції, поширення фейків, пропаганди, пов'язаних із закликком до вчинення злочинів, передбачених Римським Статутом Міжнародного кримінального суду, та обмеження доступу до інформації є нагальною проблемою не тільки для України, але й для всього світу.

Щодо судової практики необхідно зауважити, що на сьогодні відсутні справи, які прямо стосуються права на безпечне інформаційне середовище, але є багато таких справ, які опосередковано торкаються його захисту.

Наприклад, справа суду Європейського Союзу C-203/15 і C-698/15 – *Tele2 Sverige AB v. Post-och telestyrelsen; Secretary of State for the Home Department v. Watson* від 21 грудня 2016 року, у рішенні якої вказано, що втручання, яке передбачене таким законодавством у фундаментальні права, закріплені у статтях 7 і 8 Хартії, є надзвичайно масштабним і має вважатися особливо

⁶⁴⁸ Кононенко В. П., Новікова Л. В., Копицька П. О. Політика міжнародних організацій з питань інформаційної безпеки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Вип. 65. С. 356–357.

серйозним. Стаття 15 (1) Директиви 2002/58, тлумачена у світлі статей 7, 8, 11 і 52 (1) Хартії, забороняє національне законодавство, яке з метою боротьби зі злочинністю передбачає загальне й невибіркове зберігання даних трафіку та місцезнаходження всіх користувачів⁶⁴⁹.

У справі C-511/18, C-512/18 і C-520/18 *La Quadrature du Net and Others v Premier ministre and Others* (рішення від 06 жовтня 2020 року) суд Європейського Союзу дійшов висновку, що під час тлумачення статті 15 (1) Директиви 2002/58 необхідно враховувати значення як права на приватність, так і права на захист персональних даних, а також права на свободу вираження поглядів. Національне законодавство, що передбачає загальне і невибіркове зберігання даних трафіку та місцезнаходження для боротьби із серйозною злочинністю, виходить за межі того, що є строго необхідним⁶⁵⁰.

Стосовно рішень Європейського Суду з прав людини доцільно зауважити такі рішення як:

1) Справа *Delfi проти Естонії* (заява № 64569/09). Це була перша справа, у якій Суд розглядав скаргу щодо відповідальності онлайн-платформи за коментарі користувачів, розміщені на інтернет-порталі новин. Суд зазначив, що коментарі були явно образливими та підбурювали до ненависті, а *Delfi* не вжила достатніх заходів для їх видалення, що обґрунтовує її обмежену відповідальність⁶⁵¹.

2) Справа *Big Brother Watch та інші проти Сполученого Королівства* (заяви № 58170/13, 62322/14 та 24960/15) стосувалася програм масового спостереження. Суд вказав, що система масового перехоплення, яка не передбачає належного незалежно-

⁶⁴⁹ Рішення Суду ЄС (Велика палата) від 21 грудня 2016 року в об'єднаних справах C-203/15 і C-698/15. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62015CJ0203> (дата звернення: 01.12.2025).

⁶⁵⁰ Рішення Суду ЄС (Велика палата) від 06 жовтня 2020 року в об'єднаних справах C-511/18, C-512/18 і C-520/18. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62018CJ0511> (дата звернення: 01.12.2025).

⁶⁵¹ *Case of Delfi as v. Estonia* (Application no. 64569/09), 16 June 2015. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-155105%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-155105%22]}) (дата звернення: 01.12.2025).

го контролю, порушує принципи необхідності й пропорційності. Наявність ефективних гарантій захисту даних є ключовою умовою, щоб уникнути перетворення демократичної держави на державу спостереження⁶⁵².

3) Справа *Centrum för Rättvisa* проти Швеції (заява № 35252/08), де суд констатував, що держава може здійснювати стратегічний моніторинг комунікацій, якщо цей процес має чіткі межі, підлягає незалежному нагляду й судовому контролю. Відсутність гарантій відкриває шлях до довільного втручання у право на приватність⁶⁵³.

Європейський Суд з прав людини та Суд Європейського Союзу підтверджують вказане нами попередньо твердження про відповідальність держави за забезпечення права на безпечне інформаційне середовище. Крім того, необхідно вказати, що вони розглядають безпеку в інформаційному середовищі крізь захист персональних даних, права на приватність, свободи вираження слова, що є одними зі складових частин безпеки в інформаційному просторі, проте не торкаються інформаційного середовища загалом.

Водночас міжнародній спільноті варто звернути особливу увагу на забезпечення права на безпечне інформаційне середовище з огляду на те, що російські окупанти систематично порушують норми міжнародного законодавства, створюючи перешкоди для повноцінного та вільного використання мережі Інтернет громадянами України та підключаючи їх до російських провайдерів⁶⁵⁴. Блокуючи доступ до інформації ззовні, російська федерація видає шкільні підручники для дітей, що

⁶⁵² Case of Big Brother Watch and Others v. The United Kingdom (Applications nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15), 25 May 2021. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-210077%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-210077%22]}) (дата звернення: 01.12.2025).

⁶⁵³ Європейський суд з прав людини. Справа «Centrum för rättvisa проти Швеції» (заява № 35252/08) від 19 червня 2018 року. URL: <https://privacy.khpg.org/1604922627> (дата звернення: 01.12.2025).

⁶⁵⁴ Денисенко К. В., Борко І. С. Забезпечення цифрових та інформаційних прав засуджених в установах виконання покарань в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. С. 17.

містять повністю переписану історію з 1970 по 2000 роки, зменшений розділ загальної історії й розширені частини про Азію, Африку та Латинську Америку, у розділі про війну росії проти України – 17 параграфів. У цьому розділі стверджується, що Сполучені Штати Америки є «головним бенефіціаром» війни, а окуповані українські території називають «новими регіонами» росії⁶⁵⁵.

У грудні 2023 року росія поширила фейк про те, міністр оборони Німеччини Борис Пісторіус відмовив Україні у статусі союзника. Про це він заявив в етері телеканалу ZDF, що стало темою для поширення у пропагандистських засобах масової інформації кремля. Міністр оборони Пісторіус справді був в етері каналу ZDF, серед іншого коментував питання поставок 1 млн боєприпасів в Україну, допомогу країн-партнерів і спростовував закиди, нібито ФРН замало робить для перемоги Києва у війні з РФ. «Він сказав не *Verbündete* (союзник), а слово *Bündnispartner* (партнер по альянсу – НАТО): «Ми робимо те, що можемо. Те саме стосується майже всіх інших союзників і партнерів. Але Німеччина не є партнером України по альянсу», – дослідили кейс фактчекери зі StopFake. Окрім того, Пісторіус вказав, що Німеччина та її союзники по НАТО роблять усе можливе, аби допомогти Україні. Тобто міністр лише згадав загальновідомий факт про те, що Україна [поки що] не є членом НАТО, але його слова неправильно переклали пропагандисти і перекрутили так, як їм хотілося це почути⁶⁵⁶.

Отже, аналіз сучасного стану інформаційного простору, міжнародних і національних правових стандартів, а також практичних викликів, спричинених поширенням дезінформації, пропаганди та іншими формами інформаційної агресії, дозволяє

⁶⁵⁵ «Росія переписує історію та мілітаризує освіту». Чого навчатимуть українських дітей на окупованих територіях: вебсайт Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/novyny-pryazovya-pidruchnyk-istoriyi-rosiyi-osvita-v-okupatsiyi/32558574.html> (дата звернення: 01.12.2025).

⁶⁵⁶ Росіяни тиражують заяву міністра оборони Німеччини про те, що «у ФРН не вважають Україну своїм союзником». Це – неправда: вебсайт Центру стратегічних комунікацій. URL: <https://spravdi.gov.ua/rosiyany-tyrazhuyut-zayavu-ministra-oborony-nimechchyny-pro-te-shho-u-frn-ne-vvazhayut-ukrayinu-svoyim-soyuznykom-cze-nepravda/> (дата звернення: 01.12.2025).

зробити висновок, що забезпечення права людини на безпечне інформаційне середовище є комплексним завданням, реалізація якого вимагає скоординованих дій як на національному, так і на міжнародному рівнях. У контексті цифрової трансформації та зростання залежності людства від електронних комунікацій питання інформаційної безпеки стає невід'ємною складовою захисту прав людини та ключовим чинником підтримання стабільності демократичних систем.

9.2. Удосконалення організаційно-правових засад забезпечення права на безпечне інформаційне середовище в умовах цифрових загроз і воєнного стану

Державне управління в інформаційній сфері України сьогодні залишається фрагментарним і недостатньо скоординованим, що знижує ефективність реагування держави на новітні виклики інформаційної безпеки та ефективну реалізацію інформаційних прав людини. Одним із ключових недоліків є відсутність чіткої міжвідомчої взаємодії між органами, що відповідають за інформаційну політику, а також брак єдиного стратегічного центру, здатного оперативно оцінювати інформаційні загрози та координувати зусилля на національному рівні.

У цьому контексті можемо окреслити авторське бачення першочергових завдань державної інформаційної політики України на сучасному етапі державотворення:

- створення єдиного координаційного органу з питань інформаційної безпеки;
- розроблення та впровадження національної стратегії захисту інформаційного простору з чіткими пріоритетами і механізмами реалізації;
- запровадження дієвих механізмів протидії інформаційній агресії, включно із системним моніторингом, аналітичною обробкою інформаційних загроз та оперативною відповіддю;
- модернізація законодавства у сфері медіа, цифрових прав та інформаційної безпеки відповідно до стандартів ЄС і НАТО;
- розвиток цифрової грамотності та критичного мислення в інформаційній сфері;

– інституціоналізація співпраці між державою, науковими колами, медіа та громадянським суспільством у питаннях інформаційної політики.

Розвиток цифрових інформаційних технологій кардинально трансформував способи функціонування суспільства, відкривши безпрецедентні можливості для обміну знаннями, оперативної комунікації та доступу до інформації. Водночас саме ці процеси актуалізували нову генерацію загроз, які ставлять під сумнів спроможність держави гарантувати громадянам безпечне інформаційне середовище. Деструктивні інформаційні впливи, масове поширення дезінформації, зростання кібератак, маніпуляція суспільною думкою, порушення інформаційних прав громадян тощо – це лише невелика частина викликів, з якими стикається наша держава.

Ці тенденції вимагають не лише належного реагування на рівні інституцій, а й ревізії національної інформаційної політики. Безпека в інформаційному просторі має розглядатися як пріоритет державного управління, що вимагає не ситуативних рішень, а системного підходу. У цьому контексті одним із ключових завдань є вдосконалення організаційно-правових засад реалізації права на безпечне інформаційне середовище.

Мова йде як про оновлення законодавства відповідно до реалій цифрового світу, так і про формування дієвих інституційних механізмів, здатних ефективно забезпечувати інформаційну безпеку. Зокрема, важливо визначити компетенції, повноваження та взаємодію органів публічної влади у цій сфері, запровадити спеціалізовані контролюючі й аналітичні органи, а також забезпечити сталість і наступність інформаційної політики держави.

Таким чином, у подальшому аналізі необхідно зосередитися на тих аспектах, які безпосередньо впливають на якість правового регулювання інформаційного простору та спроможність держави гарантувати право кожної особи на безпечне, захищене від маніпуляцій і загроз середовище інформаційного існування.

Центральним органом виконавчої влади, що здійснює державну інформаційну політику, є Міністерство культури України (29 жовтня 2025 року Міністерство культури та стратегічних комунікацій України офіційно перейменовано на Міністер-

ство культури України – курсив наш). Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 року № 885 вказане Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури, державної мовної політики, популяризації України у світі, державного іномовлення, інформаційного суверенітету України (у частині повноважень з управління цілісними майновими комплексами державного підприємства «Мультимедійна платформа іномовлення України» та Українського національного інформаційного агентства «Укрінформ») та інформаційної безпеки, а також забезпечує формування і реалізацію державної політики у сферах відновлення та збереження національної пам'яті, мистецтв, охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, везення і повернення культурних цінностей, кінематографії⁶⁵⁷.

Можна прослідкувати, що система обов'язків, яка покладається на зазначене Міністерство, є доволі розгалуженою. Зокрема, аналіз функціонального навантаження, покладеного на Міністерство, дозволяє констатувати певний дисбаланс у розподілі пріоритетів державної інформаційної політики. Попри формальну наявність повноважень у сфері інформаційної безпеки та інформаційного суверенітету, ці напрями виявляються другорядними порівняно з культурно-гуманітарними завданнями, такими як охорона культурної спадщини, музейна справа, кінематографія чи популяризація України у світі тощо. У цьому контексті показовим є те, що в Україні на сьогодні відсутній спеціалізований центральний орган виконавчої влади, який опікувався би виключно питаннями інформаційної політики. Внесення інформаційної безпеки до переліку функцій Міністерства культури України, попри її надзвичайну стратегічну важливість, є формальним та недостатньо обґрунтованим кроком з точки зору сучасних викликів. Така ситуація свідчить про фра-

⁶⁵⁷ Про затвердження Положення про Міністерство культури та стратегічних комунікацій України : постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 № 885. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

гментарність державної політики в цій критично важливій галузі, що своєю чергою знижує ефективність реагування на сучасні інформаційні загрози та ускладнює реалізацію інформаційних прав у цифрову епоху.

При Міністерстві культури України діють Департамент інновацій та цифрових трансформацій, а також Центр стратегічних комунікацій. На Департамент покладено завдання щодо забезпечення формування та реалізації державної політики в частині: 1) цифрового розвитку та трансформацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; 2) розроблення та модернізації інформаційно-комунікаційних проєктів та інформаційно-комунікаційних продуктів Міністерства культури України; 3) впровадження та розвитку інформаційно-комунікаційних і цифрових технологій (інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних мереж, засобів інформатизації, інформаційних ресурсів тощо); 4) забезпечення в межах повноважень, передбачених законодавством, захисту інформації з обмеженим доступом, забезпечення технічного захисту інформації від витоку відкритими та закритими каналами зв'язку, забезпечення захисту інформації від несанкціонованого доступу, здійснення контролю за їх збереженням тощо⁶⁵⁸.

Центр стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки зосереджує свою роботу на: стратегічних комунікаціях, що охоплюють розроблення контрнаративів рф, проведення інформкампаній, поширення українських наративів у щоденну комунікацію уряду; створення онлайн-ресурсу, який активно реагуватиме на інформатаки; регулярне сповіщення про гібридну агресію з боку росії на міжнародному рівні, спільне напрацювання механізмів з протидії дезінформації з міжнародними партнерами⁶⁵⁹.

⁶⁵⁸ Керівництво міністерства : вебсайт Міністерства культури України. URL: <https://mcp.gov.ua/team/> (дата звернення: 01.12.2025).

⁶⁵⁹ Презентовано Центр стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки : Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/prezentovano-centr-strategichnih-komunikacij-ta-informacijnoi-bezpeki> (дата звернення: 01.12.2025).

Вбачаємо необхідність у розширенні повноважень Департаменту, до яких доцільно віднести:

1. Розвиток інформаційних компетентностей в українських громадян щодо цифрової грамотності – полягає в поширенні та створенні не лише курсів для громадян, з матеріалами яких вони зможуть ознайомитися в інтернеті, а й формування інформаційної культури в дітей та молоді, зокрема через заклади середньої, професійно-технічної та вищої освіти. У сучасних умовах розвитку держави вагоме місце посідає формування відкритого діалогу між органами публічної влади і громадянами за допомогою засобів електронного зв'язку. У цьому контексті доцільно використовувати популярні молодіжні соціальні мережі (Instagram, TikTok), де населення витрачає значну частину свого вільного часу і в яких можна поширювати короткі навчальні відеоролики.

2. Запровадження функцій моніторингу стану інформаційної безпеки в інформаційному просторі України з акцентом на виявленні дезінформації, гібридного впливу, фейкових наративів та маніпуляцій у цифровому середовищі, які в результаті призводять до порушення інформаційних прав людини.

3. Формування та адміністрування національного реєстру інформаційних інцидентів, пов'язаних з порушенням інформаційної безпеки, пропагандистськими кампаніями, кібератаками на інформаційні ресурси тощо.

4. Інституційне співробітництво з міжнародними структурами у сфері цифрової безпеки та стратегічних комунікацій, зокрема в частині обміну досвідом, впровадження стандартів ЄС, Ради Європи та НАТО, спільного реагування на інформаційні атаки.

Поділяємо пропозиції українських науковців щодо необхідності створення окремого інституту Уповноваженого із захисту цифрових прав або розширення повноважень чинного Омбудсмена. Такий крок дозволив би адаптувати українську правозахисну систему до сучасних викликів, забезпечити ефективний

захист прав громадян у цифровому середовищі та гармонізувати національну політику з міжнародними стандартами⁶⁶⁰.

В умовах стрімкої цифровізації суспільного життя все частіше фіксуються численні випадки порушення інформаційних прав громадян, що охоплюють як втручання у приватне життя через несанкціоновану обробку персональних даних, так і обмеження доступу до достовірної інформації, маніпуляції в онлайн-середовищі, дезінформаційні кампанії та цензуру в цифрових медіа та ін. Запровадження інформаційного омбудсмена сприяло б підвищенню рівня довіри громадян до правозахисних інституцій, формуванню культури обізнаного та відповідального користування цифровими правами, а також посиленню спроможності держави протидіяти інформаційним загрозам, не вдаючись до обмеження прав і свобод.

Це свідчить про необхідність створення спеціалізованого незалежного органу, який був би спроможним оперативно реагувати на такі виклики й забезпечувати ефективний захист прав особи у цифровому просторі. Разом з тим необхідно враховувати реалії воєнного стану, що зумовлює жорсткі обмеження державного бюджету та потребу в економному використанні фінансових ресурсів. У такій ситуації раціональним рішенням нині видається розширення повноважень чинного Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини шляхом інституалізації в межах його офісу спеціалізованого підрозділу або окремого представника, відповідального за питання цифрових прав і свободи в інформаційному середовищі.

Такий підхід дозволить закласти основи для системного захисту інформаційних прав громадян без необхідності створення нової інституції саме в період обмежених ресурсів. Утім, у довгостроковій перспективі, з урахуванням тенденцій розвитку цифрового простору та ускладнення природи інформаційних загроз, постає об'єктивна необхідність у формуванні окремої, інституційно незалежної посади інформаційного омбудсмена.

⁶⁶⁰ Роговенко О. В., Лозін А. О. Інститут омбудсмена як гарант захисту цифрових прав людини в Україні: сучасні виклики та зарубіжний досвід. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. 5. Ч. 1. С. 138.

Агресивна інформаційна політика російської федерації, що проявляється у системному поширенні дезінформації та фейкових наративів, давно вийшла за межі суто українського інформаційного простору. Її наслідки відчувають не лише держави, які надають підтримку Україні у протистоянні повномасштабному вторгненню, а й широке коло країн Європейського Союзу, НАТО та інших регіональних об'єднань, де ведеться активна робота зі спотворення публічного дискурсу, впливу на електоральні процеси, підризу довіри до демократичних інституцій та розпалювання соціальної напруги.

Типовим прикладом такого впливу є випадок поширення росією фейкової інформації, начебто у грудні 2023 року міністр оборони Німеччини Борис Пісторіус відмовив Україні у статусі союзника. Про це він заявив в етері телеканалу ZDF, що стало темою для поширення у пропагандистських засобах масової інформації кремля. Дійсно, міністр оборони Пісторіус був в етері каналу ZDF, коментував питання поставок 1 млн боєприпасів в Україну, допомогу інших країн-партнерів і спростовував закиди, нібито ФРН замало робить для перемоги Києва у війні з РФ. «Він сказав не *Verbündete* (союзник), а слово *Bündnispartner* (партнер по альянсу – НАТО): «Ми робимо те, що можемо. Те саме стосується майже всіх інших союзників і партнерів. Але Німеччина не є партнером України по альянсу», – дослідили кейс фактчекери зі StopFake. Пісторіус вказав, що Німеччина та її союзники по НАТО роблять усе можливе, аби допомогти Україні. Тобто міністр лише згадав загальновідомий факт, що Україна [поки що] не є членом НАТО, але його слова неправильно переклали пропагандисти і перекрутили так, як їм хотілося це почути⁶⁶¹.

Центром протидії дезінформації при Раді національної безпеки й оборони були здійснені заяви дезінформаційного характеру про нібито військову загрозу для України з боку Угорщи-

⁶⁶¹ Росіяни тиражують заяву міністра оборони Німеччини про те, що «у ФРН не вважають Україну своїм союзником». Це – неправда : вебсайт Центру стратегічних комунікацій. URL: <https://spravdi.gov.ua/rosiyanu-tyrazhuyut-zayavu-ministra-oborony-nimechchyny-pro-te-shho-u-frn-ne-vvazhayut-ukrayinu-svoyim-soyuznykom-cze-nepravda/> (дата звернення: 01.12.2025).

ни. Зокрема, за даними ЦПД, російська мережа PRAVDA поширює повідомлення про те, нібито Угорщина готується нападати на Україну, щоб повернути Закарпаття. «Такі вкиди є інструментом інформаційної війни, спрямованим на підризу безпеки та спокою в прикордонних регіонах України. Нагнітанням про «угорську загрозу» гі-пропаганда прагне посіяти паніку серед українців і відволікти увагу від справжньої загрози – збройної агресії РФ», – йдеться у повідомленні⁶⁶².

З 27 серпня по 2 вересня 2025 року аналітики «Детектора медіа» задокументували 13 дезінформаційних вкидів. Зокрема, російські пропагандисти поширювали фейки про нібито інтриги Великої Британії та ЄС проти росії, адміністративні маніпуляції з територіями Донецької та Луганської областей, дезінформацію щодо прав українських біженців у Польщі, фейкові оголошення на кордоні з Польщею, а також брехню про заборону паломництва ізраїльських вірян до Умані. Російські медіа, зокрема «РИА Новости», «Вести.ру» та «Российская газета», поширили інформацію про нібито інтриги Великої Британії та ЄС, спрямовані на продовження війни росії проти України. Джерелом дезінформації стало словацьке видання Slovo, яке опублікувало статтю без наведення обґрунтувань для підтвердження поглядів автора⁶⁶³.

Це поодинокі випадки з-поміж сотень прикладів, які демонструють глобальний масштаб російської інформаційної агресії, що вже давно стала загрозою не лише національній, а й міжнародній безпеці. Поширення подібної дезінформації не лише спотворює фактичну картину подій, а й системно підриває фундаментальні принципи інформаційної доброчесності, що є ключовими для функціонування демократичного суспільства. У

⁶⁶² ЦПД: російська пропаганда поширює фейки про нібито військову загрозу для України з боку Угорщини. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-propahanda-rf-napad-uhorshchyny/33421517.html> (дата звернення: 01.12.2025).

⁶⁶³ «Європа зробить Залужного президентом, щоб війна тривала вічно». Огляд російських фейків за 27 серпня – 2 вересня 2025 року. URL: <https://detector.media/monitoring-internetu/article/243822/2025-09-03-ievropa-zrobyt-zaluzhnogo-prezydentom-shchob-viyna-tryvala-vichno-oglyad-rosiyskykh-feykiv-za-27-serpnya-2-veresnya-2025-roku/> (дата звернення: 01.12.2025).

таких умовах право на безпечне інформаційне середовище порушується не лише щодо громадян України, які щодня стають об'єктами цілеспрямованого інформаційного впливу з боку держави-агресора, але й стосовно громадян інших демократичних країн, де російська пропаганда поширює фейкові наративи з метою дестабілізації суспільної думки, посилення міжнаціональної та міждержавної напруги і головним чином дискредитації міжнародної підтримки України. Масовий і систематичний характер дезінформаційних кампаній свідчить про транснаціональний вимір інформаційної агресії та вимагає розгляду питання безпечного інформаційного середовища як спільного міжнародного виклику, що не може залишатися поза межами інституційної відповіді цивілізованого світу.

Така ситуація вимагає створення спеціалізованої міжнародної інституції, яка системно опікувалася б питаннями протидії транснаціональній дезінформації, захисту інформаційного суверенітету держав, забезпечення обміну аналітичними даними та оперативного реагування на фейки, спрямовані на маніпуляцію громадською думкою в різних країнах.

Створення такої інституції, незалежної та підзвітної міжнародній спільноті, дозволило б координувати міждержавну політику у сфері інформаційної безпеки, напрацьовувати єдині стандарти реагування, сприяти правовій кваліфікації інформаційних злочинів у міжнародному праві, а також забезпечити прозору платформу для оперативного спростування фейкових повідомлень, подібних до наведених випадків. У контексті гібридних загроз, що дедалі частіше стають інструментами зовнішньополітичного тиску, ця інституція могла б стати ключовим елементом системи колективної інформаційної безпеки та протидії порушень інформаційних прав, а досвід України може стати базою для розроблення правил ведення інформаційних і кібервійн та інституційних засад їх належного дотримання.

З огляду на наведені вище приклади інформаційної агресії у контексті російсько-української війни поширення пропаганди, спотворення фактів, маніпулятивних нарративів і прямих закликів до вчинення міжнародних злочинів, які супроводжуються

порушенням права українських громадян на безпечне інформаційне середовище, очевидною є потреба в удосконаленні правових механізмів реагування на такі явища. Зазначене право може бути ефективно гарантоване лише за умови належного нормативного забезпечення, яке враховує особливості цифрової епохи та протидії гібридним загрозам.

Визначальною проблемою залишається відсутність у національному законодавстві України комплексного нормативно-правового акта, який системно регулював би забезпечення права на безпечне інформаційне середовище, виокремлюючи його як самостійний правовий інститут. Чинні нормативні документи переважно розглядають інформаційну безпеку крізь призму національної безпеки, що не повною мірою відповідає сучасним викликам, зокрема тим, які стосуються інформаційних прав людини, цифрової автономії та стійкості суспільства перед інформаційними загрозами.

Варто зазначити, що на сьогодні в Україні діє базовий Закон «Про інформацію», який визначає загальні засади інформаційних правовідносин, встановлює принципи доступу до інформації, права та обов'язки учасників інформаційного простору, а також гарантії реалізації інформаційних прав⁶⁶⁴. Проте цей нормативно-правовий акт був ухвалений ще 1992 року (незважаючи на подальші редакції та зміни), і його структура та зміст не повною мірою відповідають сучасним інформаційним викликам, зумовленим стрімким розвитком цифрових технологій, зростанням масштабів кіберзагроз і трансформацією інформаційного середовища. Цей закон не охоплює в повному обсязі такі ключові питання, як забезпечення права на безпечне інформаційне середовище, механізми захисту цифрових прав людини, державна інформаційна політика в умовах гібридної війни, протидія дезінформації, функціонування соціальних мереж, алгоритмічна прозорість, інфраструктура медіаграмотності тощо. Окремі з цих аспектів регулюються іншими спеціальними

⁶⁶⁴ Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. Дата оновлення: 14.06.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

законами (наприклад, «Про доступ до публічної інформації»⁶⁶⁵, «Про захист персональних даних»⁶⁶⁶), однак відсутність єдиного кодифікованого акта призводить до фрагментарності регулювання та ускладнює реалізацію і захист інформаційних прав у цифрову епоху.

У цьому контексті поділяємо позицію вітчизняних учених, що під час війни в Україні важливо, аби законодавець і надалі працював над удосконаленням національного законодавства у сфері реалізації права на інформацію і доступу до неї. Зокрема, потрібно систематизувати інформаційне законодавство та ухвалити Інформаційний кодекс України. Державі потрібно посилити моніторинг і контроль у сфері забезпечення інформаційних прав громадян та відповідальність за їх порушення⁶⁶⁷. Ухвалення Інформаційного кодексу України видається логічним і необхідним кроком у напрямі систематизації та вдосконалення національного інформаційного законодавства, що має на меті забезпечити комплексний підхід до регулювання відносин у сфері інформації, інформаційної безпеки та цифрових прав.

Інформаційний кодекс України має стати правовою основою, яка не лише узгоджувала б чинні нормативно-правові акти, а й враховувала сучасні цифрові реалії, стандарти міжнародного права, рекомендації правозахисних інституцій та актуальні виклики інформаційної безпеки. Його структура повинна охоплювати ключові складові сфери інформації: загальні положення (понятійний апарат, принципи інформаційних правовідносин), права та обов'язки учасників інформаційного простору, доступ до публічної інформації, захист персональних даних, регулювання цифрових прав, порядок функціонування медіа, інтернет-

⁶⁶⁵ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Дата оновлення: 08.08.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

⁶⁶⁶ Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. Дата оновлення: 14.06.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

⁶⁶⁷ Ярмол Л. В., Підгородецька О. В. Юридичне забезпечення інформаційних прав людини в умовах війни в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 87. Ч. 1. С. 129.

платформ та соціальних мереж, принципи забезпечення інформаційної безпеки, особливості інформаційної політики в умовах надзвичайного чи воєнного стану, а також інституційний механізм забезпечення та захисту прав людини у цій сфері.

На нашу думку, існує об'єктивна потреба у вдосконаленні та доповненні низки нормативно-правових актів, які регламентують питання юридичної відповідальності за порушення права особи на безпечне інформаційне середовище.

У контексті системного підходу до гарантування інформаційних прав людини першочергового оновлення потребує Конституція України. Попри те, що стаття 3 Основного Закону проголошує безпеку людини однією з найвищих соціальних цінностей⁶⁶⁸, така декларація не є синонімом визнання конкретного суб'єктивного права, що мало б статус основоположного та підлягало безпосередньому захисту. Поточні конституційні положення, що стосуються інформаційної сфери (статті 31, 34, 40, 54, 57), хоча й закріплюють окремі аспекти доступу до інформації, захисту персональних даних та свободи думки, однак не охоплюють системно право особи на безпечне інформаційне середовище як фундаментальну гарантію захищеного, невикривленого та недискримінаційного доступу до інформації в умовах сучасної цифрової реальності.

Запровадження такого права на рівні Конституції України створить передумови для активного формування відповідної державної політики, посилення інституційних гарантій його реалізації, а також встановлення чіткої відповідальності за його порушення. Крім того, це забезпечить кращу фіксацію правових звернень громадян з цього питання, зокрема до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що дозволить ефективно моніторити дотримання інформаційних прав у суспільстві. У довгостроковій перспективі таке конституційне закріплення сприятиме гармонізації національного правового поля з міжнародними стандартами у сфері прав людини.

⁶⁶⁸ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

Аналіз положень Кримінального кодексу України дає підстави стверджувати, що питання захисту інформаційної безпеки, хоч і не виділено в окремий розділ, але опосередковано відображене у складі деяких злочинів, зокрема у складі колабораційної діяльності. Так, частина 6 статті 111-1 КК України передбачає кримінальну відповідальність за організацію та проведення заходів політичного характеру, здійснення інформаційної діяльності у співпраці з державою-агресором та/або його окупаційною адміністрацією, спрямованих на підтримку держави-агресора, її окупаційної адміністрації чи збройних формувань та/або на уникнення нею відповідальності за збройну агресію проти України, за відсутності ознак державної зради, активна участь у таких заходах⁶⁶⁹.

Чинне кримінальне законодавство частково охоплює порушення, які мають прямий стосунок до інформаційної безпеки, однак не систематизує їх у межах окремого напряму правового регулювання. Це ускладнює ідентифікацію, кваліфікацію й головне – превенцію загроз інформаційному суверенітету держави та правам громадян на безпечне інформаційне середовище. З огляду на це постає потреба в оновленні кримінального законодавства з урахуванням сучасних викликів інформаційного характеру та формування окремих складів злочинів, які прямо стосуються порушення інформаційних прав, поширення дезінформації, втручання у цифрову інфраструктуру та сприяння пропагандистській діяльності держави-агресора.

У зв'язку з актуалізацією загроз у сфері інформаційної безпеки, а також з огляду на зростання масштабів поширення дезінформації вважаємо за доцільне ініціювати доповнення Кримінального кодексу України новою статтею, що встановлювала б кримінальну відповідальність за умисне поширення недостовірної інформації, яка створює загрозу праву особи на безпечне інформаційне середовище. Пропонуємо передбачити покарання у вигляді позбавлення волі на строк до п'яти років для осіб, які

⁶⁶⁹ Кримінальний кодекс України : Кодекс України від 05.04.2001 № 2341–III. Дата оновлення: 17.07.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

умисно поширюють неправдиву інформацію, що має на меті завдати шкоди психоемоційному стану населення, викривити суспільно значущі події, підважити довіру до державних інституцій або сприяти реалізації ворожої пропаганди. Особливу суспільну небезпеку становить поширення такої інформації з боку публічних осіб, представників медіа, осіб, які обіймають або обіймали посади в органах державної влади, блогерів, оскільки їх висловлювання зазвичай мають значний вплив на громадську думку. У зв'язку з цим варто передбачити обтяжувальні обставини для таких категорій правопорушників. Запровадження такої норми дозволить підвищити рівень відповідальності за інформаційні злочини, водночас не порушуючи баланс між свободою слова та потребою у захисті національної інформаційної безпеки.

У контексті формування ефективного механізму захисту права на безпечне інформаційне середовище доцільним видається запровадження адміністративної відповідальності для осіб, які вперше вчиняють порушення такого права, за умови відсутності значних суспільно небезпечних наслідків, а також якщо такі дії не є систематичними (тобто не вчинялися тричі й більше). Запровадження окремої норми у Кодексі України про адміністративні правопорушення⁶⁷⁰, що передбачала б відповідальність за поширення недостовірної інформації, публікацію персональних даних без згоди особи, створення інформаційних загроз без ознак складу кримінального правопорушення, дозволить забезпечити превентивну функцію держави у сфері інформаційної безпеки.

Водночас вважаємо, що запровадження адміністративної відповідальності за подібні діяння має бути синхронізоване з відновленням повноцінного конституційного порядку після завершення дії правового режиму воєнного стану, оскільки в

⁶⁷⁰ Кодекс України про адміністративні правопорушення в Україні : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-Х. Дата оновлення: 01.09.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

умовах війни пріоритет надається протидії зовнішній агресії. Після стабілізації ситуації в державі законодавець має забезпечити ефективний розгляд змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, спрямованих на захист інформаційних прав громадян.

Таким чином, проведений аналіз засвідчує, що сучасна модель державного управління в інформаційній сфері України залишається фрагментарною, а її правова основа недостатньо адаптованою до новітніх викликів цифрового світу. Саме тоді, коли інформаційна безпека набуває вирішального значення для національної безпеки та захисту прав людини, правове регулювання реалізації права на безпечне інформаційне середовище є неналежним чином інтегрованим у загальну стратегію державного управління. З огляду на це об'єктивною є потреба у створенні єдиної, цілісної, інституційно незалежної системи забезпечення інформаційної безпеки, яка спиралася б на оновлене законодавство. Важливим кроком має стати ухвалення Інформаційного кодексу України, який кодифікував би правове регулювання у цій сфері та інтегрував положення щодо цифрових прав, медіа, соціальних платформ, інформаційного суверенітету, алгоритмічної прозорості, протидії дезінформації тощо.

Водночас актуальним є конституційне закріплення права людини на безпечне інформаційне середовище як основоположного, а також необхідність запровадження кримінальної та адміністративної відповідальності за його порушення. Реалізація таких заходів дозволить не лише підвищити ефективність державної політики у сфері інформаційної безпеки, а й забезпечить дієвий захист громадян у цифровому середовищі, зміцнюючи тим самим демократичні засади української державності.

Висновки до розділу 9

1. Право людини на безпечне інформаційне середовище є новітнім і комплексним правовим явищем, що охоплює не тільки доступ до достовірної та неупередженої інформації, а й захист від дезінформації, маніпуляцій, цифрових загроз і вторгнень у приватне життя. Це право прямо не закріплене в Конституції України, однак впливає із системного тлумачення

чинних норм Основного Закону, міжнародних актів та галузевого законодавства.

2. Інформаційна безпека у цифрового суспільства набула стратегічного значення і має розглядатися не лише крізь призму захисту державного суверенітету, а й як гарантія реалізації інформаційних прав людини. Зміст безпечного інформаційного середовища охоплює стабільність, прозорість, об'єктивність і захищеність інформаційного простору як передумови для забезпечення демократії та правопорядку.

3. Наявна модель державного управління у сфері інформаційної політики є фрагментарною. Попри формальну наявність у структурі виконавчої влади суб'єктів, які відповідають за інформаційну політику (зокрема Міністерства культури України), відсутній орган, що системно та виключно відповідав би за безпеку інформаційного середовища. Це призводить до неефективності реалізації як державної інформаційної політики, так і інформаційних прав громадян.

4. Потребує створення спеціалізованого незалежного органу, який був би спроможним оперативно реагувати на такі виклики й забезпечувати ефективний захист прав особи у цифровому просторі.

5. Пропонується створення міжнародної інституції, покликаної координувати міждержавні зусилля щодо протидії транснаціональній дезінформації, агресивній пропаганді та інформаційним злочинам. Український досвід протистояння інформаційній агресії РФ може стати базисом для вироблення глобальних стандартів у цій сфері.

6. Відсутність в Україні Інформаційного кодексу як кодифікованого акта, що регулював би право на безпечне інформаційне середовище, є перешкодою для ефективного й послідовного правозастосування у цій сфері. Ухвалення такого кодексу має на меті об'єднати положення чинних нормативних актів, адаптувати їх до цифрових реалій та інтегрувати міжнародні стандарти.

7. Національне законодавство в інформаційній сфері потребує оновлення та доповнення в частині кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення інформаційних прав людини. Зокрема, пропонується запровадити окремі склади злочинів за

умисне поширення дезінформації, а також встановити адміністративну відповідальність за несистематичні порушення інформаційної безпеки, що не мають значних наслідків.

8. Конституційне закріплення права на безпечне інформаційне середовище створить правові передумови для посилення гарантій захисту інформаційних прав, формування державної політики у цій сфері, а також стане символом визнання критичної важливості інформаційної безпеки для гідного життя людини в цифрову епоху.

Список використаних джерел до розділу 9

1. Case of Big Brother Watch and Others v. The United Kingdom (Applications nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15), 25 May 2021. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001210077%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001210077%22]}) (дата звернення: 01.12.2025).

2. Case of Delfi as v. Estonia (Application no. 64569/09), 16 June 2015. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-155105%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-155105%22]}) (дата звернення: 01.12.2025).

3. Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:32016L1148> (дата звернення: 01.12.2025).

4. Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:32002L0058> (дата звернення: 01.12.2025).

5. European Convention on Human Rights : official web-site of European Court of Human Rights. URL: <https://www.echr.coe.int/european-convention-on-human-rights> (дата звернення: 01.12.2025).

6. Universal Declaration of Human Rights : official web-site of United Nations. URL: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (дата звернення: 01.12.2025).

7. Борко І. С., Пузиревський М. В. Теоретико-правові підходи до визначення понять безпеки цифрового та інформаційного середовищ. *Кримінально-виконавча система України та її роль у роз-*

будові правової і соціальної держави : матеріали XI Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Чернігів, 26 травня 2023 р.) / голов. ред. В. Ф. Пузирний ; Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів : Академія ДПіТС, 2023. С. 12–15.

8. Вишнякова А., Гордон Грегори С., Птащенко Д. Заклики до геноциду: притягнення пропагандистів до відповідальності. Міжнародний досвід та українське право : навч.-практ. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2024. 136 с.

9. Денисенко К. В., Борко І. С. Забезпечення цифрових та інформаційних прав засуджених в установах виконання покарань в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. С. 16–19.

10. Деякі питання діяльності Міністерства культури : постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 № 885. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

11. Європа зробить Залужного президентом, щоб війна тривала вічно. Огляд російських фейків за 27 серпня – 2 вересня 2025 року. URL: <https://detector.media/monitorynhinternetu/article/243822/2025-09-03-ievropa-zrobyt-zaluzhnogo-prezydentom-shchob-viyna-tryvala-vichno-oglyad-rosiyskykh-feykiv-za-27-serpnya-2-veresnya-2025-roku/> (дата звернення: 01.12.2025).

12. Європейський суд з прав людини. Справа «Centrum för rättvisa проти Швеції» (заява № 35252/08) від 19 червня 2018 року. URL: <https://privacy.khpg.org/1604922627> (дата звернення: 01.12.2025).

13. Заклики до геноциду українців та воєнних злочинів: дослідники зафіксували 151 причетну особу. URL: <https://suspilne.media/crimea/951319-borotba-z-rusofobieu-v-kievi-obgovorili-pitanna-rosijskoi-propagandi-ta-zaklikiv-do-genocidu-ukrainciv/> (дата звернення: 01.12.2025).

14. Інтернет, соцмережі, стримінги та відео. Найцікавіше зі звіту digital 2025 про взаємодію з цифровими технологіями. URL: <https://mediamaker.me/najczikavishe-zi-zvitu-digital-2025-pro-vzayemodiyu-z-czyfrovymy-tehnologiyamy-16257/> (дата звернення: 01.12.2025).

15. Керівництво міністерства : вебсайт Міністерства культури України. URL: <https://mcip.gov.ua/team/> (дата звернення: 01.12.2025).

16. Кодекс України про адміністративні правопорушення в Україні: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

17. Кононенко В. П., Новікова Л. В., Копицька П. О. Політика міжнародних організацій з питань інформаційної безпеки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Вип. 65. С. 353–358.

18. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

19. Кримінальний кодекс України: Кодекс України від 05.04.2001 № 2341-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

20. Презентовано Центр стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки: Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/prezentovano-centr-strategichnih-komunikacij-ta-informacijnoyi-bezpeki> (дата звернення: 01.12.2025).

21. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

22. Про затвердження Положення про автентифікацію та застосування посиленої автентифікації на платіжному ринку: постанова Правління Національного банку України від 03.05.2023 № 58. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/uk-nl/v005850023/ed20230503#n23> (дата звернення: 01.12.2025).

23. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

24. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

25. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355> (дата звернення: 01.12.2025).

26. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15.10.2021 «Про Стратегію інформаційної безпеки»: Указ Прези-

дента України від 28.12.2021 № 685/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text> (дата звернення: 01.12.2025).

27. Проект Закону про засади інформаційної безпеки України : офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4949&skl=8 (дата звернення: 01.12.2025).

28. Рішення Суду ЄС (Велика палата) від 06 жовтня 2020 року в об'єднаних справах C-511/18, C-512/18 і C-520/18. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62018CJ0511> (дата звернення: 01.12.2025).

29. Рішення Суду ЄС (Велика палата) від 21 грудня 2016 року в об'єднаних справах C-203/15 і C-698/15. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62015CJ0203> (дата звернення: 01.12.2025).

30. Роговенко О. В., Лозін А. О. Інститут омбудсмена як гарант захисту цифрових прав людини в Україні: сучасні виклики та зарубіжний досвід. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. 5. Ч. 1. С. 134–139.

31. Російських пропагандистів можуть притягнути до відповідальності у Гаазі. Україна подала Комунікацію до МКС. URL: <https://suspilne.media/crimea/1157092-rosijskih-propagandistiv-mozut-pritagnuti-do-vidpovidalnosti-u-gaazi-ukraina-podala-komunikaciju-domks/> (дата звернення: 01.12.2025).

32. Росія переписує історію та милітаризує освіту. Чого навчатимуть українських дітей на окупованих територіях : вебсайт Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/novyny-pryazovya-pidruchnyk-istoriyi-rosiyi-osvita-v-okupatsiyi/32558574.html> (дата звернення: 01.12.2025).

33. Росіяни тиражують заяву міністра оборони Німеччини про те, що «у ФРН не вважають Україну своїм союзником». Це – неправда : вебсайт Центру стратегічних комунікацій. URL: <https://spravdi.gov.ua/rosiyany-tyrazhuyut-zayavu-ministra-oborony-nimechchyny-pro-te-shho-u-frn-ne-vvazhayut-ukrayinu-svoyim-soyuznykom-cze-neppravda/> (дата звернення: 01.12.2025).

34. У блогерки Манекен вивели 6 млн гривень з Монобанку. Як не потрапити на гачок шахраїв. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/cy9rjjq3xr1o> (дата звернення: 01.12.2025).

35. ЦПД: російська пропаганда поширює фейки про нібито військову загрозу для України з боку Угорщини. URL: <https://www.>

radiosvoboda.org/a/news-propahanda-rf-napaduhorshchyny/33421517.html (дата звернення: 01.12.2025).

36. Яромл Л. В., Підгородецька О. В. Юридичне забезпечення інформаційних прав людини в умовах війни в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 87. Ч. 1. С. 124–130.

37. Яруліна Н. Теоретичні підходи до визначення понять «інформаційний простір», «інформаційне середовище», «інформаційно-комунікативне середовище». *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. Вип. 2. С. 26–31.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

Електронне видання

**ПУБЛІЧНЕ ПРАВО В УМОВАХ
СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ**

Монографія

Укладачі:

**Галіахметов І. А., Доній Н. Є.,
Мацелик Т. О. та ін.**

Редактор літературний

Махотко О. П.

Комп'ютерна верстка і макетування

Сила Л. М.

Підписано до друку 30.06.2026 р. Формат 60×84/16.

Друк різнографія. Гарнітура Times New Roman. Ум. друк. арк. 28,13.

Тираж 100 пр. Зам. № 163/26.

Редакційно-видавничий відділ Пенітенціарної академії України
14000, м. Чернігів, вул. Гонча, 34.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 8016 від 23.11.2023 р.

ISBN 978-617-7671-31-1



9 786177 671311