

Правова позиція

(правонаступник наукового журналу
“Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Право”)

№ 3 (44)

*Включено до Переліку наукових фахових видань України, у яких
можуть публікуватися результати дисертаційних робіт
з юридичних наук (Наказ Міністерства освіти і науки України
від 17.03.2020 р. № 409, додаток 1)*



Видавничий дім
«Гельветика»
2024

Правова позиція
(правонаступник наукового журналу “Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Право”)

Науковий журнал

Видається чотири рази на рік

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет вченою радою
Університету митної справи та фінансів (протокол № 7 від 25.11.2024).
Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення
StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

**«Правова позиція» включено до міжнародної наукометричної бази
Index Copernicus International (Республіка Польща)**

Редакційна колегія:

Приймаченко Д. В. – д.ю.н., проф.
(головний редактор);

Мінка Т. П. – д.ю.н., доц.

(заступник головного редактора);

Варава В. В. – к.ю.н., доц.;

Гармаш Є. В. – к.ю.н., доц.;

Гелерт Лотар – д.ю.н., проф., Німецький урядовий
університет державного управління

(Федеративна Республіка Німеччина);

Гречанюк С. К. – д.ю.н., проф.;

Кашубський Михайл – д.ю.н., доц.,

Університет Чарльза Стерта, голова Секретаріату

Міжнародної мережі митних університетів (Австралія);

Книш С. В. – д.ю.н., проф.;

Легеза Є. О. – д.ю.н., проф.;

Ліпінський В. В. – д.ю.н., проф.;

Лютіков П. С. – д.ю.н., проф.;

Макаренко А. В. – к.ю.н.;

Миронюк Р. В. – д.ю.н., проф.;

Перепьолкін С. М. – д.ю.н., проф.;

Раковський Мачей – доктор габ., доц.,

Лодзький університет (Республіка Польща);

Сабо Андреа – доктор наук, проф.,

Університет публічної служби (Угорська Республіка);

Сироїд Т. Л. – д.ю.н., проф.;

Тертишник В. М. – д.ю.н., проф.;

Тильчик В. В. – д.ю.н., проф.;

Чижович Вслав – доктор наук у галузі митної політики

та митного права, проф., Головна торгова школа у Варшаві

(Республіка Польща);

Щербина В. І. – д.ю.н., проф.

ISSN 2521-6473 (Print)

ISSN 2664-634X (Online)

Коректори: Н. В. Славогородська, Н. С. Ігнатова

Комп'ютерна верстка: С. Ю. Калабухова

Реєстрація суб'єкта у сфері друкованих медіа: Рішення Національної ради України
з питань телебачення і радіомовлення № 1136 від 11.04.2024 року.

Мови розповсюдження: українська, англійська, польська, німецька, французька, італійська, литовська.

Адреса: м. Дніпро, вул. Володимира Вернадського, 2/4, 49000

Тел.: +38 (099) 729 63 79

E-mail: editor@legalposition.umsf.in.ua

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1

Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 7623 від 22.06.2022 р.

Підписано до друку 26.11.2024. Формат 60×84/8. Папір офсетний.

Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 9,76. Обл.-вид. арк. 10,16.

Наклад 300 прим. Замовлення № 1224/873.

ЗМІСТ

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА МИТНЕ ПРАВО

Н. Ю. Кантор. Основні складові елементи механізму цілепокладання норм адміністративного права.....	5
В. В. Коваленко. Поняття фінансового контролю як функції публічного управління в умовах сталого розвитку України.....	10
А. В. Кумейко. Удосконалення стратегії і тактики запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку.....	15
М. М. Макаренко. Особливості контролю як способу забезпечення законності в діяльності Державного бюро розслідувань України.....	20
Р. В. Негара. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом в Україні: аналіз критеріїв визначення.....	25
В. І. Павленко. Контроль за діяльністю Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів як елемент його адміністративно-правового статусу.....	33
О. П. Федотов, А. А. Назарко. Пост-митний контроль в законодавстві України з питань митної справи: виникнення, становлення та розвиток.....	39
Р. А. Циндра. Проблемні аспекти нормативно-правового регулювання щомісячної доплати до пенсії за вислугу років, установлені постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 2021 р. № 713.....	50

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО. ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

В. В. Волинець. Персоналізація і конфіденційність: баланс між користувацьким досвідом та юридичною відповідністю.....	55
М. О. Завгородній. Проблеми визначення поняття банкрутства: український і світовий досвід.....	60
О. С. Ярмоленко. Захист прав кредиторів боржника – фізичної особи.....	64

ПРОБЛЕМИ ПРАВООХОРОННОЇ ТА ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ш. Б. Давлатов, А. В. Подгорна. Кримінальна відповідальність за незаконне привласнення віртуальних активів.....	69
Ш. Б. Давлатов, А. О. Тарасенко. Покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців.....	75

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО. ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОНАВСТВО

Л. С. Криворучко. Шляхи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення запровадження міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини в умовах європейської інтеграції України.....	80
---	----

CONTENTS

ADMINISTRATIVE AND CUSTOMS LAW

N. Yu. Cantor. The key elements of the mechanism of goal-setting of norms of administrative law.....	5
V. V. Kovalenko. To the concept of financial control as a function of public administration in the conditions of sustainable development of Ukraine.....	10
A. V. Kumeiko. Improving the strategy and tactics of preventing offenses encroaching against the state security.....	15
M. M. Makarenko. Features of Control as a Way of Ensuring Legality in the Activities of the State Bureau of Investigations of Ukraine.....	20
R. V. Nehara. Central bodies of executive power with special status in Ukraine: analysis of criteria for definition.....	25
V. I. Pavlenko. Control over the activities of the National Agency of Ukraine for the identification, search and management of assets obtained from corruption and other crimes as an element of its administrative and legal status.....	33
O. P. Fedotov, A. A. Nazarko. Post-Clearance Control in the Ukrainian Legislation: Emergence, Establishment and Evolution.....	39
R. A. Tsyndra. Problem aspects of legal regulation of the monthly supplement to pension for years of service established by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 713 dated 14.07.2021.....	50

CIVIL LAW. COMMERCIAL LAW

V. V. Volynets. Personalization and privacy: the balance between user experience and regulatory compliance.....	55
M. O. Zavhorodnii. Problems of defining the concept of bankruptcy: Ukrainian and global experience.....	60
O. S. Iarmolenko. Protection of the rights of creditors of an individual debtor.....	64

PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

Sh. B. Davlatov, A. V. Podhorna. Criminal liability for the illegal appropriation of virtual gaming assets.....	69
Sh. B. Davlatov, A. O. Tarasenko. Punishment in the form of service limitations for military officers.....	75

INTERNATIONAL LAW. COMPARATIVE JURISPRUDENCE

L. S. Kryvoruchko. Ways to improve administrative and legal support for the implementation of international standards in the field of human rights protection in the context of Ukraine's European integration.....	80
--	----

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА МИТНЕ ПРАВО

УДК 342.96.21

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.1>

Н. Ю. Кантор, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Національного університету «Львівська політехніка»

ОСНОВНІ СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Статтю присвячено питанню підготовки аналізу регуляторного впливу, оприлюдненню проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій, відстеженню результативності регуляторних актів, їх перегляду як основним засобом цілепокладання у державній регуляторній політиці. Визначено, що важливе значення має також здійснення Державною регуляторною службою України експертизи регуляторних актів й їх проектів та, залежно від їх розробника, розгляд питань про погодження регуляторних актів, наявності підстав для прийняття рішення про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики та щодо надання розробникам проектів регуляторних актів пропозицій про їх вдосконалення.

Обґрунтовано, що поза сферою дії законодавства про державну регуляторну політику визначення цілей норм адміністративного права є частиною процесу формування державної політики у тій чи іншій сфері та охоплюється межами політичного та владного управлінського розсуду органів державної влади та місцевого самоврядування, які є суб'єктами цілепокладання, що, за деякими винятками, виключає можливість підпорядкування процесу визначення цілей норм адміністративного права законодавчим приписам. Зокрема, мають місце випадки регламентації таких аспектів визначення, нормативного закріплення та коригування цілей норм адміністративного права, як участь громадянського суспільства у їх визначенні (проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики), перевірка нормативно-правових актів перед їх державною реєстрацією на відповідність законодавству України, у тому числі її міжнародним договором, відповідним галузевим стандартам (антикорупційним, гендерним, тим, що пов'язані із соціально-трудою сферою, захистом прав осіб із інвалідністю тощо) у рамках експертиз, а також погодження нормативно-правових актів, що є дотичними до зони відповідальності інших органів влади.

Ключові слова: державна регуляторна політика, експертизи нормативно-правових актів, консультації з громадськістю, свобода розсуду адміністративних органів, цілепокладання норм адміністративного права.

N. Yu. Cantor. The key elements of the mechanism of goal-setting of norms of administrative law

The article is devoted to the issues of preparation of regulatory impact analysis, publication of draft regulatory acts with a view to receiving comments and suggestions, tracking the effectiveness of regulatory acts, and their revision as the main means of goal-setting in the State regulatory policy. It is determined that it is also important for the State Regulatory Service of Ukraine to carry out an examination of regulatory acts and their drafts and, depending on their developer, to consider the issues of approval of regulatory acts, the existence of grounds for making a decision on the need to eliminate violations of the principles of the State regulatory policy and to provide the developers of draft regulatory acts with proposals for their improvement.

It is substantiated that outside the scope of the legislation on regulatory policy, the determination of the goals of the norms of administrative law is part of the process of forming state policy in one or another area and is covered by the margin of appreciation of goal-setting administrative authorities, which, with some exceptions, excludes the possibility of subordinating the process of determining the goals of administrative law norms to legislative framework. Nevertheless, there are cases of regulation of such aspects of the determination, normative consolidation and adjustment of the goals of the norms of administrative law, as the participation of civil society in these processes (conducting consultations with the public on issues of formation and implementation of public policy), verification of normative legal acts before their state registration on compliance with the legislation of Ukraine, including its international treaties, relevant industry standards (anti-corruption, gender, those related to the social and labor sphere, protection of the rights of persons with disabilities, etc.) within the framework of examinations, as well as approval of regulatory legal acts, which are tangential to the area of responsibility of other authorities.

Key words: goal-setting of norms of administrative law, expertise of regulatory acts, margin of appreciation of administrative authorities, public consultations, state regulatory policy.

Постановка проблеми. У науці адміністративного права все більше уваги приділяється правовим основам процесів визначення, нормативного закріплення та коригування цілей норм адміністративного права, які прийнято охоплювати поняттям цілепокладання норм адміністративного права. Однак,

незважаючи на значну теоретичну та практичну цінність правильного розуміння природи, основних засад та практичного інструментарію цілепокладання норм адміністративного права, наукові положення про цей процес потребують значного розвитку для утвердження цілепокладання норм адміністративного права як категорії адміністративного права та концепції практико-прикладного спрямування. Основоположним аспектом цілепокладання норм адміністративного права, рівень наукових знань про який на цей момент видається найменш задовільним через їх поверхневий та неузгоджений характер є механізм цілепокладання норм адміністративного права. Для одержання цілісного уявлення про цей процес належна увага має бути приділена основним матеріально-правовим та процедурним засобам, за допомогою яких у практичній площині відбуваються усі етапи цілепокладання норм адміністративного права та які утворюють собою механізм цілепокладання норм адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичною основою дослідження структури механізму цілепокладання норм адміністративного права є наукові праці з теорії права та із загальних питань науки адміністративного права. Зокрема, на їх основі вихідною точкою цього дослідження можна вважати розуміння загального правового механізму як усталеного збірною теоретико-правового концепту, який у контексті цілепокладання норм адміністративного права охоплює набір правових засобів цілепокладання норм адміністративного права у їх системному взаємозв'язку. Поняття цілепокладання норм адміністративного права також активно розробляється науковою спільнотою. Зокрема, значний внесок у розвиток знань про цілі адміністративного права, їх нормативне закріплення та коригування зробили О. Г. Комісаров [1] та О. М. Миколенко [2]. Однак, уявлення про правовий інструментарій механізму цілепокладання норм адміністративного права потребують подальшого вдосконалення, зокрема, шляхом включення до їх кола виключно правових явищ, оминаючи засоби організаційного та політичного характеру, а також за рахунок їх систематизації.

Метою дослідження є визначення основних складових елементів механізму цілепокладання норм адміністративного права.

Вклад основного матеріалу. Для визначення правових засобів, які включає у себе механізм цілепокладання норм адміністративного права, перш за все, зауважимо, що цей процес охоплює визначення цілей норм права (передбачає, головним чином, аналіз стану суспільних відносин, які потребують правового регулювання, та наслідків прийняття та реалізації норми права, а також саме нормативне встановлення цілей норм адміністративного права), фіксацію результатів їх реалізації у практичній площині та коригування (вторинне встановлення) цілей норм адміністративного права. Зважаючи на це, правовими засобами механізму цілепокладання норм адміністративного права є той правовий інструментарій та способи його використання, за допомогою яких відбувається визначення цілей норм права, оцінка їх відповідності принципам права чи цілям вищого рівня або призначенню держави та місцевого самоврядування, а також коригування цілей норм адміністративного права.

Ознайомившись із положеннями законодавства, які містять такі правові засоби, насамперед, констатуємо, що основним комплексним законодавчим актом, який закріплює правовий інструментарій, що використовується для визначення цілей норм адміністративного права підзаконного рівня зі спрямованістю на забезпечення високого рівня якості державного регулювання ринків товарів та послуг, є Закон України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності».

Цей нормативно-правовий акт установив, що державна регуляторна політика є напрямом державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності (абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закон України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності»). Забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає, насамперед: 1) планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів; 2) оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; 3) відстеження результативності регуляторних актів; 4) перегляд регуляторних актів (ст. 5 Закон України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності») [3].

Реалізація державної регуляторної політики забезпечується також за рахунок діяльності уповноваженого органу щодо здійснення державної регуляторної політики, яким є Державна регуляторна служба України. До її повноважень законодавство про державну регуляторну політику відносить, зокрема:

- аналіз проектів регуляторних актів, що подаються на погодження, та відповідних аналізів регуляторного впливу та прийняття рішень про погодження цих проектів або про відмову в їх погодженні;
- здійснення експертизи регуляторних актів центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, прийняття у разі виявлення порушень цих вимог рішень про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики;

– проведення експертиз проектів законів України, інших нормативно-правових актів, які регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, надання розробникам цих проектів пропозицій про їх вдосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики (ст. 30 Закон України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності») [3].

Досліджуючи більш детально основні заходи забезпечення здійснення державної регуляторної політики, перш за все, звернемо увагу на те, що план діяльності з підготовки проектів регуляторних актів має містити, серед іншого, визначення цілей їх прийняття (ч. 2 ст. 7 Закон України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності»). Розробник проекту регуляторного акта готує щодо нього аналіз регуляторного впливу, який значною мірою охоплює й аспекти цілепокладання у рамках відповідного регуляторного акта. Серед іншого, у аналізі регуляторного впливу:

- визначаються очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта;
- визначаються цілі державного регулювання;
- визначаються та оцінюється усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей;
- аргументуються переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;
- описуються механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;
- обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі з урахуванням ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які матимуть впроваджувати або виконувати його вимоги;
- обґрунтовано доводиться, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави;
- визначаються показники результативності регуляторного акта та заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта (ст. 8 Закон України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності») [3].

Отже, законодавство про державну регуляторну політику у розрізі цілепокладання передбачає обов'язкове визначення розробником регуляторного акта цілей державного регулювання, а також обґрунтування ним доцільності встановлення цих цілей та їх досяжності, адекватності (відповідність цілі суспільним відносинам, у яких вона реалізовуватиметься, та її оптимальність з урахуванням усіх прийнятних альтернатив), ефективності (спроможність цілі у разі її реалізації забезпечити максимально можливі позитивні результати за рахунок мінімально необхідних витрат) та збалансованості (урівноважене урахування інтересів суб'єктів господарювання, суспільства та держави). Крім того, визначення цілі регуляторного акта має супроводжуватись окресленням очікуваних результатів її реалізації (за установленими показниками результативності відповідного регуляторного акта), а також обґрунтуванням переваг обраного способу досягнення встановлених цілей.

Крім того, важливим правовим засобом з точки зору забезпечення прозорості цілепокладання положень регуляторних актів та можливості громадськості долучитись до цього процесу є оприлюднення їх проектів з метою одержання зауважень і пропозицій за правилами ст. 9 Закону України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності». Законом визначено, що усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту, за результатами якого він повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє [1].

Оскільки цілепокладання норм адміністративного права охоплює й очікування результатів реалізації норм права для подальшого вивчення можливості коригування відповідних цілей, на особливу увагу заслуговує відстеження результативності регуляторних актів як захід забезпечення державної регуляторної політики.

За приписами ст. 10 Закону України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності» відстеження результативності регуляторних актів включає заходи, спрямовані на оцінку стану впровадження регуляторного акта та досягнення цим актом цілей, задекларованих при його прийнятті. На підставі аналізу звіту про відстеження результативності цього регуляторного акта здійснюється перегляд регуляторного акта для приведення його у відповідність з принципами державної регуляторної політики (ст. 11 Закону України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності») [3]. Виходячи з цього, заходи відстеження результативності регуляторних актів дозволяють оцінити стан їх упровадження та ступінь досягнення ними їх цілей, за підсумками чого регуляторний акт може бути переглянутий, у тому числі у частині його цільового спрямування.

Поza сферою дії законодавства про державну регуляторну політику визначення цілей норм адміністративного права нерідко є частиною процесу формування державної політики у тій чи іншій сфері та охоплюється межами політичного та владного управлінського розсуду органів державної влади та місцевого самоврядування, які є суб'єктами цілепокладання, що, за деякими винятками, виключає можливість

підпорядкування процесу визначення цілей норм адміністративного права законодавчим приписам. У цьому зв'язку М.-К. Премонт підкреслив, що адміністративне право не має втручатись у формування політики управління публічними справами та його предмет має зводитись до забезпечення дотримання верховенства права під час реалізації публічної політики. За своєю природою, як зауважив вчений, адміністративне право має проводити межу, яка розділяє правове та політичне [4].

У світлі цього, тоді як значна частина проявів цілепокладання у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування лежить за межами правового поля, все ж, мають місце випадки регламентації таких аспектів визначення, нормативного закріплення та коригування цілей норм адміністративного права, як участь громадянського суспільства у їх визначенні, їх погодження суб'єктом правотворчості із заінтересованими органами державної влади та місцевого самоврядування тощо.

Так, за змістом Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, вони проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Консультації у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки проводяться обов'язково, зокрема, щодо проектів нормативно-правових актів, які, зокрема, стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян, визначають порядок надання адміністративних послуг та визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі (пункти 4 та 12 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики) [5].

Продовжуючи висвітлення організаційно-правового інструментарію, що впливає на цілепокладання норм адміністративного права на етапі установлення їх цілей, зазначимо, що їх відповідність юридичним, антикорупційним та іншим стандартам правотворчості перевіряється у ході спеціальних експертиз.

Зокрема, як встановлено Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731, державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні їх правової експертизи на відповідність Конституції та іншим законам України, міжнародним договорам України, зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу, антикорупційним та гендерним стандартам з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Поруч із правовою експертизою, перед їх державною реєстрацією прийняті нормативно-правові акти досліджуються у рамках:

- цифрової експертизи – якщо проект нормативно-правового акта стосується питань інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, електронної демократії, надання адміністративних послуг або цифрового розвитку;

- гендерно-правової експертизи;

- звернення до уповноваженого представника від всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноваженого представника від всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців – якщо нормативно-правовий акт стосується питань, що зачіпають соціально-трудова сферу;

- звернення до Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю, всеукраїнських громадських організацій осіб з інвалідністю та їх спілок – якщо нормативно-правовий акт стосується осіб з інвалідністю;

- зовнішнього погодження та/або погодження за вмовчанням із суб'єктами нормотворення та/або з іншими заінтересованими органами – у разі наявності у нормативно-правовому акті положень, норм та доручень, що поширюються на інші органи [6].

Висновки і перспективи. Основними засобами цілепокладання у державній регуляторній політиці є підготовка аналізу регуляторного впливу, оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій, відстеження результативності регуляторних актів та їх перегляд. Важливе значення має також здійснення Державною регуляторною службою України експертизи регуляторних актів й їх проектів та, залежно від їх розробника, розгляд питань про погодження регуляторних актів, наявності підстав для прийняття рішення про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики та щодо надання розробникам проектів регуляторних актів пропозицій про їх вдосконалення.

Поза сферою дії законодавства про державну регуляторну політику визначення цілей норм адміністративного права є частиною процесу формування державної політики у тій чи іншій сфері та охоплюється межами політичного та владного управлінського розсуду органів державної влади та місцевого самоврядування, які є суб'єктами цілепокладання, що, за деякими винятками, виключає можливість підпорядкування процесу визначення цілей норм адміністративного права законодавчим приписам. Зокрема, мають місце випадки регламентації таких аспектів визначення, нормативного закріплення та коригування цілей норм адміністративного права, як участь громадянського суспільства у їх визначенні (проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики), перевірка нормативно-правових актів перед їх державною реєстрацією на відповідність законодавству України, у тому числі її міжнародним

договорам, відповідним галузевим стандартам (антикорупційним, гендерним, тим, що пов'язані із соціально-трудою сферою, захистом прав осіб із інвалідністю тощо) у рамках відповідних експертиз, а також погодження нормативно-правових актів, що є дотичними до зони відповідальності інших заінтересованих державних органів.

Список використаних джерел:

1. Комісаров О.Г. Процес цілепокладання в організації діяльності органів внутрішніх справ України на сучасному етапі розвитку : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 – теорія державного управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Запорізький юридичний інститут МВС України, 2003. 208 с.
2. Миколенко О. М. Цілі адміністративного права: поняття, класифікація та рівень дослідження в науці. *Правова держава*. 2016. № 23. С. 65–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2016_23_14.
3. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. Дата оновлення: 24 грудня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.
4. Prémont M.-C. Administrative Law. In: L. Côté and J.-F. Savard (eds.), *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*. 2012. URL: <https://cerberus.enap.ca/Dictionnaire/en/indexDefinitions.aspx?by=word&id=57>.
5. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.
6. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#Text>.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.2>

В. В. Коваленко, кандидат юридичних наук, докторант відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України

ПОНЯТТЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У статті розглядаються особливості фінансового контролю в умовах сталого розвитку економіки країни, у тому числі й з урахуванням умова воєнного стану. З'ясовано, що державний фінансовий контроль – це комплекс цілеспрямованих заходів органів, їх підрозділів чи службових осіб, які здійснюють державний фінансовий контроль у межах повноважень, встановлених законодавством України, з метою упередження, виявлення та припинення фінансових правопорушень на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності, а також забезпечення законності, фінансової дисципліни та ефективності формування і витрачання коштів, у тому числі бюджетних, та інших активів у процесі володіння, розпорядження, використання і відчуження державного майна, відшкодування збитків та встановлення міри відповідальності у разі порушення фінансового, у тому числі бюджетного, законодавства. Система органів фінансового контролю є складовою загальної системи державних інститутів, які беруть участь у формуванні та реалізації контрольної функції на державному рівні. Така система важлива для фінансового механізму та допомагає впроваджувати фінансову політику.

З метою вдосконалення системи державного фінансового контролю в умовах реальної війни автором запропоновані такі пріоритети: по-перше, законодавчо визначити й закріпити методи (форми) фінансового контролю; по-друге, здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану має бути спрямоване на збереження державою свого соціального призначення. Ігнорування цих вимог веде до зловживань, корупції в процесі перерозподілу власності, управління фінансовими потоками, чому сприяють воєнні дії. Наголошено, що реалізація таких пріоритетних заходів зумовить створення дієвого механізму фінансового контролю й захисту від протиправних зазіхань. Необхідно кардинально переглянути роль держави в регулюванні економічних відносин саме в умовах воєнного стану, реальної війни, посилення механізмів державного впливу на економіку, у тому числі державного фінансового контролю, разом із закономірностями розвитку ринкового суспільства надасть можливість уникнути перерахованих фінансових проблем.

Ключові слова: економіка, фінансовий контроль, публічне управління, сталий розвиток, фінансова діяльність, фінансова стратегія.

V. V. Kovalenko. To the concept of financial control as a function of public administration in the conditions of sustainable development of Ukraine

The article examines the peculiarities of financial control in the conditions of sustainable development of the country's economy, including taking into account the conditions of martial law. It was found that state financial control is a complex of targeted measures of bodies, their units or officials, which carry out state financial control within the limits of the powers established by the legislation of Ukraine, with the aim of preventing, detecting and stopping financial offenses at the controlled object in relation to its financial and economic activity, as well as ensuring the legality, financial discipline and efficiency of the formation and spending of funds, including budgetary, and other assets in the process of ownership, disposal, use and alienation of state property, compensation for losses and establishing the degree of responsibility in case of violation of financial, including budgetary legislation. The system of financial control bodies is a component of the general system of state institutions that participate in the formation and implementation of the control function at the state level. Such a system is important for the financial mechanism and helps to implement the financial policy.

In order to improve the system of state financial control in the conditions of a real war, the author proposed the following priorities: first, to define and enshrine the methods (forms) of financial control by law; secondly, the implementation of state financial control in the conditions of martial law should be aimed at the preservation of the state's social purpose. Ignoring these requirements leads to abuses, corruption in the process of redistribution of property, management of financial flows, which is facilitated by military actions. It was emphasized that the implementation of such emergency measures will lead to the creation of an effective mechanism of financial control and protection against illegal encroachments. It is necessary to radically revise the role of the state in regulating economic relations precisely in the conditions of martial law, a real war; strengthening the mechanisms of state influence on the economy, including state financial control, together with the laws of the development of a market society will provide an opportunity to avoid the listed financial problems.

Key words: economy, financial control, public administration, sustainable development, financial activity, financial strategy.

Постановка проблеми. Фінансовий контроль є ключовою функцією держави, що забезпечує стабільне функціонування фінансової системи. Складні економічні процеси та наслідки глобальної фінансової кризи підкреслили потребу в удосконаленні економічної політики, зокрема в аспекті фінансового контролю, оскільки його недооцінка призвела до зловживань і порушень у фінансових відносинах.

Фінансовий контроль має на меті забезпечення законності, дотримання фінансової дисципліни та запобігання фінансовим правопорушенням під час мобілізації, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів, а також коштів, необхідних для виконання державних завдань і функцій, що сприяють ефективному соціально-економічному розвитку всіх учасників фінансових відносин. Враховуючи ці аспекти, на сучасному етапі важливим є організація ефективного фінансового контролю, який забезпечує повноту формування та своєчасність надходження державних доходів, а також законність і ефективність використання бюджетних коштів і управління державною власністю. Це стає одним із ключових напрямів сучасної економічної політики. Таким чином, основними функціями держави все більше стає визначення стратегії та тактики економічного розвитку на благо суспільства, а також створення цілісної системи державного фінансового контролю для їх реалізації.

Сьогодні можна констатувати той факт, що за роки реформ не вдалося створити ефективної системи державного контролю та регулювання. На низькому рівні знаходиться організація і стан фінансового контролю, що негативно впливає на економіку, сталий розвиток України. З метою виходу з цієї ситуації необхідно визнати, що зміцнення та розвиток інститутів державного управління та правопорядку є одним із основних пріоритетів політичних і соціально-економічних реформ, де основна складова – це вирішення комплексу проблем організації механізму управління у фінансовій, податковій сферах та бюджетного регулювання.

Разом з тим, діяльність органів державного фінансового контролю ускладнюється і внаслідок недосконалості та суперечливості чинного законодавства і нормативно-правових актів, які дають змогу по-різному трактувати та розцінювати фінансові операції, показники господарської та бюджетної діяльності, а також надто низького рівня належного попереднього та поточного контролю як з боку органів управління, так і розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На сьогоднішній день існує достатня кількість наукових праць, в яких досліджуються окремі практичні аспекти організації та функціонування контролю, зокрема зосереджуючись на державному фінансовому контролі: В. М. Боголюбов, В. Г. Горник, К. Є. Дубовик, М. О. Клименко, І. В. Козачок, І. І. Комарницька, Т. Д. Косова, С. О. Кравченко, Л. Г. Мельник, В. М. Мороз, В. М. Прасюк, В. М. Працюк, В. А. Прилипко, О. О. Ракоїд, Л. А. Савченко, Л. І. Соломенко, Л. Г. Уртаєва, А. В. Хмельков, В. В. Шевченко, В. В. Шпачук та ін. Водночас, в умовах сталого розвитку економіки країни з урахуванням воєнного стану, фінансовий контроль потребує додаткового опрацювання.

Мета дослідження. Розкрити особливості та сутність поняття фінансового контролю як функції публічного управління в умовах сталого розвитку України.

Вклад основного матеріалу. Розглядаючи стратегічне бачення сталого розвитку України, можна сказати, що перехід до сталого розвитку – це процес зміни ціннісних орієнтацій багатьох людей. Визнаними міжнародними фундаментальними цінностями розвитку є свобода, рівність, солідарність, толерантність, повага до природи, спільна відповідальність. Національні цілі сталого розвитку базуються на політичних, економічних, соціальних, екологічних, моральних і культурних цінностях, властивих українському суспільству. Вони визначають спрямованість стратегії на турботу про спільне благо та захист національних інтересів України [1].

Фінансовий контроль є специфічним видом публічного контролю, який здійснюється як органами держави, так і органами місцевого самоврядування. Система органів фінансового контролю є елементом загальної системи інститутів держави, які беруть участь у формуванні та реалізації контрольної функції на державному рівні. Ця система важлива для фінансового механізму та допомагає державі впровадити свою фінансову політику. І. В. Козачок, до видів фінансового контролю за суб'єктом складом відніс: а) державний, який здійснюється державними органами влади і управління, органами місцевого самоврядування; відомчий, який проводиться безпосередньо на підприємстві, установі, відповідними службами; б) громадський, який здійснюється громадськими організаціями; незалежний аудит у вигляді зовнішнього фінансового контролю, заснованого на комерційних засадах. У свою чергу, завдання, які постають для вирішення органам державного фінансового контролю, розподіляють функції між суб'єктами контролю та закріплюють за ними певні області їх діяльності: бюджетна, податкова, валютна тощо [2, с. 120–121].

Водночас А. В. Хмельков наголошує, що система органів фінансового контролю може бути умовно поділена на дві підсистеми: перша включає органи національного контролю, такі як Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України; друга підсистема охоплює суб'єкти спеціального контролю, яким делегуються повноваження суб'єктів першої підсистеми, такі як Рахункова палата України, Міністерство Фінансів України, Державне Казначейство України, Державна аудиторська служба України [3, с. 101–102].

З цього можна зробити висновок, що в наведеній системі відсутній орган місцевого самоврядування. Державні органи влади мають контрольні повноваження у сфері муніципальних ресурсів, зокрема, Бюджетний кодекс України надає місцевим фінансовим органам право контролю за місцевими бюджетами. Ці фінансові управління є структурними підрозділами Міністерства фінансів, знаходячись при обласних та районних державних адміністраціях.

Далі В. М. Працюк зазначає, що створення в органах місцевого самоврядування підрозділів, які мають контрольну функцію управління і спільні риси з контрольними органами державної влади, дозволить уникнути подвійного підпорядкування, яке тисне на владу місцевого самоврядування і не сприяє його незалежності. Оскільки у таких органах вже існують або можуть бути створені відповідні підрозділи, повноваження Державної аудиторської служби України щодо контролю за використанням публічних фінансових ресурсів на місцях можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування. Ці органи, так само як і органи державної влади, є частинами публічної влади і виконують функції публічного управління [4, с. 107–108].

Варто зауважити, що у правовій науці, внутрішній фінансовий контроль – це комплекс контрольних заходів, які мають експертно-аналітичні, аудиторсько-ревізійні та інші форми. Ці заходи забезпечують отримання достовірної інформації про використання об'єктами контролю фінансів, майна та інших матеріальних ресурсів, спрямованих на виявлення та недопущення відхилень, що призводять до виникнення проблем, пов'язаних з використанням фінансових ресурсів, майна та інших матеріальних цінностей, перешкоджають законному та ефективному використанню грошових коштів та майна. У свою чергу, Зовнішній контроль – контроль, що здійснюється суб'єктом державного фінансового контролю щодо підконтрольного об'єкту, який не належить до сфери його управління, з метою недопущення порушень фінансового законодавства, у тому числі бюджетного [5, с. 210–211].

Система контролю, зауважує І. І. Комарницька, організована в інтересах її власників на господарюючому суб'єкті, що регулюється внутрішніми документами, може бути визначена як внутрішній аудит. Внутрішній аудит - це здійснення незалежної та компетентної оцінки фінансової, економічної та управлінської діяльності, яка проводиться в самій організації і заснована на систематичному, науково обґрунтованому процесі об'єктивного збору, аналізу та оцінки фактичних даних про економічні дії і події, щоб визначити, чи відповідають вони встановленим критеріям ефективності, яких необхідно дотримуватися, прогнозування майбутнього розвитку, розробка порад та рекомендацій. Суть внутрішнього аудиту банку полягає в тому, що це самостійна об'єктивна діяльність, що здійснюється у формі контролю та управлінського консультування, спрямована на вдосконалення діяльності банку шляхом впровадження системного підходу до оцінки та підвищення ефективності процесів управління ризиками, системи внутрішнього контролю [6, с. 369–370].

Внутрішній контроль включає в себе процеси перевірки виконання управлінських рішень у сфері фінансової діяльності з метою реалізації фінансової стратегії та запобігання кризових ситуацій, що можуть призвести до банкрутства підприємства. Це здійснюється підрозділами внутрішнього контролю та початальником фінансових послуг компанії. Міжнародні стандарти аудиту визначають внутрішній аудит як оціночну діяльність, організовану в рамках економічного процесу і проводиться окремим підрозділом. Функції внутрішнього аудиту включають перевірку, оцінку та моніторинг адекватності та ефективності систем бухгалтерського обліку та внутрішнього контролю.

Як зауважують вчені правники, місце та роль внутрішнього аудиту в системі контролю є складовою частиною внутрішнього контролю або способом його організації, що в основному підтримується більшістю експертів. Розуміння цього підходу впливає з класифікації внутрішнього контролю, який можна розділити на внутрішньо-системний, внутрішньовідомчий, внутрішньогосподарський та внутрішній. Внутрішньо-системний контроль здійснюється штатними та позаштатними контролерами підприємства; внутрішньовідомчий контроль проводиться контрольно-ревізійними підрозділами міністерств, відомств, органів держуправління; внутрішньогосподарський контроль здійснюють контролюючі органи та посадові особи підприємства; внутрішній контроль проводять штатні аудитори підприємства чи організації [7, с. 149–150].

Громадський контроль тісно взаємодіє з державним фінансовим контролем та фінансовим контролем органу місцевого самоврядування. Організаційні форми громадського контролю включають приватні особи, які звертаються до органів влади, масові зібрання, громадські дискусії, а також спеціальні організаційні форми, такі як громадські ради, інститут громадських спостерігачів та інститут громадської експертизи [8, с. 108–109].

Основні принципи внутрішнього контролю та аудиту, а також порядок створення підрозділів внутрішнього аудиту визначаються Кабінетом Міністрів України. Організаційно-методичне забезпечення внутрішнього контролю та аудиту визначаються Міністерством фінансів України. Останнє забезпечує формування та реалізацію державної політики в галузі державного внутрішнього фінансового контролю, включаючи оцінку функціонування систем внутрішнього контролю та систем внутрішнього аудиту. Система регулювання аудиторської діяльності в Україні має такі елементи: сукупність законів та інших нормативних документів, що регулюють здійснення аудиторської діяльності; закони, що встановлюють обов'язковість аудиту, стандарти аудиту [9, с. 132–133].

Особливу увагу в сфері здійснення фінансового контролю, як функції публічного управління, слід звернути на його організаційну складову, яка включає сукупність форм (видів), методів, методології, спрямованих на виявлення проблем, пов'язаних з відхиленнями фактичних показників від запланованих. Це включає в себе мети, завдання та об'єкт контролю. Контроль допомагає не лише виявляти проблеми та реагувати на них для досягнення поставлених цілей, але й сприяє керівництву вирішувати, коли необхідно вносити радикальні зміни до діяльності організації [10, с. 342].

Головними завданнями здійснення державного фінансового контролю в умовах сталого розвитку й відповідно до його Цілей [13] вбачаються в такому: цільове й належне використання державних фінансових коштів і об'єктів державної власності; керування економікою держави у відповідності із законодавством; здійснення нормативної адміністративної діяльності; забезпечення можливості проведення необхідних коректувань раніше ухвалених рішень; притягнення винних до відповідальності; стягнення заподіяного державі збитку, розробка й реалізація превентивних заходів, що виключають можливість повторення виявлених порушень.

Методи контролю різноманітні, а їх вибір залежить від таких факторів, як суб'єкт, об'єкт контролю та мета контролю. До основних методів контролю можна віднести облік, аналіз, перевірка, аудит, ревізія, фінансово-економічна експертиза, інспектування, обстеження, спостереження. Наприклад, облік - цей метод використовується особами, які зобов'язані вести бухгалтерський облік, який не обмежується лише реєстраційною роботою, але також пов'язаний з аналізом та створенням інформаційної бази.

Метою методу «перевірка» є визначення фактичного стану дотримання законодавства, виконання завдань і прийнятих рішень. Перевірки можуть бути планові і позапланові, повні, часткові, вибіркові та комплексні. Залежно від об'єкта перевірки можуть бути документальні, фінансові, екологічні та інші. Ще одним методом є аудит, при якому здійснюється аналіз лише тих питань та господарських операцій, що зазначені в договорі з замовником. Аудит спрямований на перевірку відповідності бухгалтерського обліку та фінансової звітності вимогам законодавства, правилам бухгалтерського обліку та іншим правилам. Цей процес проводиться незалежною особою (аудитором) або аудиторською компанією, яка має відповідні повноваження [11, с. 122–123].

Під час обстеження піддаються перевірці окремі аспекти фінансової діяльності підконтрольного суб'єкта, що відрізняє його від перевірки. Обстеженню підлягає більш широкий спектр показників, а також використовуються опитування та анкетування. Спостереження є методом контролю, який дозволяє отримати загальне уявлення про стан фінансової діяльності підконтрольного суб'єкта [12, с. 63].

Таким чином, з метою вдосконалювання системи державного фінансового контролю в умовах реальної війни необхідно:

по-перше, законодавчо визначити й закріпити методи (форми) фінансового контролю. Посилення державного фінансового контролю в умовах ринку вимагає прийняття закону, в якому необхідно не тільки дати поняття ревізії, а й визначити її види, порядок призначення, проведення, перелічити органи, що мають право на її проведення, права й обов'язки органів, що перевіряють, оскарження акту ревізії, а також дії або бездіяльності ревізійної комісії, порядок призначення повторної ревізії, юридичне значення акту ревізії;

по-друге, здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану має бути спрямоване на збереження державою свого соціального призначення. Ігнорування цих вимог веде до зловживань, корупції в процесі перерозподілу власності, управління фінансовими потоками, чому сприяють воєнні дії. Важливою гарантією збереження соціальної спрямованості фінансової політики держави в процесі здійснення фінансової діяльності є законодавче закріплення принципів її реалізації, включаючи посилення фінансового контролю.

Реалізація таких паєршочергових заходів зумовить створення дієвого механізму фінансового контролю й захисту від протиправних зазіхань. Необхідно кардинально переглянути роль держави в регулюванні економічних відносин саме в умовах воєнного стану, реальної війни, посилення механізмів державного впливу на економіку, у тому числі державного фінансового контролю, разом із закономірностями розвитку ринкового суспільства надасть можливість уникнути перерахованих фінансових проблем.

Висновки. Підводячи підсумки, можна сказати, що в умовах сталого розвитку України й виконання поставлених пріоритетних задач в державі, контроль є функцією публічної влади, а відносини контролю мають владний характер. Публічний контроль в залежності від суб'єкта, який в межах своїх повноважень виконує функцію контролю можна розглядати у вигляді структурних елементів у їх певному взаємозв'язку, а саме: державний контроль, контроль органів місцевого самоврядування, складові якого тісно взаємодіють з громадським контролем.

Як специфічний вид публічного контролю, фінансовий контроль, полягає у сприянні успішній реалізації фінансової політики держави, забезпечення процесу формування і ефективного використання фінансових ресурсів у всіх галузях, а також забезпечення законності та правопорядку у сфері публічних коштів.

Державний фінансовий контроль – це комплекс цілеспрямованих заходів органів, їх підрозділів чи службових осіб, які здійснюють його у межах повноважень, встановлених законодавством України. Його метою є упередження, виявлення та припинення фінансових правопорушень на підконтрольному об'єкті

щодо його фінансово-господарської діяльності, а також забезпечення законності, фінансової дисципліни та ефективності формування і витрачання коштів, у тому числі бюджетних, та інших активів у процесі володіння, розпорядження, використання і відчуження державного майна, відшкодування збитків та встановлення міри відповідальності у разі порушення фінансового, у тому числі бюджетного, законодавства. Система органів фінансового контролю є складовою загальної системи державних інститутів, які беруть участь у формуванні та реалізації контрольної функції на державному рівні. Ця система важлива для фінансового механізму та допомагає державі впроваджувати свою фінансову політику. Внутрішній фінансовий контроль – контроль, який здійснюється суб'єктом державного фінансового контролю щодо об'єкта, що належить до сфери його управління, з метою повсякденного контролю за цільовим та раціональним використанням державних активів, правильністю ведення бухгалтерського обліку, складання фінансової та податкової звітності, недопущення порушень фінансового законодавства, у тому числі бюджетного.

Зокрема, до внутрішнього контролю відносять внутрішній та зовнішній аудит. Де внутрішній – система контролю, організована в інтересах власників господарюючого суб'єкта, яка регулюється внутрішніми документами. Він полягає в проведенні незалежної та компетентної оцінки фінансової, економічної та управлінської діяльності в організації. Цей процес ґрунтується на систематичному зборі, аналізі та оцінці фактичних даних про економічні дії і події з метою визначення їх відповідності встановленим критеріям ефективності, прогнозування майбутнього розвитку, а також розробки порад та рекомендацій, а зовнішній – незалежний аудит об'єкта контролю, який проводиться на основі договору з компанією-клієнтом. Метою такого аудиту є перевірка законності ведення бізнесу, точності фінансової звітності, балансу та відповідності стандартам і процедурам бухгалтерського обліку. Він поділяється на бухгалтерський аудит, управлінський аудит, аудит фінансової звітності та екологічний аудит.

Список використаних джерел:

1. Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року : проєкт Закону України від 07.08.2018 р. № 9015 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH6YF00A>
2. Козачок І. В. Організаційно-правове забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку : дис. ... д-ра філос. : 081 «Право». Суми, 2023. 279 с.
3. Хмельков А. В. Державний фінансовий контроль: підручник Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. 228 с.
4. Працюк В. М. Адміністративно-правове регулювання державного фінансового контролю в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 227 с.
5. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2002. 454 с.
6. Комарницька І. І. Профілактика правопорушень у фінансово-економічній сфері засобами адміністративного права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Львів : 2021. 512 с.
7. Стратегія сталого розвитку : підручник / Боголюбов В. М., Клименко М. О., Мельник Л. Г., Ракоїд О. О., Соломенко Л. І., Прилипко В. А. Київ : НУБПУ, 2019. 328 с.
8. Мороз В. М. Організаційно-правовий механізм державно-управлінського впливу: зміст та характеристика категорії. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 23. С. 106–114.
9. Уртаєва Л. Г. Теоретико-правові засади фінансовим правопорушенням : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 198 с.
10. Дубовик К. Є., Горник В. Г., Шпачук В. В., Кравченко С. О. Організаційно-правовий механізм державного фінансового контролю в Україні. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2019. Т. 3. № 30. С. 340–350.
11. Косова Т. Д., Шевченко В. В. Вищий державний фінансовий контроль в умовах євроінтеграції України. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 1. С. 121–129.
12. Прасюк В. М. Проблеми нормативно-правового регулювання державного фінансового контролю в Україні та напрями його удосконалення. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Т. 1. С. 60–64.
13. Про цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

УДК 342.95:351

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.3>

А. В. Кумейко, кандидат юридичних наук,
докторант відділу аспірантури і докторантури
Національної академії Служби безпеки України

УДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЇ І ТАКТИКИ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ДЕРЖАВНУ БЕЗПЕКУ

У статті досліджено питання удосконалення стратегії і тактики запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку. Вказано, що питання удосконалення стратегії і тактики запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку, доцільно вирішити шляхом прийняття низки узгоджених законодавчих актів, які містили б як матеріальні, так і процесуальні норми, враховували б інтереси держави, суспільства й окремої особи при застосуванні адміністративного примусу. Констатовано, що одним із правових заходів, який може вплинути на ефективність діяльності органів Служби безпеки України у сфері забезпечення державної безпеки, на підвищення їх авторитету серед населення, розглядається законодавче реформування існуючої структури органу спеціального призначення, яке сприятиме зростанню рівня професіоналізму, підніме престиж цієї Служби, авторитет її працівників, додатково перешкоджатиме залученню представників Служби безпеки України не за компетенцією. Необхідність реформування сектора безпеки зумовлена також і прийняттям Україною міжнародно-правових зобов'язань у сфері забезпечення прав людини і громадянина, прагненням вступу до Європейського Союзу. Зазначено, що виконання покладених на Службу безпеки України завдань, визначених законодавством, є можливим у першу чергу шляхом ефективної організації процесу оперативно-службової діяльності (ОСД). При цьому особливої важливості в роботі Служби безпеки України набули не лише традиційно результативні й високоінтелектуальні складники ОСД, (контррозвідка, захист національної державності тощо), а і напрямок міжнародного співробітництва, який з 2022 року має подекуди вирішальний вплив на процес удосконалення стратегії і тактики запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку.

Ключові слова: стратегії, тактики, запобігання, правопорушення, безпека, державна безпека.

A. V. Kumeiko. Improving the strategy and tactics of preventing offenses encroaching against the state security

The article examines the issue of improving the strategy and tactics of prevention of offenses that encroach on state security. It is indicated that the issue of improving the strategy and tactics of preventing offenses that encroach on state security should be resolved through the adoption of a number of coordinated legislative acts that would contain both substantive and procedural norms, would take into account the interests of the state, society and the individual in the application of administrative coercion. It is stated that one of the legal measures that can affect the effectiveness of the activities of the Security Service of Ukraine in the field of state security, to increase their authority among the population, is the legislative reform of the existing special-purpose law enforcement structure, which will contribute to the growth of the level of professionalism, raise the prestige of this Service, the authority of its employees, and additionally prevent the involvement of representatives of the Security Service of Ukraine for other purposes. The need to reform the security sector is also due to Ukraine's acceptance of international legal obligations in the field of human and civil rights, the desire for a full-fledged step into the European Union. It is noted that the fulfillment of the tasks assigned to the Security Service of Ukraine, defined by law, is possible, first of all, through the effective organization of the process of operational and service activities (OSD). At the same time, of particular importance in the work of the Security Service of Ukraine are not only the traditionally effective and highly intellectual components of the DSO (counterintelligence, protection of national statehood, etc.), but also the direction of international cooperation, which since 2022 sometimes has a decisive impact on the process of improving the strategy and tactics of preventing offenses that encroach on state security.

Key words: strategies, tactics, prevention, offenses, security, state security.

Постановка проблеми. Одним із правових заходів, який може вплинути на ефективність діяльності органів Служби безпеки України у сфері забезпечення державної безпеки, на підвищення їх авторитету серед населення, розглядається законодавче реформування існуючої правоохоронної функції органу спеціального призначення, яке сприятиме зростанню рівня професіоналізму, підніме престиж цієї Служби, авторитет її працівників, додатково перешкоджатиме залученню представників Служби безпеки України не за компетенцією. Необхідність реформування сектора безпеки зумовлена також і прийняттям Україною міжнародно-правових зобов'язань у сфері забезпечення прав людини і громадянина, прагненням повноцінного ступу до Європейського Союзу.

Проте, на нашу думку, удосконалення стратегії і тактики запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку, доцільно пов'язати із законодавчим запровадженням порядку й підстав використання нових видів заходів адміністративного запобігання і припинення, потреба в застосуванні яких залежить від становлення й розвитку нових суспільних відносин, науково-технічного прогресу, зокрема зумовленого появою штучного інтелекту.

© А. В. Кумейко, 2024

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Діяльність Служби безпеки України, зокрема її організаційно-функціональний аспект завжди перебував у центрі уваги науковців: М.І. Ануфрієва, А.М. Благодарного, О.К. Жарого, А.В. Іщенко, І.М. Копотуна, І.М. Коропатніка, О.В. Кривенка, І.В. Кубарєва, Ю.Б. Курилюка, О.М. Литвинова, В.Г. Пилипчука, М.П. Стрельбицького. Між тим, їх увага завжди була сконцентрована на окремих сферах і напрямках діяльності Служби безпеки України. Питання удосконалення стратегії і тактики запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку у спеціальній літературі досліджувалося фрагментарно, що актуалізує пропонуване дослідження.

Мета статті. Дослідити питання удосконалення стратегії і тактики запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку.

Виклад основного матеріалу. Варто вказати, що у швидко змінному ландшафті глобальної безпеки штучний інтелект (ШІ) стає тією трансформаційною силою, що змінює стратегії і тактики підходу країн до запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку, та й безпеки в цілому, розвідки та стратегічного планування. Оскільки країни по всьому світу постійно інвестують у технології штучного інтелекту, наслідки для національної безпеки є глибокими та далекосяжними.

Варто вказати, що 1 серпня 2024 року набрав чинності Європейський закон про штучний інтелект (Artificial Intelligence Act) [1], проте більшість положень закону почнуть застосовувати 2 серпня 2026 року. Закон визначає, що пріоритетом є забезпечення того, що системи штучного інтелекту будуть безпечними, прозорими, можуть бути відслідковуваними, не дискримінаційними та екологічно безпечними. Зокрема, він встановлює: гармонізовані правила щодо введення на ринок, введення в експлуатацію та використання систем штучного інтелекту; заборони деяких практик у сфері штучного інтелекту; конкретні вимоги до систем штучного інтелекту високого ризику та обов'язки операторів таких систем; гармонізовані правила щодо прозорості для певних систем штучного інтелекту; правила моніторингу ринку, управління моніторингом ринку та забезпечення виконання; заходи щодо підтримки інновацій, включаючи стартапи [2]. Отже, розвиток та впровадження в життя нових технологій є тенденцією часу, яка вже має незворотній ефект.

Варто вказати, що однією з найважливіших переваг штучного інтелекту в національній безпеці є його здатність швидко та ефективно обробляти та аналізувати величезні обсяги даних. Зокрема, Служба безпеки України та всі правоохоронні та розвідувальні органи генерують величезну кількість інформації з різних джерел, включаючи супутникову візуалізацію, перехоплення комунікацій та розвідку з відкритим кодом. Системи, що працюють на основі штучного інтелекту, можуть переглядати ці дані, виявляючи закономірності, аномалії та потенційні загрози, які можуть пропустити людські аналітики.

Особливо це є вкрай важливим під час дії правового режиму воєнного стану, оскільки, штучний інтелект може аналізувати супутникові зображення для виявлення змін у військових установках або незвичайних переміщень військ. Моделі обробки природної мови (NLP) можуть сканувати мільйони публікацій у соціальних мережах, щоб виявити нові загрози безпеці або відстежувати поширення дезінформаційних кампаній. Ця розширена аналітична здатність дозволить Службі безпеки України приймати більш обґрунтовані рішення та швидше реагувати на потенційні загрози в процесі запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку.

Експерти підтверджують, що можливості ШІ пропонують цінну підтримку для планування національної безпеки та розробки стратегії [3]. Аналізуючи історичні дані та поточні тенденції, моделі штучного інтелекту можуть прогнозувати потенційні ризики безпеки, геополітичні події та нові загрози. Це дозволить Службі безпеки України брати участь у більш складному плануванні сценаріїв, передбачаючи можливі напади або кризи та готуючи відповідні відповіді.

Наприклад, системи штучного інтелекту могли б моделювати потенційний вплив різних факторів – таких як економічна нестабільність, зміна клімату або політичні заворушення – на регіональну безпеку, допомагаючи політикам розробляти більш ефективні довгострокові стратегії безпеки [4].

Крім того, доцільно підкреслити, що останнім часом все більш витонченими стають кіберзагрози, у зв'язку з чим ШІ відіграє вирішальну роль у захисті критичної інфраструктури. ШІ контролює мережевий трафік у режимі реального часу, виявляючи аномалії та потенційні вторгнення набагато швидше та точніше, ніж традиційні системи безпеки. Наприклад AI-powered Threat Intelligence платформи можуть аналізувати глобальні дані про кіберзагрози, щоб передбачити та запобігти майбутнім атакам [5].

Крім того, ШІ може автоматизувати багато аспектів кібербезпеки, таких як управління патчами та оцінка вразливості, зменшуючи навантаження на співробітників Служби безпеки України та дозволяючи їм зосередитися на більш складних проблемах щодо запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку.

ШІ забезпечує розробку автономних і напівавтономних систем, які можуть працювати в середовищах, занадто небезпечних або недоступних для людей. Сюди входять безпілотні повітряні апарати (UAVs) для розвідки та спостереження, автономні підводні транспортні засоби для морських операцій та роботизовані системи для утилізації вибухонебезпечних боєприпасів [6].

Ці системи на основі штучного інтелекту можуть удосконалити стратегії і тактики запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку, одночасно зменшуючи ризики для співробітників Служби

безпеки України. Разом з тим вони можуть працювати протягом тривалого періоду у суворих умовах, забезпечуючи постійні можливості спостереження та збору розвідданих.

Проте звісно, фахівці вказують й на окремі недоліки та ризики використання штучного інтелекту. Так, хоча системи штучного інтелекту можуть покращити кібербезпеку, вони також вразливі до складних атак. Потенційно може відбуватися маніпулювання вхідними даними або використовуватися слабкі місця в алгоритмах ШІ, щоб обійти ці системи. Наприклад, тонкі зміни зображень можуть обійти системи спостереження на основі штучного інтелекту, або ретельно створений текст може обійти фільтри вмісту штучного інтелекту. Ця вразливість може призвести до серйозних порушень безпеки або дезінформації, що звісно негативним чином може сказатися на забезпеченні безпеки та процесі запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку [4].

Крім того існує ризик того, що співробітники Служби безпеки України можуть стати надмірно залежні від цих технологій, оскільки його використання зумовлює потенційно зменшення використання критичного мислення, інтуїції та здатності розуміти складні контексти, що на сьогодні залишається унікальними людськими навичками, які є вирішальними при прийнятті рішень у сфері запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку.

Надмірна залежність від ШІ може призвести до помилкового відчуття безпеки при оцінці загрози, якщо системи ШІ не зможуть врахувати нові або безпрецедентні форми правопорушень, що посягають на державну безпеку.

Використання ШІ в сфері національної безпеки часто передбачає обробку величезної кількості даних, включаючи інформацію про громадян, що викликає питання щодо конфіденційності даних та правомірності використання персональних даних.

Балансування потреб національної безпеки з індивідуальними правами на конфіденційність є постійною проблемою, оскільки технології штучного інтелекту стають більш поширеними. Саме тому Рада Європи прийняла перший в історії міжнародний юридично обов'язковий договір, спрямований на забезпечення дотримання прав людини, верховенства права та правових стандартів демократії при використанні систем штучного інтелекту. Відповідно нашій державі необхідно адаптувати новітнє європейське законодавство з національним, що є суттєвим бар'єром в процесі удосконалити стратегії і тактики запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку.

Звісно не слід забувати, й про те, що швидкий розвиток ШІ у сфері національної безпеки порушує існуючі етичні та правові аспекти. Для України загрозою приватній безпеці особи є невідконтрольність діяльності спецслужб та абсолютизація державного й суспільного інтересу. Поява й поширення нових технологій, які в декілька разів збільшують можливості для спостереження, збирання інформації, стеження, а також посилення закріплення заходів захисту публічної безпеки як одного з пріоритетів державної політики й розширення повноважень органів сектора безпеки дозволяють визнати такі посягання з боку правоохоронних органів і спецслужб головною й найсерйознішою загрозою праву на недоторканість приватного житла в Україні [7].

Розробка комплексних рекомендацій щодо відповідального використання ШІ в оборонних та розвідувальних операціях є складним завданням. Виникають питання щодо відповідного рівня людського контролю над системами штучного інтелекту, підзвітності рішень, керованих штучним інтелектом, та потенційних наслідків операцій з безпеки на основі штучного інтелекту щодо прав людини, національного та міжнародного права.

Уряди держав світу, зокрема США, Великої Британії та держав-членів ЄС, уже розробляють власні стратегії розвитку та регуляції ШІ. Україна теж рухається в цьому напрямку: у жовтні 2023 року Міністерство цифрової трансформації презентувало дорожню карту з регулювання ШІ [8]; окремі ініціативи з розвитку та застосування ШІ з'являються і на місцевому рівні. Проте звісно розробка внутрішніх документів Службою безпеки України щодо використання штучного інтелекту в процесі удосконалити стратегії і тактики запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку є надзвичайно актуальним та своєчасним питанням.

Ефективність систем штучного інтелекту в процесі удосконалення стратегії і тактики запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку, значною мірою залежить від якості та репрезентативності даних, на яких вони засновані. Упереджені або неповні дані можуть призвести до помилкового аналізу та потенційно дискримінаційних результатів. Забезпечення того, щоб системи ШІ мали доступ до високоякісних, різноманітних та неупереджених наборів даних, є значним викликом, особливо враховуючи обмежений (закритий/секретний) характер великої кількості інформації про правопорушення, що посягають на державну безпеку.

Оскільки різні агентства та союзні країни розробляють власні системи штучного інтелекту для цілей безпеки, забезпечення сумісності між цими системами стає вирішальним. Встановлення загальних стандартів та протоколів для ШІ в національних додатках безпеки вимагатиме великої міжнародної співпраці та переговорів.

Більше того, варто пам'ятати, що інтеграція штучного інтелекту в національні охоронні операції вимагає співробітників Служби безпеки України, які б мали нові набори навичок. Наприклад, які могли розробляти, розгортати та інтерпретувати системи штучного інтелекту, а також розуміти більш широкі стратегічні та операційні контексти, що звісно є теж значним викликом для процесу удосконалення стратегії і тактики запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку.

Більше того, оскільки майже всі держави на сучасному етапі, інвестують у штучний інтелект для національної безпеки, це створює новий вимір конкуренції у сфері запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку.

ШІ, ймовірно, відіграватиме все більш важливу роль в інформаційній війні. Системи, що працюють на штучному інтелекті, можуть брати участь у аналізі спектру в режимі реального часу, швидко виявляючи та протидіючи ворожим комунікацій та радіолокаційним системам. Це може призвести до нової ери когнітивної інформаційної війни, де системи штучного інтелекту беруть активну участь.

Крім того, складні завдання, такі як розвідка, можуть бути керовані штучним інтелектом, що може сприяти ранній попереджувальній діяльності співробітників Служби безпеки України, що призведе до ефективного удосконалення стратегії і тактики запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку.

Думається, що у зв'язку з тим, що ШІ стає все більш активним суб'єктом життєдіяльності людства для національної безпеки, ми можемо передбачити появу нових міжнародних організацій та угод, орієнтованих на управління ШІ у сфері безпеки та розвідки. Це може слугувати відправною крапкою для створення окремого структурного підрозділу Служби безпеки України.

Інтеграція штучного інтелекту в національну безпеку та процес удосконалення стратегії і тактики запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку, тісно пов'язані та представляють складний ландшафт можливостей і викликів. Хоча ШІ пропонує значні переваги з точки зору аналізу даних, прогнозних можливостей в процесі запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку, він також викликає питання з етикою, конфіденційністю тощо.

Важливим чинником майбутнього успішного використання ШІ Службою безпеки України є необхідність розробки етичних рекомендацій, нормативних рамок, з залученням найкращих практик використання ШІ у світовій практиці [9]. Метою використання ШІ в процесі запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку, має бути підвищення безпеки та стабільності при одночасному пом'якшенні ризиків та збереженні прав людини, національного та міжнародного права.

Проте використання ШІ в процесі запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку – це наше можливе майбутнє, тоді як використання технічних засобів, якими можна було б оперувати в діяльності по захисту державної безпеки, можна назвати різноманітні засоби негласного отримання інформації, спеціальні засоби для автоматичного фіксування порушень у сфері державної безпеки тощо.

Звісно, що впровадження новітніх технологій в діяльність Служби безпеки України потребує змін та доповнень до чинного законодавства, особливо в частині захисту права особи на приватне життя, зокрема доцільним вбачається:

- 1) внесення змін і доповнень до законодавства, створення й закріплення додаткових інститутів і механізмів захисту права особи на приватне життя;
- 2) створення сприятливих умов для дотримання прав громадян на приватність;
- 3) заборону й регулювання існуючих обмежень приватності, а також закріплення додаткових гарантій від зловживань у випадках обмеження останнього.

Правові колізії і протиріччя в національному законодавстві (щодо питань адміністративного затримання, ідентифікації особи, доставлення правопорушника і його приводу, складання протоколів, питання про порядок застосування адміністративного затримання у вихідні і святкові дні, врегулювання порядку особистого огляду й огляду речей тощо), призводять до того, що у співробітників Служби безпеки України виникають різні погляди на те, як їм діяти в тій чи іншій ситуації, як застосовувати ті чи інші заходи запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку.

Висновки. Вважаємо, що врахування й вирішення зазначених правових проблем створить необхідні законодавчі передумови для діяльності співробітників Служби безпеки України по ефективному й координованому застосуванню заходів запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку, сприятиме зміцненню правопорядку й міжнародного співробітництва.

Крім того, виконання покладених на Службу безпеки України завдань, визначених законодавством, є можливим у першу чергу шляхом ефективно організації процесу оперативно-службової діяльності (ОСД). При цьому особливої важливості в роботі Служби безпеки України набули не лише традиційно результативні й високоінтелектуальні складники ОСД, (контррозвідка, захист національної державності тощо), а і напрямок міжнародного співробітництва, який з 2022 року має подекуди вирішальний вплив на процес удосконалення стратегії і тактики запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку.

Початок повномасштабного вторгнення країни-агресора зумовив від СБ України невідкладного вжиття системи заходів, спрямованих на започаткування, підтримання та розвиток партнерських відносин зі спецслужбами і правоохоронними органами країн світу.

Наразі центр міжнародного співробітництва (ЦМС) є головним підрозділом Служби безпеки України, відповідальним за міжнародну співпрацю, який забезпечує партнерські контакти з понад 100 спецслужбами і правоохоронними органами близько 60 країн. Це є найвищим показником за час функціонування української спецслужби, адже створено передумови для подальшого розширення числа зарубіжних партнерів, що дозволяє Службі безпеки України оперативно співпрацювати з потужними міжнародними організаціями для запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку.

Список використаних джерел:

1. Artificial Intelligence Act. URL: <https://artificialintelligenceact.eu/the-act/>
2. EU AI Act: first regulation on artificial intelligence URL: <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20230601STO93804/eu-ai-act-first-regulation-on-artificial-intelligence>
3. Пилипчук В.Г, Гиляка О.С. Проблема правового регулювання у сфері штучного інтелекту в контексті розвитку законодавства Європейського Союзу. URL: [https://visnyk.kh.ua/web/uploads/journals_pdf/Вісник%20НАПрНУ_Том%2029\(2\)_2022.pdf#page=35](https://visnyk.kh.ua/web/uploads/journals_pdf/Вісник%20НАПрНУ_Том%2029(2)_2022.pdf#page=35)
4. Banata A. Artificial Intelligence and National Security. URL: <https://www.linkedin.com/pulse/artificial-intelligence-national-security-prof-ahmed-banafa-lg71c>
5. AI-powered Threat Intelligence. URL: <https://www.silobreaker.com/glossary/ai-in-threat-intelligence/>
6. Unmanned aerial vehicle. <https://www.britannica.com/technology/military-aircraft/Unmanned-aerial-vehicles-UAVs>
7. Жарий О.К. Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності Служби безпеки України. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0417U000129/>
8. Дорожня карта з регулювання штучного інтелекту в Україні. URL: https://cms.thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/community/docs/Дорожня_карта_з_регулювання_ШІ_в_Україні_compressed.pdf
9. Lakhno V., Akhmetov B., Korchenko A., Alimseitova Z., Grebenuk V. Development of a decision support system based on expert evaluation for the situation center of transport cybersecurity. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=35719279>

УДК 351.74:343(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.4>

М. М. Макаренко, аспірант відділу аспірантури (ад'юнктури)
і докторантури
Харківського національного університету внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ ЯК СПОСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ УКРАЇНИ

У статті підкреслено, що законність – це міждисциплінарний термін, який має багатогранну сутність як засади, інструменту та режиму управління. Наголошено, що контроль є провідним способом забезпечення законності, який набуває специфічних рис, залежно від сфери його реалізації. У зв'язку з чим визначено ряд особливостей контролю як способу забезпечення законності в діяльності Державного бюро розслідувань України обумовлених юридичною природою законності, які полягають у тому, що: має подвійну природу, що проявляється з однієї сторони у його розумінні крізь призму теоретико-правових підходів у якості провідного інструмента забезпечення законності в діяльності Державного бюро розслідувань України, а з іншої – органічно втілюється в процесі публічного управління, оскільки є однією з обов'язкових стадій управлінського процесу; мета здійснення полягає у перевірці діяльності Державного бюро розслідувань України (як зовнішньої так і внутрішньоорганізаційної) на предмет відповідності положенням нормативно-правових актів щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина та недопущення їх порушень співробітниками Державного бюро розслідувань України; контрольна діяльність виражається у конкретних діях (нагляд, аудит тощо), які дають можливість зібрати та проаналізувати роботу Державного бюро розслідувань України, її процедурний аспект, фактичний стан і результати та як наслідок виявити порушення чи відхилення у межах останньої; реалізація регламентується нормами адміністративного законодавства, а засади його застосування закріплені в профільному законодавстві, що встановлює організаційно-діяльнісні основи Державного бюро розслідувань України; забезпечується нормативно встановленими спеціально-уповноваженими суб'єктами; об'єктом виступають пріоритетні напрями діяльності Державного бюро розслідувань України, серед яких: протидія злочинності, фінансово-компенсаційна, організаційно-кадрова, інформаційно-аналітична, нормотворча, методична її прояви або складові, а також взаємодія Державного бюро розслідувань України з фізичними та юридичними особами, зокрема на міжнародному рівні.

Ключові слова: контроль, законність, Державне бюро розслідувань, правоохоронна діяльність, протидія злочинності, публічне управління.

M. M. Makarenko. Features of Control as a Way of Ensuring Legality in the Activities of the State Bureau of Investigations of Ukraine

The article emphasizes that legality is an interdisciplinary term that has a multifaceted essence as a basis, tool, and management regime. It is emphasized that control is a leading way of ensuring legality, which acquires specific features depending on the sphere of its implementation. In connection with this, a number of features of control as a way of ensuring legality in the activities of the State Bureau of Investigation of Ukraine determined by the legal nature of legality are determined, which are that: it has a dual nature, which is manifested on the one hand in its understanding through the prism of theoretical and legal approaches as a leading tool for ensuring legality in the activities of the State Bureau of Investigation of Ukraine, and on the other hand, it is organically embodied in the process of public management, as it is one of the mandatory stages of the management process; the purpose of implementation is to check the activities of the State Bureau of Investigations of Ukraine (both external and internal) for compliance with the provisions of normative legal acts on ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of people and citizens and preventing their violations by employees of the State Bureau of Investigations of Ukraine; control activity is expressed in specific actions (supervision, audit, etc.), which make it possible to collect and analyze the work of the State Bureau of Investigation of Ukraine, its procedural aspect, the actual state and results, and as a result to identify violations or deviations within the latter; implementation is regulated by the norms of administrative legislation, and the principles of its application are fixed in the relevant legislation, which establishes the organizational and operational foundations of the State Bureau of Investigation of Ukraine; is provided by legally established specially authorized entities; the object is the priority areas of activity of the State Bureau of Investigation of Ukraine, including: combating crime, financial and compensation, organizational and personnel, informational and analytical, rule-making, methodical manifestations or components thereof, as well as interaction of the State Bureau of Investigation of Ukraine with natural and legal entities, in particular at the international level.

Key words: control, legality, State Bureau of Investigation, law enforcement, crime prevention, public administration.

Постановка проблеми. Законність є необхідною умовою функціонування державного апарату в кожній демократичній країні. Демократія неможлива без законності, утвердження якої в суспільстві гарантує безумовне дотримання та умови для реалізації прав повного спектру прав людини, що закріплені

в національному законодавстві. Тож не дивно, що законність міцно утвердилась в Україні, ставши не тільки принципом діяльності органів публічного адміністрування, а і невід'ємним елементом управлінського процесу. Зі свого боку законність в діяльності Державного бюро України (далі – ДБР України) є своєрідним індикатором результативності, оскільки додержання законності безпосередньо пов'язане з завданнями, що ставляться перед цим органом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням законності, а також контролю як основного засобу її забезпечення присвячено багато наукових праць, переважно в галузях теорії державного управління (В.І. Андріяш, К.О. Ващенко, О.І. Дацій, І.О. Драган, В.В. Євдокимов, О.Н. Євтушенко, Є.Г. Карташов, Ю.В. Ковбасюк, В.Я. Малиновський, Н.І. Перинська, В.П. Рубцов, Ю.П. Сурмін) та юриспруденції, зокрема адміністративному праві (Ю.П. Битяк, С.С. Єсімов, Н.Ю. Задирака, М.В. Ковалів, О.І. Остапенко, Р.Л. Сопільник, С.Г. Стеценко). Також варто зазначити, що окремі вчені (В.А. Бондаренко, В.М. Гаращук, А.О. Неугодніков, Н.О. Пустова) присвятили цілу низку своїх наукових робіт, в тому числі монографічного характеру, правовому регулюванню контрольної діяльності, які лягли в основу даного дослідження.

Мета статті полягає у визначенні особливостей контролю як способу забезпечення законності в діяльності ДБР України.

Виклад основного матеріалу. В юриспруденції законність розглядають як принцип, але в публічному управлінні фокус уваги зміщується на інші категорії: метод та/або режим. Втілення даного принципу в процес публічного управління передбачає, обов'язок неухильного виконання правових приписів, суб'єктами яким вони адресовані, відповідно до їх ієрархії в системі нормативно-правових актів, а також специфічне право суб'єкту нормотворчості щодо скасування прийнятих ними нормативно-правових актів [1, с. 335]. Зазначене свідчить про те, що законність – це міжнауковий термін, зміст якого розкривається на стику двох наук: теорії державного управління та двох галузях права (теорія держави та права, а також адміністративного права) та має багатогранну сутність як засади, інструменту та режиму управління, що ґрунтується на необхідності існування якісного та чіткого законодавчого регулювання суспільно важливих сфер життя та додержання відповідних нормативно-правових актів з боку суб'єктів публічної адміністрації. Ідентичним чином законність фігурує в діяльності ДБР України як: 1) засада, на якій ґрунтуються професійна діяльність персоналу зазначеного органу; 2) інструмент управління, який забезпечує дії ДБР України в суворій відповідності з чинними приписами законодавства; 3) режим управління, що знаходить своє відображення у всіх управлінських діях і прийнятих рішеннях, уповноважених суб'єктів ДБР України. У такому контексті законність хоча і має різні форми реалізації, проте має спільні ознаки як от змістовна сутність даної категорії, а також способи її забезпечення.

Прийнято вважати, що одним із найефективніших, універсальних способів (методів) забезпечення законності є контроль, на чому в своїх роботах наголошують: С.М. Протченко [2, с. 239], Р.Л. Сопільник, С.С. Єсімов, М.В. Ковалів [3, с. 179] та інші. Важливо, що б такий спосіб використовувався лише компетентними органами та їх посадовими особами. Реалізується він як правило шляхом здійснення активних дій у формі перевірки. Серед багатьох поглядів на визначення контролю як способу забезпечення законності на особливу увагу заслуговує думка В.М. Гаращука який вказує, що окрім законності, контроль покликаний забезпечити дисципліну в публічному управлінні – це і є його основні стратегічні цілі [4, с. 204–205]. З іншого боку дисципліну можна розглядати як складову законності, оскільки правила поведінки публічних службовців регулюються різними законами та підзаконними нормативно-правовими актами. А отже, законність передбачає правило додержуватись всіх законодавчих приписів, у тому числі дисциплінарного характеру.

В свою чергу з наведеного вище можна зробити висновок, що законність не може існувати без контролю, і це виглядає доволі логічно, адже перша (законність) встановлює правило – виконувати приписи законодавства, яке може бути нівельоване за умови відсутності адекватного механізму забезпечення, центральне місце в якому займають засоби, зокрема контроль.

Взагалі контроль не можна вважати невивченою категорією, адже сучасній науці відома численна кількість спроб визначити її зміст. Наприклад, А.О. Неугодніков використовуючи широкий підхід зазначає, що контроль це «діяльність щодо забезпечення відповідності стану керованого суб'єкта прийнятим управлінським рішенням та відповідності функціонування суб'єкта владних повноважень закону» [5, с. 62]. В.Я. Малиновський описує контроль як процес, який дозволяє досягти оптимального рівня організації діяльності, шляхом встановлення відповідності чи розбіжності конкретним критеріям і внесення корективів у таку діяльність за умови необхідності [6, с. 332]. О.Н. Євтушенко, В.І. Андріяш підкреслюють, що в процесі такої діяльності суб'єкт контролю отримує об'єктивну інформацію про стан контрольованого об'єкта [7, с. 208].

Червоною ниткою кризь всі наведені дефініції проходить опис процесу контролю саме він став основою для вироблення його дефініції в теорії державного управління. Слід відмітити, що в адміністративному праві привалює інший підхід, а тому дефініції контролю відрізняються від тих, що наведені вище. Так, Ю.П. Битяк під контролем пропонує розуміти «систематичну діяльність компетентних суб'єктів, спрямовану на встановлення дотримання Конституції, законів України, інших нормативних

актів, підлягання дисципліні й правопорядку підконтрольними суб'єктами» [8, с. 223–224]. С.Г. Стеценко має діаметрально протилежну думку, відповідно до якої контроль – це «організаційно-правовий спосіб забезпечення законності і дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності цих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручання в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків» [9, 195–196].

У той же час примітно, що всі викладені вище позиції певним чином корелюються з етимологічною сутністю контролю, яка зводиться до нагляду, проведення перевірки, здійсненням обліку [10, с. 569]. Вважаємо, що саме етимологія контролю лягла в традиційну для юриспруденції теорію щодо доцільності отождоження таких понять як контроль і нагляд, адже в тлумачних словниках поняття контроль визначається через слово нагляд, з чого можна зробити висновок, що нагляд є одним із напрямів (видів) контролю. Проте в межах дискусії виникають різні підходи щодо співвідношення вказаних понять, на яких ми не будемо детально зупинятись, тому що це питання не охоплюється предметом нашого дослідження. Лише наголосимо, що низка вчених обґрунтовують позицію згідно з якими контроль є родовим поняттям по відношенню до нагляду (Ю.С. Шемшученко [11, с. 140]) або є тотожними поняттями (Р.Л. Сопільник [3, с. 178]), зважаючи на їх спільну юридичну природу (В.А. Бондаренко, Н.О. Пустова [12, с. 125]). В межах даного дослідження, вважаємо позицію щодо визначення співвідношення контролю та нагляду як родового та видового поняття, відповідно, найбільш оптимальною, з урахуванням наявності множинності підстав для класифікації контролю та інших аспектів його реалізації. В свою чергу використовуючи поняття «контроль» як загальний термін який позначає явище щодо перевірки діяльності підконтрольного об'єкта дасть змогу застосувати комплексний підхід щодо визначення його сутності уникаючи створення штучних підстав для класифікації контролю на цілу низку видових понять, що перешкоджатиме системному дослідженню сутності контролю як способу забезпечення законності в діяльності ДБР України.

Повертаючись до змісту контрольної діяльності, нагадаємо, що це обов'язковий процес управлінської діяльності, а отже не дивно, що в юриспруденції найчастіше контроль досліджується в сфері публічного адміністрування, зокрема під час адміністративно-правового забезпечення діяльності органів державної влади за для досягнення стабільності їх функціонування, а також об'єктивної реалізації прав, свобод і інтересів громадян [13, с. 554], що безпосередньо залежить від рівня та стану законності.

Законність забезпечується в процесі здійснення контролю, під час якого стає можливим: провести порівняння фактичного стану підконтрольного об'єкта з бажаним і/або запланованим; виявити та запобігти порушенням і недолікам функціонування об'єкта, які заважають досягнути необхідного результату та попередити їх виникнення; оцінити раціональність здійснених управлінських дій [14, с. 188]. Таким чином, призначення контролю зводиться до «виявлення відхилення на можливо більш ранньому етапі, коли коригування не надто складні і можна швидко й без особливих витрат усунути ці відхилення» [14, с. 187], тобто попередження таких відхилень і помилок [15, с. 133]. В дослідженнях які стосуються контролю за діяльність органів державної влади до яких відноситься ДБР України можна зустріти більш конкретизовані підходи щодо розуміння окремих процесів контролю, наприклад, у окресленій сфері об'єктами контролю є «реалізація прав і свобод громадян; надання управлінських послуг органами виконавчої влади, посадовими особами; відповідності фактичної діяльності органів публічної адміністрації нормативно визначеному обсягу повноважень; дотримання в діяльності згаданих органів вимог норм чинного законодавства» [16, с. 464].

Об'єктивне уявлення про діяльність ДБР України, яка не обмежується протидією злочинності в межах визначеної компетенції, можна зробити з тлумачення ст.ст. 6, 7 Закону України «Про Державне бюро розслідувань». Так, на основі аналізу положень вказаних статей можна дійти висновку, що діяльність ДБР України консолідується в межах наступних напрямів: 1) протидії злочинності: припинення та розслідування кримінальних правопорушень у межах юрисдикції, у тому числі проведення оперативно-розшукової діяльності, гласних і негласних слідчих дій, збір доказів; 2) фінансово-компенсаційний: розшук, виявлення, збір і повернення активів, коштів і іншого майна за для їх подальшої конфіскації з метою відшкодування збитків завданих державі, в результаті вчинення злочинів; 3) організаційно-кадровий: забезпечення персоналу, зокрема особистої безпеки працівників, а також підвищення їх кваліфікації або перепідготовка, в тому числі шляхом проведення (нарад, семінарів, тренінгів, конференцій тощо); 4) інформаційно-аналітичний: збір, систематизація та узагальнення інформації, необхідної для виконання поставлених перед ним завдань, у тому числі за запитами на безоплатній основі; аналіз стану злочинності в країні в межах своєї компетенції, а також здійснює оперативний облік і є розпорядником інформаційних систем; 5) нормотворчий: розробка та внесення пропозицій до планів, концепцій і стратегій державної політики у сфері протидії злочинності, в тому числі на міжнародному рівні, в частині укладення міжнародних договорів; 6) методичний: створення методичних вказівок для розслідування різних видів злочинів; 7) взаємодія: з фізичними особами, а також з іншими компетентними органами іноземних держав, надання ним правової допомоги, в межах визначених міжнародним законодавством і укладеними угодами про співробітництво в межах протидії злочинності.

З огляду на те, що від рівня законності у професійній діяльності ДБР України залежить результативність його роботи, вважаємо недоцільним вести дискусію з приводу ролі законності в кожному конкретному напрямі. Тому, що навіть у межах реалізації виокремленого нами організаційно-кадровому напрямі діяльності незаконні дії співробітників можуть призвести до завдання шкоди життю та здоров'ю співробітника (наприклад, внаслідок нехтування керівником особистою безпекою своїх підлеглих), що матиме негативний вплив на функціонування ДБР України. Адже законність не може бути обмежена окремими напрямами чи видами роботи, оскільки вона є невід'ємним атрибутом управлінських, організаційних і інших процесів.

Висновки і пропозиції. У підсумку слід зазначити, що контроль як спосіб забезпечення законності в діяльності ДБР України характеризується низкою особливостей, обумовлених юридичною природою законності, які полягають у тому, що:

- має подвійну природу, що проявляється з однієї сторони у його розумінні крізь призму теоретико-правових підходів у якості провідного інструмента забезпечення законності в діяльності ДБР України, а з іншої – органічно втілюється в процесі публічного управління, оскільки є однією з обов'язкових стадій управлінського процесу;

- мета здійснення полягає у перевірці діяльності ДБР України (як зовнішньої так і внутрішньоорганізаційної) на предмет відповідності положенням нормативно-правових актів щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина та недопущення їх порушень співробітниками ДБР України;

- контрольна діяльність виражається у конкретних діях (нагляд, аудит тощо), які дають можливість зібрати та проаналізувати роботу ДБР України, її процедурний аспект, фактичний стан і результати та як наслідок виявити порушення чи відхилення у межах останньої;

- реалізація регламентується нормами адміністративного законодавства, а засади його застосування закріплені в профільному законодавстві, що встановлює організаційно-діяльнісні основи ДБР України;

- забезпечується нормативно встановленими спеціально-уповноваженими суб'єктами;

- об'єктом виступають пріоритетні напрями діяльності ДБР України, серед яких: протидія злочинності, фінансово-компенсаційна, організаційно-кадрова, інформаційно-аналітична, нормотворча, методична її прояви або складові, а також взаємодія ДБР України з фізичними та юридичними особами, зокрема на міжнародному рівні.

Беззаперечно в діяльності ДБР України контроль як спосіб забезпечення законності відіграє ключову роль, але не тільки з огляду на його мету, а ще і тому, що сам по собі він відіграє превентивну функцію. Оскільки дозволяє попередити порушення положень нормативно-правових актів, що регламентують роботу ДБР України. Разом із тим. Помилково було б вважати, що додержання законності в діяльності вказаного органу здійснюється тільки за рахунок існування контролю, адже його внутрішня структура – це складний механізм, функціонування якого гарантує правильну та дієву реалізацію контролю.

Список використаних джерел:

1. Ковбасюк Ю. В., Ващенко К. О., Сурмін Ю. П. Державне управління: підручник: у 2 т. К.: Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
2. Протченко С. М. Правове регулювання надання гарантій та компенсацій працівникам ОВС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2008. 193 с.
3. Сопільник Р.Л., Єсімов С. С., Ковалів М. В. Форми адміністративно-правового забезпечення законності в роботі органів місцевого самоврядування. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2020. № 24. С. 176–183.
4. Гаращук В. М. Доктрина контролю та нагляду в управлінні. Правова доктрина – основа формування правової системи держави: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятим. моногр. «Правова доктрина України» (м. Харків, 20–21 листопада 2013 року). Харків, 2013. С. 201–207.
5. Неугодніков А. О. Контроль як функція публічного адміністрування: поняття та принципи реалізації. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 4. С. 58–69. URL: http://jes.nuoua.od.ua/archive/4_2019/8.pdf (дата звернення 28.09.2024).
6. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. К.: Атіка, 2009. 608 с.
7. Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління: навчальний посібник: у 3-х ч. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. Ч. 1. Основи теорії державного управління. 2013. 268 с.
8. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: підручник. Харків: Право, 2000. 520 с.
9. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.
10. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
11. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія: в 6 т. К.: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 2. 744 с.
12. Бондаренко В. А., Пустова Н. О. Основні функції державного нагляду та контролю у сфері освіти в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. № 3. С. 119–128.

13. Задирака Н. Ю. Судовий контроль в адміністративному судочинстві як засіб забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 553–557. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/13>.

14. Рубцов В. П., Перинська Н. І., Сурмін Ю. П. Державне управління та державні установи: навчальний посібник. К. : Університет «Україна», 2008. 440 с.

15. Каргашов Є. Г. Державне та регіональне управління: підручник. Київ, 2019. 223 с.

16. Остапенко О. І., Ковалів М. В., Єсімов С. С. Адміністративне право України (загальна частина) : навчальний посібник. Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с.

УДК 342.6

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.5>

Р. В. Негара, доктор філософії (PhD) в галузі права,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗІ СПЕЦІАЛЬНИМ СТАТУСОМ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ КРИТЕРІЇВ ВИЗНАЧЕННЯ

Стаття присвячена дослідженню ЦОВВ зі спеціальним статусом в Україні. Здійснено загальний огляд нормативних підстав появи ЦОВВ зі спеціальним статутом та чинного законодавчого регулювання їх діяльності. Встановлено, що відсутність чітких критеріїв та підстав визначення ЦОВВ, які мають спеціальний статус, характеризувало як законодавство, яким вперше було передбачено утворення ЦОВВ зі спеціальним статусом, так і чинні нормативно-правові акти, що регулюють засади їх діяльності. Неконкретизованість, значна узагальненість та невичерпність критеріїв визначення ЦОВВ зі спеціальним статусом дозволяли відносити до ЦОВВ зі спеціальним статусом будь-який ЦОВВ, керуючись миттєвими кон'юнктурними, подекуди політично мотивованими, цілями.

Обгрунтовано, що кількість існуючих ЦОВВ зі спеціальним статутом, їх активне утворення, та функціональне призначення зумовлюють необхідність їх упорядкування, що повинно розпочатись з вироблення критеріїв їх виокремлення, їх законодавчого закріплення і подальшого правозастосовного втілення. Доведено, що про спеціальний статус ЦОВВ може свідчати утворення ЦОВВ відповідно до Конституції та законів України; обсяг функціональних повноважень, а саме забезпечення формування та реалізації державної політики в одній або декількох сферах; спеціальна підконтрольність та підзвітність. Заперечується використання у якості критеріїв визначення ЦОВВ зі спеціальним статусом компетенції; порядку утворення, реорганізації, ліквідації; спрямування і координування безпосередньо КМУ; організаційно-правову форму створення ЦОВВ.

Визначено перспективні напрямки подальших досліджень ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Ключові слова: центральні органи виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, правовий статус, адміністративно-правовий статус, спеціальний статус, компетенція, інструменти публічного адміністрування.

R. V. Nehara. Central bodies of executive power with special status in Ukraine: analysis of criteria for definition

The article is devoted to the study of central executive bodies with special status in Ukraine. A general review of the normative grounds for the emergence of central executive bodies with a special statute and the current legislative regulation of their activities was carried out. It was established that the lack of clear criteria and grounds for determining central executive bodies that have a special status characterized both the legislation that first provided for the formation of central executive bodies with a special status, and the current legal acts regulating the principles of their activity. Lack of specificity, significant generalization, and inexhaustibility of the criteria for defining central executive bodies with special status allowed any central executive body to be guided by momentary conjunctural, sometimes politically motivated, goals in relation to central executive bodies with special status.

It is substantiated that the number of existing central bodies of executive power with a special statute, their active formation, and functional purpose determine the need for their regulation, which should begin with the development of criteria for their separation, their legislative consolidation and further law enforcement implementation. It has been proven that the special status of central executive bodies can be evidenced by the formation of central executive bodies in accordance with the Constitution and laws of Ukraine; the scope of functional powers, namely ensuring the formation and implementation of state policy in one or more areas; special control and accountability. The use as criteria for determining central executive bodies with a special competence status is denied; order of formation, reorganization, liquidation; directing and coordinating directly with the Cabinet of Ministers of Ukraine; organizational and legal form of creation of central bodies of executive power.

Prospective directions for further research of central executive bodies with special status have been identified.

Key words: central bodies of executive power, central bodies of executive power with special status, legal status, administrative-legal status, special status, competence, tools of public administration.

Постановка проблеми. Триваюча адміністративна реформа, цілями якої є зокрема оптимізація системи центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), перегляд та взаємоузгодження їх завдань, функцій та повноважень, а також засад діяльності, повинна завершитись реальною зміною (змістовним оновленням) системи органів виконавчої влади, що нерозривно пов'язується із розвитком та зміцненням України як демократичної та правової держава.

Введення правового режиму воєнного стану безперечно позначилось на основних засадах, цілях та етапах здійснення адміністративної реформи, але не зупинило її. Під час воєнного стану продовжується утворення нових ЦОВВ¹, у тому числі зі спеціальним статутом², перейменування існуючих ЦОВВ³ та вносять численні зміни до схеми спрямування і координації діяльності ЦОВВ, з метою оптимізації їх системи. Одночасно з цим необхідно констатувати, що воєнний стан, принаймні спочатку його введення, негативно позначився на адміністративній реформі, призупинивши реалізацію окремих рішень⁴ та назавжди відклавши здійснення багатьох планів.

ЦОВВ зі спеціальним статусом, займаючи особливе місце в системі ЦОВВ, виступають важливим її складником та забезпечують формування і реалізацію державної політики у значущих сферах, у зв'язку з чим, визначення їх функціонального призначення та критеріїв виокремлення в умовах адміністративної реформи та воєнного стану актуальним напрямом досліджень. Крім того, повоєнне відновлення з урахуванням оновлених викликів та потреб держави і суспільства перезавантажить адміністративну реформу як в цілому, так і в частині оптимізації системи ЦОВВ зокрема, що неминуче стосуватиметься і ЦОВВ зі спеціальним статусом. З урахуванням цього, розроблення доктринального підґрунтя є необхідною запорукою успішного виконання адміністративної реформи як в цілому, так і в частині ЦОВВ зі спеціальним статусом зокрема.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. ЦОВВ, а також питання їх створення (у тому числі їх реорганізації та ліквідації), діяльності та загалом їх адміністративно-правового статусу досліджували у своїх працях В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.В. Бараненко, Л.Р. Біла-Гіунова, О.С. Бріт, Ю.В. Ващенко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.І. Лавренова, Д.В. Лученко, І.І. Людькова, Т.О. Мацелик, О.Є. Панфілов, Д.В. Приймаченко, О.П. Хамходера та ін. Проте, ЦОВВ зі спеціальним статусом досліджувались фрагментарно, переважно під час характеристики адміністративно-правового статусу окремих із них, внаслідок чого залишаються нерозкритими їх загальні об'єднуючі ознаки, критерії та підстави виокремлення, а також змістовні характеристики їх спеціального статусу. Враховуючи це, **метою цієї статті** є критичний аналіз змісту, функціонального призначення та критеріїв виокремлення ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Виклад основного матеріалу. ЦОВВ зі спеціальним статусом відомі національній системі органів виконавчої влади ще з минулого століття. Так, у Концепції адміністративної реформи України 1998 р. [1] передбачалось виокремлення ЦОВВ із спеціальним статусом, які визначались винятком і до яких відносились органи, особливості статусу котрих встановлюються у кожному випадку законами України, а всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися шляхом прийняття законів, що визначають повноваження і порядок діяльності саме цих ЦОВВ. Примітним є те, що у положеннях Концепції ЦОВВ із спеціальним статусом розділяли спектр урядової політики з міністерствами, отже пропонувалось їх ієрархічне розміщення на одному рівні.

В абз. 6 ст. 1 Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 № 1572/99 [2], з метою нормативного впровадження положень Концепції, встановлювалось, що ЦОВВ зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань.

Досліджуючи на той час ЦОВВ зі спеціальним статусом О.С. Бріт вказував, що «особливий» статус цих органів стосується особливостей їх правового становища з питань їх утворення, ліквідації та реорганізації; вирішення кадрових питань; їх функціонального призначення, прав і обов'язків; підконтрольності та підзвітності; нормотворчої діяльності; взаємовідносин з іншими органами державної влади [3, с. 212]. Однак, більшість цих рис ЦОВВ зі спеціальним статусом виокремлено автором на підставі аналізу законодавства про конкретні ЦОВВ зі спеціальним статусом та узагальнено прямо не закріплені законодавчо.

¹ Наприклад, КМУ утворено Державну службу України у справах дітей (постанова КМУ від 29.09.2023 № 1048 «Деякі питання Державної служби у справах дітей»).

² Як ЦОВВ із спеціальним статусом утворено Державну службу захисту критичної інфраструктури та забезпечення національної системи стійкості України (постанова КМУ від 12.07.2022 № 787 «Про утворення Державної служби захисту критичної інфраструктури та забезпечення національної системи стійкості України»).

³ Наприклад, Державну службу морського та річкового транспорту України на Державну службу морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України (постанова КМУ від 06.03.2022 № 212 «Деякі питання оптимізації функціонування центральних органів виконавчої влади у сферах морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства»), Державне агентство меліорації та рибного господарства України на Державне агентство України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм (постанова КМУ від 06.10.2023 № 1057 «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо забезпечення реалізації окремих функцій Міністерства аграрної політики та продовольства і Державного агентства меліорації та рибного господарства»).

⁴ Вочевидь через введення воєнного стану не вдалось реалізувати постанову КМУ від 19.01.2022 № 23, якою передбачалось утворення Державної служби України у справах дітей як ЦОВВ. У зв'язку з цим, ця постанова була скасована постановою КМУ від 29.09.2023 № 1048 як така, що нереалізована.

З урахуванням наведених вище положень нормативно-правових актів вбачається, що для віднесення відповідного органу до ЦОВВ зі спеціальним статусом необхідним є: а) наявність особливих завдань та повноважень, які визначаються Конституцією та законами (законодавством⁵) України; б) існування спеціального порядку утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності та підзвітності; в) встановлення спеціального порядку призначення і звільнення керівника; г) вирішення інших питань у спеціальному порядку. Поряд з цим, необхідно констатувати, що ці критерії були далеко не ідеальними (зокрема, через неконкретизованість, значну узагальненість та невичерпність), у зв'язку з чим дозволяли зарахувати до ЦОВВ зі спеціальним статусом будь-який ЦОВВ.

Перші 11 ЦОВВ зі спеціальним статусом⁶ визначались в Схемі організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади (додаток до указу Президента України від 15.12.1999 № 1573/99 [4]). В подальшому їх кількість змінювалась, утворювались нові ЦОВВ зі спеціальним статутом, існуючим надавався спеціальний статус, а деякі втрачали цей спеціальний статус⁷. Проте, вже на той час критерії виокремлення ЦОВВ зі спеціальним статутом розмивались, ЦОВВ визначались такими, що мають спеціальний статус на основі невідомих, ймовірно суб'єктивних, критеріїв та підстав. Крім того, траплялись й очевидно безглузді випадки, як наприклад, віднесення до ЦОВВ зі спеціальним статусом міністерства (наприклад, Міністерство економіки України⁸).

Загалом, як вдало резюмувала Ю.В. Ващенко, процес формування групи ЦОВВ зі спеціальним статусом надалі відбувався хаотично, часто без урахування навіть тих базових засад, що були передбачені Концепцією, зокрема щодо регулювання питань утворення та організаційно-правової форми законами (не кажучи вже про спеціальні, незагальнорегулятивні закони) [5, с. 13–131].

Упорядкування нормативного врегулювання та правозастосовної практики створення та функціонування ЦОВВ, у тому числі зі спеціальним статусом, відбулось з прийняттям Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (далі – Закон «Про ЦОВВ») [6], положеннями якого визначено організацію, повноваження та порядок діяльності ЦОВВ. В ст. 24 зазначеного Закону, яка присвячена ЦОВВ зі спеціальним статутом наведено перелік органів, які є ЦОВВ зі спеціальним статусом (із зазначенням їх найменувань) та визначено яким чином можуть утворюватися інші ЦОВВ зі спеціальним статусом (КМУ або відповідно до закону) (ч. 1), встановлено особливості призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників окремих ЦОВВ зі спеціальним статусом (ч. 2), представництво окремих ЦОВВ зі спеціальним статусом у КМУ (ч. 3) та співвідношення сфери дії Закону «Про ЦОВВ» та законів, що визначають особливості організації та порядку діяльності окремих ЦОВВ зі спеціальним статусом (ч. 4) [6].

З урахуванням положень ст. 24 Закону «Про ЦОВВ» спочатку Ю.В. Ващенко [5, с. 131], а згодом О.І. Лавренова [7, с. 116], поділяли ЦОВВ зі спеціальним статусом на дві групи: 1) органи, передбачені Конституцією України, – АМКУ, Фонддержмайна, Держкомтелерадіо; 2) інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, утворені КМУ. Остання група потребує важливого уточнення, пов'язаного з тим, що після відновлення повноважень Уряду України щодо утворення, реорганізації та ліквідації ЦОВВ (п. 9¹ ст. 116 Конституції України [8]) усі ЦОВВ, у тому числі зі спеціальним статутом, утворюються КМУ (наприклад, НАЗК [9], Національної комісії зі стандартів державної мови [10]). У зв'язку з цим, слід поділяти ЦОВВ зі спеціальним статусом, утворені КМУ на виконання законів України та ЦОВВ зі спеціальним статусом, утворені КМУ з власної ініціативи. Також варто звернути увагу на те, що в ст. 24 Закону «Про ЦОВВ» прямо вказано не всі ЦОВВ зі спеціальним статусом, а лише 6, в той час як більша їх частина утворена іншими законами України або КМУ. Відверто кажучи, видається, що законодавець і не намагався в ст. 24 Закону «Про ЦОВВ» навести усі ЦОВВ зі спеціальним

⁵ В Концепції пропонувалось, що статус ЦОВВ зі спеціальним статусом встановлюється окремими законами України, проте в Указі Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 № 1572/99 «закон» було змінено поняттям «законодавство», у зв'язку з чим розширено перелік нормативно-правових актів, якими може бути врегульовано статус ЦОВВ зі спеціальним статусом, до підзаконних нормативно-правових актів, а отже і потенційний перелік таких ЦОВВ зі спеціальним статусом.

⁶ До ЦОВВ зі спеціальним статусом було віднесено: Антимонопольний комітет України, Державну податкову адміністрацію України, Державну митну службу України, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, Національну комісію регулювання електроенергетики України, Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку України, Державний департамент України з питань виконання покарань, Фонд державного майна України, Службу безпеки України, Управління державної охорони України, Головне управління державної служби України.

⁷ До прикладу, спеціальним статус, відповідно до Указу Президента України від 28.04.2007 № 365/2007 «Про внесення змін до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573», втратили Антимонопольний комітет України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Служба безпеки України та Управління державної охорони України.

⁸ Міністерство економіки України відповідно до Указу Президента України від 23.10.2000 № 1159/2000 «Про Міністерство економіки України» було віднесено до ЦОВВ зі спеціальним статусом, який залишався незмінним до 2011 року.

статусом, оскільки в більшості випадків коли такі органи створювались, внесення змін до зазначеного Закону не відбувалось⁹, що суперечить предмету та меті правового регулювання Закону «Про ЦОВВ».

Разом з тим, жодних критеріїв або підстав віднесення цих органів до ЦОВВ зі спеціальним статусом положення ст. 24 та Закону «Про ЦОВВ» в цілому не містять. В ст. 24 Закону «Про ЦОВВ» скоріше просто констатовано, що прямо перераховані органи є ЦОВВ зі спеціальним статусом, а інші можуть бути утворені КМУ або утворені відповідно до закону. У зв'язку з цим, науковцями і надалі зверталась увага на відсутність критеріїв або умов віднесення того чи іншого ЦОВВ до ЦОВВ зі спеціальним статусом [5, с. 137–138; 7, с. 116].

Упорядкування системи ЦОВВ зі спеціальним статутом необхідно розпочинати з вироблення критеріїв їх виокремлення, законодавче закріплення і дотримання яких дозволить чітко встановити їх місце в системі ЦОВВ, без її розбалансування шляхом внесення зайвої організаційної та ієрархічної плутанини. З урахуванням цього слід здійснити критичний аналіз критеріїв виокремлення ЦОВВ зі спеціальним статусом, що зустрічаються в літературі.

1. Утворення відповідно до Конституції України. Окремі державні органи безпосередньо зазначаються в Конституції України, у зв'язку з чим необхідним є, по-перше, визначення їх місця в системі суб'єктів публічної влади України¹⁰, та, по-друге, врахування притаманних ним особливостей. Проте, вочевидь не всі державні органи, передбачені Конституцією України, належать до органів виконавчої влади та не всі можна віднести до ЦОВВ зі спеціальним статусом. Серед державних органів, функціонування яких передбачається Конституцією України до ЦОВВ зі спеціальним статусом відносять АМКУ, Фонддержмайна та Держкомтелерадіо, функціональне призначення яких однозначно свідчить про їх належність саме до ЦОВВ¹¹, а встановлений Конституцією України порядок призначення їх керівників, а також особливості підпорядкування вирізняє їх серед інших ЦОВВ.

Загалом, сам лише факт наявності в положеннях Конституції України вказівки на окремий державний орган або організаційно-правову форму їх утворення не свідчить про їх спеціальний статус. В протилежному б випадку зважаючи на наявність в Конституції України вказівки на міністерства та інші ЦОВВ (п.п. 9¹-9² ст. 116, ч. 3 ст. 117, ст. 120 [8]), їх всіх можливо було відносити до ЦОВВ зі спеціальним статусом.

2. Утворення відповідно до законів України. ЦОВВ зі спеціальним статутом утворюються й відповідно до законів України у двох випадках. Перший – є найбільш поширеним випадком та передбачає утворення конкретних ЦОВВ зі спеціальним статусом законами України. При цьому, є закони безпосередньо присвячені конкретним ЦОВВ зі спеціальним статусом, як наприклад, «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [11], «Про Національне антикорупційне бюро України» [12], так і закони, присвячені регулювання окремих сфер, як наприклад, «Про запобігання корупції» [13], «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» [14] тощо. Заслуговує на увагу той факт, що серед конституційних органів, які належать до ЦОВВ зі спеціальним статутом лише АМКУ та Фонддержмайна діють відповідно до профільних законів України [15, 16], в той час як статус Держкомтелерадіо визначено Положенням, затвердженим КМУ [17]. Другий – коли законами України передбачається спеціальний статус ЦОВВ із посиланням на їх функціональний відповідник, без зазначення їх назви. Наприклад, Законом України «Про лікарські засоби» передбачено функціонування ЦОВВ зі спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері створення, допуску на ринок, контролю якості, безпеки та ефективності лікарських засобів (п. 64 ч. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 112); Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [18], зі змінами внесеними Законом України від 22.05.2024 № 3728-IX [19], – ЦОВВ зі спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення

⁹ Перелік ЦОВВ зі спеціальним статутом, визначений ст. 24 Закону «Про ЦОВВ» доповнювався лише двічі, вперше – Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг»), вдруге – Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку»). Крім того, ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» було доповнено положеннями щодо Національного антикорупційного бюро України, згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України», але при цьому до назви та абз. 1 ч. 1 цієї статті змін внесено не було.

¹⁰ Наприклад, в Конституції України опосередковано, через вказівку на посади міністрів, згадуються міністерства оборони України, закордонних справ, внутрішніх справ, але питання щодо їх місця в системі суб'єктів публічної влади України та органів виконавчої влади зокрема не стоїть.

¹¹ Антимонопольний комітет України в положеннях Закону України «Про Антимонопольний комітет України» визначається не органом виконавчої влади, а державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель. Про його належність до ЦОВВ йдеться лише у положеннях Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та Схемі спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади КМУ через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою КМУ від 10.09.2014 № 442.

(п. 7 ч. 1 ст. 2). Якщо в першому випадку твердження про спеціальний статус ЦОВВ є логічним, адже безпосередньо законами визначається статус не всіх ЦОВВ, то другий випадок викликає ряд питань, оскільки фактично повноваження усіх ЦОВВ визначаються законами, із зазначенням їх функціонального відповідника. Враховуючи це, утворення ЦОВВ окремим законом України, із встановленням їх назви (а не функціонального відповідника), може свідчити про наявність у них спеціального статусу.

3. Компетенція. Як центральний елемент адміністративно-правового статусу будь-якого суб'єкта публічної влади компетенція відображає надані повноваження, які реалізуються в межах визначеного предмета відання для виконання визначених функцій держави [20, с. 161]. У зв'язку з тим, що кожен орган влади, у тому числі ЦОВВ, має власну компетенцію, визначений обсяг повноважень, коло предметів відання та функцій, які не можуть дублюватись в інших органах, розглядати компетенцію як критерій визначення ЦОВВ зі спеціальним статусом недоцільно, адже у такому випадку усі ЦОВВ повинні мати спеціальний статус. Критерієм визначення наявності спеціального статусу у ЦОВВ, пов'язаним із компетенцією, може бути обсяг функціональних повноважень відповідного ЦОВВ. За загальним правилом, встановленим абз. 1 ч. 2 ст. 1 Закону «Про ЦОВВ» міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші ЦОВВ виконують окремі функції з реалізації державної політики [6]. Аналогічне положення міститься і в ч. 1 ст. 16 зазначеного Закону. ЦОВВ зі спеціальним статусом, наряду з міністерствами, забезпечують і формування, і реалізацію державної політики у відповідних сферах, наприклад, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів. Хоча і тут є виключення. Наприклад, Фонддержмайна лише реалізує державну політику у відповідних сферах, хоча є ЦОВВ із спеціальним статусом, а НАДС забезпечує як формування, так і реалізує державну політику у сфері державної служби (ст. 13 Закону України «Про державну службу» [21]), але спеціального статусу немає.

Притаманними ЦОВВ зі спеціальним статутом й особливості застосування інструментів публічного адміністрування. В частині нормативних актів О.І. Лавренова відзначає, що особливістю ЦОВВ зі спеціальним статусом є те, що всі вони наділені правом видавати нормативно-правові акти [7, с. 118], оскільки ЦОВВ, згідно з ч. 1 ст. 23 Закону «Про ЦОВВ», видають лише накази організаційно-розпорядчого характеру. Хоча, О.П. Хамходера щодо наказів «організаційно-розпорядчого характеру», влучно зауважує, що їх спрямованість актів переважно на вирішення внутрішніх питань, не виключає їх нормативності [22, с. 231]. ЦОВВ зі спеціальним статусом уповноважені видавати нормативні акти зовнішньої спрямованості, що і вирізняє їх серед інших ЦОВВ, наприклад, НАЗК має право приймати з питань, що належать до його компетенції, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти (п. 5 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» [13]). Адміністративні акти приймаються (вчиняються) ЦОВВ зі спеціальним статусом в загальному порядку.

4. Підконтрольність та підзвітність. В першу чергу слід відзначити, що Закон «Про ЦОВВ» поняттями «підконтрольність» та «підзвітність» не оперує. Проте, аналіз положень ч. 2 ст. 1, п. 9 ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [23] свідчить, що міністерства та інші ЦОВВ відповідальні перед КМУ, підзвітні та підконтрольні йому. Своєю чергою, ЦОВВ не підконтрольні та підзвітні КМУ вирізняються серед інших ЦОВВ, а тому можуть мати відповідно до цього спеціальний статус. Підтвердження цього є положення ч. 8 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [23], які визначають особливості відносин КМУ з окремими ЦОВВ можуть визначатися законами України. Наприклад, НАЗК відповідальне перед Верховною Радою України і підконтрольне їй та підзвітне КМУ (ч. 2 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» [13]); НАБУ контролюється комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого відноситься боротьба з корупцією і організованою злочинністю (ч. 1 ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [12]).

5. Спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації. Аналіз цього критерію необхідно розпочати із констатації того, що повноваження щодо ЦОВВ, у тому числі зі спеціальним статусом, належать КМУ, що повністю кореспондує конституційним положенням наведеним у п.п. 9¹-9² ст. 116. Якщо раніше порядок утворення ЦОВВ характеризувався неузгодженістю, протягом останнього десятиліття КМУ безпосередньо реалізує це повноваження¹² (наприклад, утворення НАЗК [9], Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей [24]). У зв'язку з цим, усі ЦОВВ, у тому числі зі спеціальним статусом, утворюються КМУ, що виключає застосування цього у якості критерію наявності спеціального статусу. З іншого боку, зрозуміло, що утворення КМУ відповідного ЦОВВ зі спеціальним статусом відбувається на виконання або Конституції України, або закону України, що вже розглянуто у якості окремого критерію.

Реорганізація та ліквідація ЦОВВ зі спеціальним статусом має здійснюватися аналогічно порядку їх утворення, хоча на законодавчому рівні це не закріплено. Ю.В. Ващенко відзначала, що в Законі «Про

¹² Відповідно до абз. 2 п. 1 Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою КМУ від 20.10.2011 № 1074, його дія поширюється на центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом та їх територіальні органи, крім випадків, коли Конституцією та законами України визначені інші особливості порядку їх утворення, реорганізації або ліквідації.

ЦОВВ» не визначено порядок реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, що є серйозною прогалиною [5, с. 132]. З урахуванням цього реорганізація та ліквідація ЦОВВ зі спеціальним статусом здійснюється у загальному порядку¹³. У зв'язку з цим, відсутні як юридичні, так і фактичні підстави їх використання як критерію визначення спеціального статусу.

6. Спрямування і координування безпосередньо КМУ. Існує думка, що ЦОВВ зі спеціальним статутом, діяльність яких спрямовується і координується КМУ безпосередньо, відповідно до п. 1 розділу III Схеми, затвердженої постановою КМУ від 10.09.2014 № 442 [25]. Ймовірно, що підставою висловлення такої позиції є той факт, що більшість ЦОВВ зі спеціальним статусом, зазначені в Схемі, спрямовуються і координуються безпосередньо КМУ, але КМУ безпосередньо спрямовує і координує й інші ЦОВВ, наприклад, БЕБ спрямовується і координується КМУ, але не належить до ЦОВВ зі спеціальним статутом. Проте, є ЦОВВ зі спеціальним статутом, які спрямовуються і координуються через міністрів, наприклад, Національна комісія зі стандартів державної мови спрямовується і координується через міністра освіти і науки України (ч. 3 ст. 43 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [26]). У зв'язку з цим, цей критерій не свідчить про наявність спеціального статусу у ЦОВВ.

7. Організаційно-правова форма, в якій утворено відповідний ЦОВВ. З цього приводу в літературі сформувався однозначна позиція про те, що спеціальність статусу передбачає можливість органу мати назву, що відрізняється від наявних у системі, однак підкреслює специфічність його завдань та повноважень [27, с. 285]. Іншими словами, варіативність назви ЦОВВ зі спеціальним статусом не обмежується положеннями Закону «Про ЦОВВ», що визначають їх систему та організаційно-правові форми. Не викликає сумнівів і логічність обраного підходу, оскільки в протилежному випадку виникла б необхідність вносити численні зміни до законодавства лише з метою приведення їх назв у відповідність із Законом «Про ЦОВВ» або, навпаки, стримувало б реформу системи ЦОВВ¹⁴.

У зв'язку з цим, ЦОВВ зі спеціальним статутом утворюються в різних організаційно-правових формах, зокрема як *служби* (Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України [28], Державна служба захисту критичної інфраструктури та забезпечення національної системи стійкості України [29]); *агентства* (НАЗК [13], Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів [11]); *комітети* (АМКУ [15], Держкомтелерадіо [17]); *комісії* (наприклад, Національна комісія зі стандартів державної мови [26], Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [30], Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку [31], Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей [14]); *фонди* (наприклад, Фонддержмайна [16]); *бюро* (наприклад, НАБУ [12]). Отже, ЦОВВ зі спеціальним статутом утворюються як у формі «звичайних» ЦОВВ, так і в інших формах. З урахуванням цього та зважаючи на кількість ЦОВВ зі спеціальним статутом видається, що їх система вимагає також певного структурування, без дублювання організаційно-правових форм, в яких утворюються «звичайні» ЦОВВ.

Поряд з цим, О.Є. Панфілов та О.П. Хамходера обґрунтовують існування протилежного прикладу, зокрема, що на центральному рівні виконавчої влади (виходячи із нормативних та доктринальних засад його сучасного існування) під назвою «комісії» можуть бути створені тільки ЦОВВ зі спеціальним статусом [27]. До речі, користуючись напрацюванням зазначених вчених у якості методологічного підґрунтя цілком ймовірно, що і «бюро» як вид інших ЦОВВ, передбачених ч. 1 ст. 16 Закону «Про ЦОВВ» [6], зокрема Національне антикорупційне бюро України, яке є ЦОВВ зі спеціальним статусом¹⁵ (абз. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [12]). Але, поряд з цим, БЕБ є «звичайним» ЦОВВ (абз. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» [32]), а ДБР визначається державним правоохоронним органом, до гарантій діяльності якого забезпечується зокрема його спеціальним статусом (ч. 1 ст. 1, п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [33]). Отже, організаційно-правову форму можна розглядати лише як додатковий критерій віднесення до ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Висновки та перспективи. У підсумку проведеного аналізу необхідно зазначити, що ЦОВВ зі спеціальним статусом відводиться важливе місце в системі ЦОВВ, наряду з міністерствами та іншими ЦОВВ. Кількість ЦОВВ зі спеціальним статутом, їх активне утворення, та функціональне призначення зумовлюють необхідність їх упорядкування, що повинно розпочатись з вироблення критеріїв їх виокремлення, їх

¹³ Це підтверджується положеннями абз. 2 п. 1 Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою КМУ від 20.10.2011 № 1074.

¹⁴ До прикладу, виключення «комітетів» як виду ЦОВВ вимагає внесення змін до Конституції України, оскільки існуючі комітети – Антимонопольний комітет України та Державний комітет телебачення і радіомовлення України є конституційними органами. Навряд чи мета внесення таких змін є пропорційною зміни Конституції України, тим більш враховуючи ускладнений порядок внесення таких змін та невизначену потенційну необхідність таких змін у подальшому, адже з часом й оновлений перелік видів ЦОВВ може зазначити змін.

¹⁵ Водночас, Національне антикорупційне бюро України як ЦОВВ зі спеціальним статусом відсутній в Схемі спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади КМУ через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою КМУ від 10.09.2014 № 442.

законодавчого закріплення і подальшого правозастосовного втілення. В результаті критичного аналізу критеріїв виокремлення ЦОВВ зі спеціальним статусом обґрунтовано, що про спеціальний статус ЦОВВ може свідчати утворення ЦОВВ відповідно до Конституції та законів України; обсяг функціональних повноважень, а саме забезпечення формування та реалізації державної політики в одній або декількох сферах; спеціальна підконтрольність та підзвітність. Заперечується використання у якості критеріїв визначення ЦОВВ зі спеціальним статусом компетенції; порядку утворення, реорганізації, ліквідації; спрямування і координування безпосередньо КМУ; організаційно-правову форму створення ЦОВВ.

Перспективними напрямками подальших досліджень є визначення загальних ознак ЦОВВ зі спеціальним статусом, підстав їх утворення та особливостей функціонування.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. Дата оновлення: 28.05.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#top> (дата звернення 01.08.2024).
2. Просистему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 № 1572/99. Дата оновлення: 09.04.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1572/99/ed20060409#Text> (дата звернення 01.08.2024) (втратив чинність).
3. Бріт О.С. Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 26. С. 206–213. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2005_26_40 (дата звернення 01.08.2024).
4. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 № 1573/99. Дата оновлення: 15.12.1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1573/99/ed19991215#top> (дата звернення 01.08.2024) (втратив чинність).
5. Ващенко Ю.В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: проблеми правової природи та перспективи реформування. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). Ювілейний. С. 122–141. URL: <https://applaw.net/index.php/journal/article/view/398> (дата звернення 01.08.2024).
6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. Дата оновлення: 22.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#top> (дата звернення 01.08.2024).
7. Лавренова О.І. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 115–119. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2016_8_23 (дата звернення 01.08.2024).
8. Конституція 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#top> (дата звернення 01.08.2024).
9. Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції : постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 118. Дата оновлення: 18.03.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.08.2024).
10. Деякі питання Національної комісії зі стандартів державної мови: постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 06.11.2019 № 911. Дата оновлення: 06.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.08.2024).
11. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII. Дата оновлення: 16.05.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#Text> (дата звернення 01.08.2024).
12. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. Дата оновлення: 10.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text> (дата звернення 01.08.2024).
13. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Дата оновлення: 04.05.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 01.08.2024).
14. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор : Закон України від 14.07.2020 № 768-IX. Дата оновлення: 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#n134> (дата звернення 01.08.2024).
15. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. Дата оновлення: 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#top> (дата звернення 01.08.2024).
16. Про Фонд державного майна України : Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI. Дата оновлення: 21.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text> (дата звернення 01.08.2024).
17. Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України : постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 13.08.2014 № 341. Дата оновлення: 30.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.08.2024).
18. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII. Дата оновлення: 11.02.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19/ed20240211#Text> (дата звернення 01.08.2024).

19. Про внесення змін до деяких законів України щодо вирішення нагальних питань у сфері охорони здоров'я та соціальної сфері : Закон України від 22.05.2024 № 3728-IX. Дата оновлення: 22.05.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3728-20#top> (дата звернення 01.08.2024).

20. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред. : акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової. Одеса : Фенікс, 2023. 792 с. URL: <https://doi.org/10.32837/11300.25545> (дата звернення 01.08.2024).

21. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 30.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 01.08.2024).

22. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус державної інспекції як центрального органу виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2014. 269 с.

23. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Дата оновлення: 08.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення 01.08.2024).

24. Про Комісію з регулювання азартних ігор та лотерей : постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 № 891. Дата оновлення: 01.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/891-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.08.2024).

25. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. Дата оновлення: 14.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.08.2024).

26. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII. Дата оновлення: 27.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#top> (дата звернення 01.08.2024).

27. Панфілов О.Є., Хамходера О.П. Комісія як новий вид центральних органів виконавчої влади: осмислення нормативних змін. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 282–286. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-7/73> (дата звернення 01.08.2024).

28. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23.02.2006 № 3475-IV. Дата оновлення: 28.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15#Text> (дата звернення 01.08.2024).

29. Про утворення Державної служби захисту критичної інфраструктури та забезпечення національної системи стійкості України : постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2022 № 787. Дата оновлення: 12.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.08.2024).

30. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22.09.2016 № 1540-VIII. Дата оновлення: 07.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text> (дата звернення 01.08.2024).

31. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку : Закон України від 16.12.2021 № 1971-IX. Дата оновлення: 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1971-20#Text> (дата звернення 01.08.2024).

32. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX. Дата оновлення: 30.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#top> (дата звернення 01.08.2024).

33. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#top> (дата звернення 01.08.2024).

УДК 342.6

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.6>

В. І. Павленко, здобувач освітнього рівня доктора філософії
кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів

КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ВИЯВЛЕННЯ, РОЗШУКУ ТА УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ, ОДЕРЖАНИМИ ВІД КОРУПЦІЙНИХ ТА ІНШИХ ЗЛОЧИНІВ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЙОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Статтю присвячено дослідженню контролю за діяльністю Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА). Обґрунтовано, що контроль за діяльністю АРМА характеризує його адміністративно-правовий статус як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також забезпечує ефективність здійснення повноважень АРМА, його самостійність та незалежність, унеможливлення втручання в його діяльність інших органів та осіб.

Запропоновано контроль за діяльністю АРМА поділяти на загальний (поширюється на всі органи виконавчої влади, що не виключає встановлення її окремих особливостей їх реалізації щодо АРМА) та спеціальний (передбачаються Законом та застосовується виключно до АРМА), який включає державний контроль (здійснюється відповідними органами державної влади як безпосередньо, так і через інших суб'єктів), самоконтроль (здійснюється самостійно АРМА) та громадський контроль (здійснюється громадською радою при АРМА, інститутами громадянського суспільства).

Охарактеризовано незалежну зовнішню оцінку діяльності АРМА та щорічний зовнішній аудит діяльності АРМА, підготовку АРМА щорічного звіту та внутрішній аудит діяльності АРМА, а також громадський контроль. Встановлено наявність прогалин та колізій положень законодавства, яким врегульовано порядок та строки проведення незалежної зовнішньої оцінки діяльності АРМА та щорічного зовнішнього аудиту діяльності АРМА. Акцентовано увагу на необхідності законодавчого встановлення порядку визначення міжнародної або національної аудиторської компанії, яка буде здійснювати щорічний аудит діяльності АРМА. Критично оцінено поділ зовнішнього аудиту діяльності АРМА на аудит фінансової звітності АРМА та операційний аудит (управлінський аудит) діяльності АРМА.

Запропоновано внесення змін до положень чинного законодавства.

Ключові слова: АРМА, адміністративно-правовий статус, спеціальний статус, контроль, самоконтроль, громадський контроль, незалежна зовнішня оцінка діяльності, щорічний зовнішній аудит, щорічний звіт, внутрішній аудит.

V. I. Pavlenko. Control over the activities of the National Agency of Ukraine for the identification, search and management of assets obtained from corruption and other crimes as an element of its administrative and legal status

The article is devoted to the study of control over the activities of the National Agency of Ukraine for the Identification, Search and Management of Assets Obtained from Corruption and Other Crimes (ARMA). It is substantiated that the control over the activities of ARMA characterizes its administrative and legal status as a central body of executive power with a special status, and also ensures the effectiveness of the exercise of ARMA's powers, its autonomy and independence, and the impossibility of interference in its activities by other bodies and persons.

It is proposed to divide control over the activities of ARMA into general (applies to all bodies of executive power, which does not exclude the establishment of specific features of their implementation in relation to ARMA) and special (prescribed by the Law and applied exclusively to ARMA), which includes state control (carried out by relevant state authorities both directly and through other subjects), self-control (performed independently by ARMA) and public control (performed by the public council under ARMA, institutions civil society).

The independent external assessment of ARMA activities and the annual external audit of ARMA activities, preparation of ARMA annual report and internal audit of ARMA's activities, as well as public control are described. The presence of gaps and conflicts in the provisions of the legislation regulating the procedure and terms of conducting an independent external assessment of ARMA activities and an annual external audit of ARMA activities was established. Attention was focused on the necessity of legislative establishment of the procedure for determining the international or national audit company that will carry out the annual activities of ARMA. The division of the external audit of ARMA activity into an audit of ARMA financial statements and an operational audit (management audit) of ARMA activities is critically evaluated.

Amendments to the provisions of the current legislation are proposed.

Key words: ARMA, administrative-legal status, special status, control, self-control, public control, independent external assessment of activity, annual external audit, annual report, internal audit.

Постановка проблеми. Контроль за діяльністю Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – АРМА) характеризує його адміністративно-правовий статус як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Одночасне законодавче закріплення підзвітності АРМА Верховній Раді України, підконтрольності та відповідальності перед Кабінетом Міністрів України, згідно з ч. 2 ст. 2 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [1] (далі – Закон) та абз. 2 п. 1 Положення про АРМА, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 р. № 613 [2], та необхідність забезпечення самостійності та незалежності АРМА, а також унеможливлення втручання в його діяльність інших органів та осіб, реально може бути досягнуто лише шляхом збалансованого визначення та реалізації контролю за діяльністю АРМА. Підвищує значення контролю за діяльністю АРМА й «чутливість» сфери здійснення його повноважень – виявлення, розшук та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, особливо в контексті євроінтеграційних прагнень України як держави кандидата на членство у Європейському Союзі, адже обов'язкове ефективне функціонування незалежних національних інституцій з виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від злочинної діяльності передбачається в *acquis* Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання здійснення різних видів контролю за центральними органами виконавчої влади, у тому числі із спеціальним статусом в різні часи опрацьовували такі відомі вчені як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, М.І. Козюбра, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, К.В. Колпаков, О.І. Лавренова, С.В. Осауленко, О.І. Миколенко, Д.В. Приймаченко, О.П. Хамходера, О.І. Харитонов та ін. Окремих аспектів контролю за діяльністю АРМА торкалися у своїх працях А.М. Давидюка, Т.Є. Зелькіна, І.С. Ковальчук, Р.І. Крамар. Проте загальність та фрагментарність існуючих праць актуалізує необхідність системного дослідження здійснення контролю за діяльністю АРМА. У зв'язку з цим, **мета статті** – виокремити та охарактеризувати передбачені законодавством види контролю за діяльністю АРМА як елементу його адміністративно-правового статусу.

Виклад основного матеріалу. Аналіз чинного законодавства вказує, що передбачені види контролю за діяльністю АРМА необхідно поділяти на загальні (поширюються на всі органи виконавчої влади, що не виключає встановлення й окремих особливостей їх реалізації щодо АРМА) та спеціальні (передбачаються Законом та застосовується виключно до АРМА).

Спеціальні види контролю за діяльністю АРМА, передбачені положеннями Закону, умовно можна поділити на державний контроль (здійснюються відповідними органами державної влади як безпосередньо, так і через інших суб'єктів), самоконтроль (здійснюється самостійно АРМА) та громадський контроль (здійснюється громадською радою при АРМА, інститутами громадянського суспільства).

Державний контроль за діяльністю АРМА здійснюється шляхом проведення незалежної зовнішньої оцінки діяльності АРМА, яка є формою зовнішнього контролю діяльності АРМА, що підтверджується й найменуванням суб'єкта, уповноваженого здійснювати таку оцінку – комісія із зовнішнього контролю, яка функціонує у складі трьох осіб, яких визначають Президент України¹, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України. Члени комісії зовнішнього контролю, згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 12 Закону [1], діють незалежно та не повинні виконувати будь-яких доручень, вказівок, наданих будь-якою особою. В наведеному положенні окрім встановлення незалежності членів комісії зовнішнього контролю також передбачено заборону втручання у їх діяльність інших осіб, що є важливою гарантією реального забезпечення їх незалежності. При цьому, зазначену заборону необхідно тлумачити розширювально, зараховувавши до таких «будь-яких осіб» усіх органів державної влади (у тому числі, уповноважених їх призначати до складу комісії зовнішнього контролю), органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також інших фізичних та юридичних осіб. Крім того, для здійснення оцінки члени комісії наділяються правом доступу до матеріалів, іншої інформації (документів) АРМА та проведення конфіденційних інтерв'ю з посадовими особами (абз. 3-5 ч. 1 ст. 12 Закону), а також обов'язком забезпечувати нерозголошення отриманої інформації (абз. 6 ч. 1 ст. 12 Закону) [1].

¹ Уповноваження Президента України визначати одного з членів комісії із зовнішнього контролю, відповідно до положень абз. 2 ч. 1 ст. 12 Закону, може постати предметом дискусій з огляду на відсутність прямого закріплення цього повноваження Президента України в положеннях Конституції України та передбачену п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України вичерпність повноважень Президента України положеннями Конституції України. На наш погляд, уповноваження Президента України визначати одного з членів комісії із зовнішнього контролю за діяльністю АРМА здійснюється в рамках положень ч. 2 ст. 113 Конституції України, якими передбачено відповідальність Кабінету Міністрів України перед Президентом України, а тому допускає участь останнього у визначенні ефективності діяльності й центральних органів виконавчої влади, які підконтрольні та відповідальні перед Кабінетом Міністрів України. До речі, цією ж нормою Конституції України пояснюється й уповноваження Верховної Ради України визначати одного з членів комісії із зовнішнього контролю, відповідно до положень абз. 2 ч. 1 ст. 12 Закону. Таким чином, повноваження Президента України визначати одного з членів комісії із зовнішнього контролю, відповідно до положень абз. 2 ч. 1 ст. 12 Закону, відповідає положенням Конституції України.

Положеннями Закону не визначено порядку проведення незалежної зовнішньої оцінки діяльності АРМА та форм документів, які складаються за результатом проведення такої оцінки, не передбачено й підзаконного врегулювання цих питань. У зв'язку з цим, процедурний аспект проведення незалежної зовнішньої оцінки діяльності АРМА залишається неврегульованим, що не сприяє ефективності та прозорості під час його проведення.

Невизначеність властива й темпоральному аспекту проведення незалежної зовнішньої оцінки. Положення Закону встановлено лише період часу, за який проводиться незалежна зовнішня оцінка, а саме щорічно (абз. 1 ч. 1 ст. 12 Закону [1]), тобто під час її проведення охоплюються результати діяльності АРМА за відповідний рік (з 1 січня по 31 грудня). Проте, Законом прямо не визначено строки проведення незалежної зовнішньої оцінки діяльності АРМА, а лише опосередковано визначено кінцевий термін його оприлюднення – до 15 квітня включно, оскільки згідно з абз. 7 ч. 1 ст. 12 Закону висновок зовнішньої оцінки діяльності АРМА додається до щорічного звіту АРМА, який, згідно з ч. 4 ст. 12 Закону [1], оприлюднюється до 15 квітня включно на офіційному веб-сайті. Видається, що така невизначеність термінів підготовки висновку незалежної зовнішньої оцінки діяльності АРМА ускладнює роботу з його підготовки, з урахуванням його додавання до щорічного звіту АРМА (що фактично теж вимагає певного часу та не може відбуватися день в день). У зв'язку з цим, процедура проведення незалежної зовнішньої оцінки потребує належного упорядкування.

Невід'ємною складовою незалежної зовнішньої оцінки, згідно з абз. 8 ч. 1 ст. 12 Закону [1], є щорічний зовнішній аудит діяльності АРМА. Проведення такого зовнішнього аудиту має здійснюватися або міжнародною аудиторською компанією, або національною аудиторською компанією, а серед вимог, які пред'являються до них, вказується її обов'язкова належність до «аудиторських»²; її визнання на відповідному ринку України; наявність високої ділової репутації на відповідному ринку України. Останні дві вимоги характеризуються перебільшеною оціночними категоріями, це, як самі по собі поняття «визнання» та «висока ділова репутація», так і використання вказівки на «відповідний» ринок України.

Порядок визначення міжнародної або національної аудиторської компанії, яка буде здійснювати щорічний аудит діяльності АРМА положеннями не регулюється. За таких умов, керуючись положеннями ч. 10 ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі» [3], АРМА здійснює закупівлі послуг міжнародної або національної аудиторської компанії з проведення щорічного зовнішнього аудиту діяльності АРМА з проведенням процедур закупівель, визначених Законом України «Про публічні закупівлі». До основних зауважень цього підходу можемо віднести неврахування специфіки діяльності та сфери здійснення повноважень АРМА та переважна орієнтованість на національних виконавців, внаслідок чого має місце обмеженість участі у процедурах закупівлі міжнародних компаній. Також слід відзначити те, що по суті АРМА самостійно виступає замовником власного щорічного зовнішнього аудиту діяльності АРМА, а тому визначає вимоги до тендерної документації та бере участь у визначенні переможця, який у подальшому здійснюватиме щорічний зовнішній аудит діяльності АРМА.

Аналогічно із незалежною зовнішньою оцінкою діяльності АРМА строки проведення щорічного зовнішнього аудиту діяльності АРМА також не визначені, що ускладнює проведення такого щорічного зовнішнього аудиту з урахуванням його подальшого включення до висновку незалежної зовнішньої оцінки діяльності АРМА.

В останньому реченні абз. 8 ч. 1 ст. 12 Закону [1] встановлено, що форма та зміст звіту про зовнішній аудит діяльності АРМА затверджуються Кабінетом Міністрів України з урахуванням вимог цього Закону. Кабінет Міністрів України на виконання зазначеного положення Закону видав постанову від 24.10.2018 р. № 874 [4], якою зовнішній аудит діяльності АРМА розділив на два види: (1) аудит фінансової звітності АРМА (згідно з п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 24.10.2018 р. № 874 зміст та форма цього звіту визначаються відповідно до міжнародних стандартів аудиту та вимог Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність»); (2) операційний аудит (управлінський аудит) діяльності АРМА (складається за формою, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 24.10.2018 р. № 874 та повинен містити інформацію, зазначену в п. 3 цієї постанови).

Змістовний аналіз положень постанови Кабінету Міністрів України від 24.10.2018 р. № 874 свідчить про її суперечність положенням Закону.

По-перше, із змісту положень абз. 8 ч. 1 ст. 12 Закону однозначно вбачається, що поняття «зовнішній аудит» вживається в однині, у зв'язку з чим вочевидь йдеться про проведення одного (єдиного) зовнішнього аудиту, форму та зміст звіту про який (також вжито в однині) уповноважено затвердити Кабінет Міністрів України з урахуванням вимог Закону. Враховуючи це, положеннями Закону не передбачено поділу зовнішнього аудиту діяльності АРМА на аудит фінансової звітності АРМА та операційний аудит (управлінський аудит) діяльності АРМА.

² У відповідності до положень ч. 1 ст. 5 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» аудиторська фірма набуває права на провадження аудиторської діяльності за умови відповідності вимогам цієї статті та в порядку, визначеному цим Законом, в протилежному випадку юридична особа, яка не відповідає вимогам цієї статті, не має права використовувати у своєму найменуванні термін «аудиторська фірма».

По-друге, положеннями абз. 8 ч. 1 ст. 12 Закону уповноважено Кабінет Міністрів України затвердити форму і зміст звіту. Натомість Кабінет Міністрів України щодо аудиторського звіту за результатами аудиту фінансової звітності АРМА використав відсылку на норму, якою відправлено до міжнародних стандартів аудиту (без уточнення конкретних міжнародних документів, які містять такі стандарти) та Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [5]. Інакше кажучи, Кабінет Міністрів України безпосередньо не затвердив форму та зміст цього звіту. Про неналежне виконання Кабінетом Міністрів України зазначеного припису Закону свідчить й те, що акти, до яких відсилає Кабінет Міністрів України також не містять форми та вимог до змісту аудиторського звіту за результатами аудиту фінансової звітності АРМА, оскільки містять загальні правила здійснення аудиторської діяльності та складання аудиторського звіту будь-якої особи. Внаслідок цього не враховано специфіку діяльності АРМА, у тому числі в частині фінансової звітності. Отже, Кабінету Міністрів України слід привести постанову від 24.10.2018 р. № 874 до вимог Закону.

Самоконтроль діяльності АРМА здійснюється через щорічні звіти про свою діяльність та внутрішній аудит діяльності АРМА.

Відповідно до ч. 4 ст. 12 Закону АРМА готує щорічні звіти³ про свою діяльність, які оприлюднюються до 15 квітня включно на офіційному веб-сайті [1]. Такий щорічний звіт, з урахуванням відомостей, які він повинен містити згідно з ч. 5 ст. 12 Закону [1], відображає показники ефективності діяльності АРМА переважно кількісного спрямування.

Внутрішній аудит діяльності АРМА здійснюється сектором внутрішнього аудиту центрального апарату АРМА, утвореним відповідно до п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 р. № 1001 [6]. Внутрішній аудит в АРМА здійснюється відповідно до Порядку здійснення внутрішнього аудиту в АРМА, затвердженого наказом АРМА від 02.01.2024 р. № 2 [7]⁴ та планів діяльності АРМА з внутрішнього аудиту, які затверджуються головою АРМА на декілька років (наприклад, План діяльності АРМА з внутрішнього аудиту на 2023-2025 роки [8], План діяльності АРМА з внутрішнього аудиту на 2024-2026 роки [9]).

Важливим в контексті здійснення внутрішнього аудиту є встановлення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику (наказ АРМА від 22.12.2018 р. № 369 [10]), в яких фактори ризику поділяються на фінансовий (наприклад, отримані бюджетні асигнування, публічні закупівлі), ІТ-системи і зв'язок (наприклад, ліцензійне спеціальне програмне забезпечення), кадровий (наприклад, укомплектованість кадрового складу, плинність кадрів), репутаційний (наприклад, скарги на дії працівників), законодавчий (наприклад, частота законодавчих змін), а також проведення «аудиту» внутрішнього аудиту АРМА, зокрема через передбачену наказом АРМА від 11.12.2019 р. № 587 [11] внутрішню оцінку якості внутрішнього аудиту в АРМА.

Громадський контроль здійснюється через низку форм та інструментів. Прийнято вважати, що громадський контроль здійснюється зокрема через звернення громадян (Закон України «Про звернення громадян» [12]), доступ до публічної інформації (Закон України «Про доступ до публічної інформації» [13]), громадські ради при державних органах (Типове положення про громадську раду [14]), консультації з громадськістю (Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [14]), громадські експертизи (Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [15]), громадські слухання та інші форми відкритих обговорень проєктів (Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [16]) тощо. Враховуючи, що вищезазначені форми здійснення громадського контролю за діяльністю АРМА передбачаються іншими актами законодавства, додатково в положеннях Закону вони не дублюються, оскільки поширюються на АРМА в загальному порядку і цього законодавець визнає достатнім. Хоча, це не виключає встановлення певних особливостей реалізації окремих із них в АРМА (наприклад, розгляд звернень АРМА визначається Інструкцією про порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян в АРМА та його міжрегіональних територіальних управлінь [17], Порядком проведення «гарячої» телефонної лінії в АРМА та його міжрегіональних територіальних управлінь [18]).

Єдиним підсиленням громадського контролю за діяльністю АРМА, передбаченим Законом, виявилось у спеціальному регулюванні діяльності Громадської ради при АРМА, зокрема щодо її складу (включає 9

³ Необхідно звернути увагу на те, що в ч. 4 ст. 12 Закону поняття «щорічні звіти» вжито у множині, тобто передбачає підготовку АРМА більш ніж одного щорічного звіту про свою діяльність. При цьому, в положеннях ч. 5 ст. 12 Закону, якою визначено вимоги до змісту, та абз. 7 ч. 1 ст. 12 Закону поняття «щорічний звіт» вжито в однині.

⁴ Примітно, що текст Порядку здійснення внутрішнього аудиту в АРМА, затверджений наказом АРМА від 02.01.2024 р. № 2 на офіційному веб-сайті АРМА не оприлюднено (оприлюднено лише текст наказу АРМА від 02.01.2024 р. № 2), що суперечить п. 4 цього наказу, яким передбачено його оприлюднення невідкладно, але не пізніше 5 робочих днів з дня видання, оскільки цілком очевидно, що оприлюднення наказу передбачає й оприлюднення Порядку здійснення внутрішнього аудиту в АРМА, який затверджується ним і додається до нього. Крім того, відсутність оприлюдненого тексту Порядку здійснення внутрішнього аудиту в АРМА унеможливає визначення його відповідності Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 р. № 1001, іншим актам чинного законодавства, а також його ефективності з урахуванням специфіки завдань та функцій АРМА. При цьому, попередній Порядок здійснення внутрішнього аудиту в АРМА, затверджений наказом АРМА від 01.08.2022 р. № 181 був оприлюднений на офіційному веб-сайті АРМА.

осіб), відповідності членам окремим вимогам до голови АРМА (пп. 1–3, 7 ч. 3 ст. 3 Закону), порядку їх визначення (за результатами конкурсу [19]), повноважень (ч. 3 ст. 12 Закону [1]). Слід зазначити про продовження роботи щодо підвищення ролі Громадської ради при АРМА (оприлюднено для консультацій з громадськістю проект Закону України «Про внесення змін до статті 12 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» щодо посилення контрольних повноважень Громадської ради» [20]).

Висновки. Підсумовуючи викладене необхідно зазначити, що контроль за діяльністю АРМА характеризує його адміністративно-правовий статус як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також забезпечує ефективність здійснення повноважень АРМА, його самостійність та незалежність, унеможливлення втручання в його діяльність інших органів та осіб. Запропоновано контроль за діяльністю АРМА поділяти на загальний (поширюється на всі органи виконавчої влади, що не виключає встановлення й окремих особливостей їх реалізації щодо АРМА) та спеціальний (передбачаються Законом та застосовується виключно до АРМА), який включає державний контроль (здійснюються відповідними органами державної влади як безпосередньо, так і через інших суб'єктів), самоконтроль (здійснюється самостійно АРМА) та громадський контроль (здійснюється громадською радою при АРМА, інститутами громадянського суспільства).

Охарактеризовано незалежну зовнішню оцінку діяльності АРМА та щорічний зовнішній аудит діяльності АРМА, підготовку АРМА щорічного звіту та внутрішній аудит діяльності АРМА, а також громадський контроль. Встановлено наявність прогалин та колізій положень Закону в частині порядку, строків та результатів проведення незалежної зовнішньої оцінки діяльності АРМА та щорічного зовнішнього аудиту діяльності АРМА. Запропоновано шляхи усунення виявлених прогалин та колізій чинного законодавства.

Список використаних джерел:

1. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 р. № 772-VIII. Дата оновлення: 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#top> (дата звернення: 01.05.2024).
2. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2018 р. № 613. Дата оновлення: 15.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/613-2018-%D0%BF#top> (дата звернення: 01.05.2024).
3. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. Дата оновлення: 19.04.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#top> (дата звернення 01.05.2024).
4. Деякі питання оформлення звіту про зовнішній аудит діяльності Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : постанова Кабінету Міністрів України від 24.10.2018 р. № 874. Дата оновлення: 03.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/874-2018-%D0%BF#n17> (дата звернення 01.05.2024).
5. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність : Закон України від 21.12.2017 р. № 2258-VIII. Дата оновлення: 16.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text> (дата звернення 01.05.2024).
6. Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту : постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 р. № 1001. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.05.2024).
7. Про затвердження Порядку здійснення внутрішнього аудиту в АРМА: наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів від 02.01.2024 р. № 2. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2024/01/03/20240103102718-62.pdf> (дата звернення 01.05.2024).
8. План діяльності АРМА з внутрішнього аудиту на 2023–2025 роки. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2022/12/20/20221220104226-84.pdf> (дата звернення 01.05.2024).
9. План діяльності АРМА з внутрішнього аудиту на 2024–2026 роки. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2024/02/27/20240227093952-52.pdf> (дата звернення 01.05.2024).
10. Про затвердження Критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження діяльності Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, здійснюється відбір об'єктів для проведення планових внутрішніх аудитів та визначається періодичністю проведення таких аудитів: наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів від 22.12.2018 р. № 369. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2022/11/07/20221107151850-77.pdf> (дата звернення 01.05.2024).
11. Про затвердження Порядку здійснення внутрішньої оцінки якості внутрішнього аудиту в АРМА: наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів від 11.12.2019 р. № 587. URL: <https://arma.gov.ua/files/general/2022/11/07/20221107151910-49.pdf> (дата звернення 01.05.2024).

12. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 01.05.2024).

13. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Дата оновлення: 08.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення 01.05.2024).

14. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. Дата оновлення: 27.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#top> (дата звернення 01.05.2024).

15. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. Дата оновлення: 27.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF/conv#Text> (дата звернення 01.05.2024).

16. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. Дата оновлення: 24.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#top> (дата звернення 01.05.2024).

17. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян в АРМА та його міжрегіональних територіальних управліннях: наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів від 14.02.2020 р. № 107. Дата оновлення: 14.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0374-20#top> (дата звернення 01.05.2024).

18. Про затвердження Порядку проведення «гарячої» телефонної лінії в АРМА та його міжрегіональних територіальних управліннях: наказ Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів від 29.12.2017 р. № 250. Дата оновлення: 13.07.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0104-18#Text> (дата звернення 01.05.2024).

19. Про затвердження Порядку організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2017 р. № 86. Дата оновлення: 15.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/86-2017-%D0%BF#n9> (дата звернення 01.05.2024).

20. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 12 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» щодо посилення контрольних повноважень Громадської ради». URL: <https://arma.gov.ua/pages/digital> (дата звернення 01.05.2024).

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.7>

О. П. Федотов, доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри морського та митного права,
начальник науково-дослідної частини
Національного університету «Одеська юридична академія»

А. А. Назарко, аспірант кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПОСТ-МИТНИЙ КОНТРОЛЬ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ МИТНОЇ СПРАВИ: ВИНИКНЕННЯ, СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК

Статтю присвячено дослідженню питання щодо виникнення, становлення та розвитку пост-митного контролю як перспективного механізму здійснення митного контролю. Перенесення частини митних формальностей з контролю на етап «після випуску товарів у вільний обіг» є вагомим інструментом функціонування митних органів України. Важливість та значущість такої форми митного контролю як пост-митний контроль для додаткових резервів надходження коштів до Державного бюджету України, що в умовах режиму воєнного стану є вагомим стабілізуючим фінансовим чинником, є вкрай беззаперечною.

Усе більш відчутним серед проблемних чинників митної справи України стає відставання митного контролю від сучасних потреб пропускну здатності та світових стандартів контролю товарів. Суттєві часові витрати, децю застаріли механізми технічного пропуску товарів, неможливість на перспективу збереження всеохоплюючої норми контролю переміщуваних через митний кордон України товарів – все це говорить про необхідність якісного підходу до здійснення контролю вантажних потоків.

Проведення митного контролю через певний час після завершення митного оформлення товарів є стратегічним напрямком в роботі митних органів України. На підтвердження цьому факту можна навести і висновки Всесвітньої митної організації стосовно того, що митні органи при виконанні своїх функціональних обов'язків мають спиратися на два головних принципи у своїй діяльності: оцінку ризиків і пост-митний контроль. Оцінка ризиків передбачає функціонування в режимі on-line системи аналізу та управління ризиками за кожною з зовнішньоекономічних операцій. Під принципом пост-митного контролю слід розуміти повну перевірку будь-якого суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності у будь-який час.

В статті простежується основна теза про те, що проведення перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств, які здійснюють зовнішньоекономічну діяльність – це цілкомитивний крок на шляху до подальшого розвитку системи митного аудиту в Україні до якого входить й пост-митний контроль.

Ключові слова: митний контроль, пост-митний контроль, перевірка, перевірка дотримання законодавства України з питань митної справи, пост-аудит контроль, митні органи України, перевірка фінансово-господарської діяльності підприємств, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність.

O. P. Fedotov, A. A. Nazarko. Post-Clearance Control in the Ukrainian Legislation: Emergence, Establishment and Evolution

The article is devoted to the study of the issue of emergence, establishment and evolution of post-clearance control as a promising mechanism of customs control. Transfer of customs formalities from control to the stage 'after release of goods into free circulation' is a significant lever of functioning of the customs authorities of Ukraine. The importance and significance of such a form of customs control as post-clearance control for additional reserves of funds to the State Budget of Ukraine, which is a significant financial stabilising factor under martial law, is undeniable.

The lag between customs control and current capacity needs and international standards of goods control is becoming an increasingly significant problem in Ukraine's customs. Significant time costs, somewhat outdated mechanisms for technical clearance of goods, and the impossibility of maintaining a comprehensive standard of control over goods moving across the customs border of Ukraine in the future all point to the need for a qualitative approach to the control of cargo flows.

Conducting clearance control a certain time after the completion of customs clearance of goods is a strategic direction in the work of the customs authorities of Ukraine. This fact can be confirmed by the conclusions of the World Customs Organisation that customs authorities should rely on two main principles in their activities in the performance of their functional duties: assessment and post-clearance control. Risk assessment involves the operation of an on-line risk analysis and management system for each of the foreign economic operations. The principle of post-clearance control means a full inspection of any foreign economic operator at any time.

The article traces the main thesis that audits of financial and economic activities of enterprises engaged in foreign economic activity are a completely positive step towards further development of the customs audit system in Ukraine, which includes post-clearance control.

Key words: customs control, post-clearance control, post-customs control, inspection, customs post-audit, verification of compliance with Ukrainian customs legislation, Ukrainian customs authorities.

© О. П. Федотов, А. А. Назарко, 2024

Постановка проблеми. Для України пост-митний контроль набув свого законодавчого підґрунтя у 2006 р. Цей крок було започатковано завдяки приєднанню України до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур 1973 р. (Киотської конвенції), у якій вказано, що система митного контролю повинна здійснюватися на основі методів аудиту. Киотська конвенція визначала, що прискорення та спрощення процедур митного оформлення товарів можливе у тому числі завдяки пост-митному контролю, метою якого є перехід від тотальної перевірки всіх митних декларацій до їх вибіркового контролю після факту митного оформлення [3, р. 6 п. 6.6. С. 37].

Пост-митний контроль був новою та найбільш перспективною формою митного контролю для законодавства України з питань митної справи, хоч він вже у той час був основною складовою митного законодавства європейських країн. Його суть полягала у зменшенні обсягів митного контролю на митному кордоні України і перенесення більшості митних формальностей після випуску товарів у вільний обіг на митну територію України та/або за межі митної території України. Таким чином митний контроль переводився, так би мовити, у сферу відповідальності суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД).

Ще однією необхідністю запровадження пост-митного контролю до функціонального інструментарію митних органів України була певна зростаюча динаміка кількості випадків, коли при митному оформленні товарів документи, що подавались до митного контролю суб'єктами ЗЕД містили відомості про те, що та або інша зовнішньоекономічна операція здійснюється не завжди на законних підставах. Однак, формально суб'єктами ЗЕД виконано вимоги законодавчих актів України та подано необхідні документи до митного органу України. Фактично мова йшла, наприклад, про випадки, коли платник податків до митного оформлення подавав одні товаро-транспортні, товаросупровідні документи (контракти, інвойси та ін.), а зовнішньоекономічна операція здійснювалась за іншими документами. Але, траплялись такі випадки, що не завжди виявлені у товарно-транспортних, товарно-супровідних документах недоліки є умисними діями підприємств, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність, які спрямовані на мінімізацію митних платежів, інколи це просто неузгоджені дії відповідних підрозділів підприємств, які займаються тим чи іншим видом ЗЕД. Крім того, що найважливіше, деякі підприємства навіть не передбачали, що взагалі можливі перевірки підприємств після завершення митних формальностей та випуску товарів у вільний обіг (юридична безграмотність, безвідповідальність, халатність з боку підприємств, що здійснюють ЗЕД) [4, с. 8; 5, с. 22].

До певного часу митні органи України не мали можливості здійснити ні поглиблену документальну перевірку підприємств, ні можливості здійснювати пост-митний контроль, оскільки жодним із законодавчих, організаційно-розпорядчих актів не були визначені їх відповідні права. Складалась досить абсурдна ситуація, оскільки Держмитслужба України залишилась одним з контролюючих органів в Україні, до повноважень яких відносився контроль за сплатою податків, зборів, інших бюджетних надходжень і при цьому Держмитслужба України була контролюючим органом, який не мав права проводити перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання, що здійснюють ЗЕД.

Безпосереднє впровадження в практичну діяльність митних органів України перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання (перевірки дотримання законодавства України з питань митної справи), що здійснюють ЗЕД розпочалось у 2009 р. Наказом Держмитслужби України від 28.10.2008 р. № 1205 яким визначено, що одним із основних завдань, які необхідно вирішити Держмитслужбі України для вдосконалення механізму реалізації фіскальної складової своєї діяльності, є посилення контрольно-перевірочної функції митних органів України у напрямі проведення виїзних документальних (пост-аудит контроль) перевірок та камеральних перевірок підприємств, що здійснюють ЗЕД [6, І.4].

Зазначимо, що на той період часу перевірки з питань митної справи суб'єктів господарювання, що здійснюють ЗЕД, мали назву «пост-аудит контроль» або «митний пост-аудит». На це була певна причина. Оскільки окремої статті в Митному кодексі України (далі – МК України) 2002 р., яка була би присвячена, як тоді казали, – перевіркам фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання (перевіркам дотримання законодавства України з питань митної справи), не кажучи вже про наявність в МК України 2002 р. статті щодо пост-митного контролю, просто не існувало. Як результат, розмежування між такими формами митного контролю ніхто не проводив. А користувались здебільшого іноземною термінологією («пост-аудит контроль», «митний пост-аудит»), яка переважно зустрічалась в профільних та галузевих міжнародних правових документах.

У 2022 р. в Україні на законодавчому рівні було запроваджено мораторій на проведення митними органами України документальних перевірок з питань митної справи після випуску товарів у вільний обіг (тобто тих, що передбачають можливість донарахування податків імпортерам – суб'єктам ЗЕД). Відповідний мораторій було запроваджено Законом України від 24.03.2022 р. № 2142-ІХ. [1, р. II, п. 2, п.п. 1)]. У зв'язку з цим, до недавнього часу митні органи України широко практикували замість документальних перевірок з питань митної справи, у тому числі щодо своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів, – пост-митний контроль – перевірку правильності митного оформлення протягом 30 днів після випуску товарів. Якщо митний орган України знаходить невідповідності під час пост-митного контролю, він повідомляє про це імпортера – суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (який у разі необхідності

може за власною ініціативою внести зміни в митну декларацію та загальну декларацію прибуття, а також самостійно доплатити митні та інші платежі).

Важливість та значущість таких форм митного контролю як пост-митний контроль, а також документальні перевірки дотримання вимог законодавства України з питань митної справи для додаткових резервів надходження коштів до Державного бюджету України, що в умовах режиму воєнного стану є вагомим стабілізуючим фінансовим чинником, є вкрай беззаперечною. Відповідно до цього, Законом України від 20.03.2024 р. № 3613-IX були поновлені повноваження митних органів на проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань митної справи. Митні органи зобов'язані поновити на невикористаний строк документальні перевірки, зустрічні звірки, розпочаті та не завершені до 24 лютого 2022 р. [2, р. I, п. 5, п.п. 1)]. При цьому, акти (довідки) про результати документальних перевірок, зустрічних звірок, заперечення до актів перевірок, податкові повідомлення-рішення, процедуру вручення яких не завершено до 24 лютого 2022 року, надсилаються (вручаються) до 1 липня 2024 р.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання виникнення та розвитку пост-митного контролю розглядаються в працях багатьох українських митників, зокрема таких, як Я. П. Прокопенко [4], М. В. Болічок [5], Н.М. Єсипчук [9], М. М. Разумей [35]. Окремі аспекти пост-митного контролю в Україні досліджували такі українські науковці, як С.В. Капітанець, Т.В. Руда [38], І.В. Співак [39], А.О. Костенко [40], Б.А. Кормич та Д.В. Приймаченко.

Мета статті – дослідити шлях виникнення, становлення та розвитку пост-митного контролю в законодавстві України з питань митної справи.

Виклад основного матеріалу. В МК України (якій діяв в правовому полі України з (2002) 2004–2012) були ряд статей: 41, 60 та 69, які відповідали за таку нову форму митного контролю, як перевірка системи звітності та обліку товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України [7].

Отже, у посадових осіб митних органів України з'явилась можливість працювати з найважливішим із механізмів спрощення та гармонізації митних формальностей. Однак, митні органи України мали обмежені МК України 2002 р. права щодо перевірки фінансово-господарської діяльності підприємств, що здійснюють ЗЕД.

Так, були передбачені лише перевірка системи звітності та обліку переміщуваних товарів, а також перевірка своєчасності, достовірності, повноти нарахувань та сплати митних платежів. При цьому митні органи України були позбавлені такого права, як перевірка відповідності фактичного використання на митній території України ввезених товарів і транспортних засобів заявленому митному режиму та меті їх ввезення. А доцільно було б спрямувати перевірку системи звітності та обліку переміщуваних товарів, а також перевірку своєчасності, достовірності, повноти нарахувань та сплати митних платежів на визначення достовірності всіх даних, заявлених в митній декларації. А це наприклад, і підтвердження правильності класифікації товарів згідно з УКТ ЗЕД, визначення митної вартості товарів, країни походження, а також здійснення перевірки дотримання встановлених у відповідності з заявленим митним режимом заборон чи обмежень у відношенні випущених товарів. Але, як би там не було, ці норми МК України 2002 р. можливо було назвати «першими ластівками» інтегрування в практичну роботу митних органів України пост-митного контролю [8].

В подальшому постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2004 р. № 1730 був затверджений Порядок проведення митними органами на підприємствах перевірок системи звітності та обліку товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України. Цей Порядок вперше визначив права працівників митних органів при проведенні перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств, що здійснюють ЗЕД. Під час таких перевірок здійснювався митний контроль за вже оформленими у митному відношенні товарами, зокрема перевірялась відповідність комерційної та іншої документації, яка надавалась до митного оформлення товарів, результатам господарської діяльності відповідних платників податків. Відповідна постанова українського Уряду була цілком революційна, як на той час, але вона містила певні правові неузгодженості [9].

Так, митні органи завдяки постанові Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2004 р. № 1730, мали на початок 2005 р. найбільше повноважень серед усіх вітчизняних контролюючих органів щодо контрольних дій при проведенні документальних перевірок підприємств, що здійснюють ЗЕД. Посадовим особам митних органів України не потрібно було для проведення позапланової перевірки рішення суду, вони не обмежувались в термінах її проведення. Слід також наголосити на тому, що митні органи України мали право самостійно проводити перевірки фінансово-господарської діяльності підприємств, які здійснюють ЗЕД, зокрема позапланові перевірки, всупереч думці, що такі заходи проводились тільки спільно разом з представниками податкових органів України.

Однак, одним з найбільших ускладнень при здійсненні митними органами України планових виїзних документальних перевірок, що проводяться після контрольної звірки або позапланових документальних перевірок підприємств, які здійснюють ЗЕД, полягало у відсутності необхідного механізму планування графіку контрольно-перевірочної роботи.

Так, відповідно до Порядку координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків і зборів (обов'язкових

платежів) та органами державного фінансового контролю, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 р. № 619, беззаперечною прерогативою саме податкових органів України було включення до спільного плану графіку перевірок того або іншого підприємства, яке здійснює ЗЕД [10].

Попри те, що планування контрольно-перевірочної роботи в податкових органах України суттєво відрізнялось від методики аналогічних підходів в митних органах України, дуже часто виникала ситуація, коли пропозиції митних органів України не враховувались: переважно в тих питаннях, що стосувались планування планових перевірок (пост-митного контролю) підприємств, які здійснюють ЗЕД. Причина – розбіжності, які існували у критеріях визначення суб'єктів перевірок податковими і митними органами України, оскільки не всі суб'єкт ЗЕД, які підпадали під визначені митними органами України критерії ризику, були включені до плану спільних перевірок з податковими органами України. Це питання потребувало окремого аналізу і дослідження [9, с. 9].

З метою виправлення ситуації, що склалася, Держмитслужбою Україною у 2006 р. були ініційовані зміни до Порядку взаємодії митних і податкових органів при організації та проведенні планових і позапланових виїзних перевірок суб'єктів ЗЕД, який затверджено наказом Державної податкової адміністрації України та Держмитслужбою України від 29.07.2004 р. № 439/551. Вказаний Порядок, передбачав, що відповідальний структурний підрозділ центрального апарату Держмитслужби України формував перелік підприємств, які в першочерговому порядку підлягали включенню до спільних квартальних планів перевірок з податковими органами України. Цей перелік формувався з урахуванням пропозиції митних органів за умови аргументації необхідності відповідної перевірки. В подальшому даний перелік подавався відповідальним структурним підрозділом центрального апарату Держмитслужби України до відповідального структурного підрозділу центрального апарату Державної податкової адміністрації України, спільною групою опрацьовувався та надсилався в структурні підрозділи територіальних органів для подальшого врахування при складанні планів-графіків перевірок [11, п. 3 п.п. 3.1.–3.4.].

Такий механізм дозволив, в першу чергу, більш повно враховувати пропозиції митних органів України та з більш високим ступенем вірогідності проводити перевірки тих підприємств, що здійснюють ЗЕД, які проводять на думку митних органів України, зовнішньоекономічні операції з порушенням вимог законодавства України з питань митної справи. У подальшому, прийняття ПК України 2010 р. [12], та МК України 2012 р. [13], а також новітніх постанов українського Уряду [14; 15], які були прийняті в різні періоди часу, дуже суттєво змінили правові положення щодо формування планів-графіків (річних, квартальних) положення постанови Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 р. № 619, яка втратила свою чинність у 2010 р.

З метою подальшої уніфікації підходів до оформлення матеріалів перевірки наказом Держмитслужби України від 30.04.2006 р. № 254, було затверджено Порядок оформлення результатів проведення митними органами на підприємствах перевірок системи звітності та обліку товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України [16]. Згодом, Наказ Держмитслужби України від 30.04.2006 р. № 254 втратив чинність відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 21.03.2012 р. № 377 [17], який протягом певного часу також було скасовано черговим наказом Міністерства фінансів України [18].

Таким чином, зазначений вище увесь блок нормативно-правових актів, був першим в Україні, який регламентував проведення митними органами документальних виїзних перевірок (пост-митного контролю) підприємств, що здійснюють ЗЕД.

На той період часу 2007–2010 рр., проведення документальних виїзних перевірок як цільових контрольних заходів були спрямовані митними органами України на такі напрямки: правильність декларування платниками податків у складі митної вартості товарів роялті та інших ліцензійних платежів за певні попередні періоди; правильність декларування платниками податків у складі митної вартості товарів витрат на доставку товарів, що імпортувались на митну територію України. Крім того, активність документальних виїзних перевірок спрямовувалась на аналіз митних оформлень гуманітарної допомоги в частині її цільового використання у вільному обігу на митній території України. Детальному аналізу піддавались зовнішньоекономічні операції, при здійсненні яких застосовувались податкові преференції [19, с. 6].

Але питання, що охоплювались перевітками щодо дотримання підприємствами законодавства України з питань митної справи носили досить широкий характер і залежали від виду ЗЕД того або іншого платника податків. Так, наприклад, при перевірці платників податків здійснювалась перевірка відповідності заявленої митної вартості фактичним витратам підприємства на придбання товару у нерезидента, шляхом опрацювання банківських документів, вартості заявлених транспортних витрат, обґрунтованості отримання пільг при митному оформленні товарів, якщо на це впливало подальше використання товару, правильність класифікації товарів, оскільки велика кількість товару, що імпортується на митну територію України класифікується в залежності від свого призначення тощо [4, с. 9].

Тобто, ми можемо зазначити, що Держмитслужба України на тій час повністю ототожнювала пост-аудит контроль із перевітками щодо дотримання підприємствами законодавства України з питань митної справи. Однак, порядок проведення перевірок і зустрічних звірок під час здійснення митного контролю та порядок проведення пост-аудит контролю під час митного аудиту відрізняються між собою та мають різне нормативне врегулювання. При цьому, слід наголосити на тому, що хоча порядок проведення перевірок

дотримання підприємствами законодавства України з питань митної справи, зустрічних звірок, а також порядок проведення пост-аудит контролю відрізняються між собою та мають різне нормативне врегулювання, однак їх об'єднує одне, вони є поглибленою аналітично-пошуковою роботою митних органів у вигляді документальних перевірок!

Третього листопада 2011 р. Верховною Радою України було в цілому ухвалено законопроект про внесення змін до МК України та інших законодавчих актів України, яким була затверджена нова редакція МК України [20, с. 2]. Внаслідок цього, наша держава отримала новітній МК України (третій за сучасну історію нашої країни) [13].

В той же час Держмитслужбі України не вдалося відстояти ідею пост-митного контролю в МК України 2012 р. у повному завершеному обсязі. Керівництво Держмитслужби України наполягало на більш європейському варіанті МК України 2012 р., наприклад, в питанні реалізації в повному обсязі пост-митного контролю, але, на жаль, не знайшли підтримки в цьому питанні. А введення на той час пост-митного контролю в повному форматі спростило б митне оформлення товарів. Тобто посадових осіб митних органів суб'єкти ЗЕД бачили б не в процесі здійснення ними митного оформлення товарів, а в крайньому випадку, через півроку-рік, під час пост-митного контролю. Співробітники митних органів максимально прискорили б процес митного оформлення і спокійно проводили б перевірку через якийсь час, і то тільки за необхідності, оскільки на той період часу (2004–2011 рр.) основними претензіями до роботи митних органів було не затягування строків митного оформлення товарів на кордоні України, тоді як пост-митний контроль навпаки прискорив всі ці процеси. Тоді вже, починаючи з 2007 р. Держмитслужба України ввела електронне декларування товарів, але цього було вкрай недостатньо, так як наступний щабель – пост-митний контроль – це продовження ланцюга міжнародних стандартів із здійснення митних формальностей, але на той час. Як ми вже зазначали, ідею пост-митного контролю Держмитслужбі України не вдалося відстояти в повному обсязі.

Як зазначав в ті часи Перший заступник Голови Держмитслужби України Олександр Дороховський, – «Ми пропонували закріпити в МК України повноваження митних органів контролювати законність перебування ввезених товарів на митній території України. Коли посадова особа митних органів приходить, наприклад, в точку роздрібної та/або оптової торгівлі і просить документально підтвердити, що товар було імпортовано легально на митну територію України, з дотриманням всіх митних формальностей і сплатою податків, зборів, бюджетних платежів у повному обсязі. Це поширена європейська практика, яка підтвердила свою ефективність. Звичайно, контролюючим органам потрібно прийти і подивитися, наскільки правильно суб'єкт підприємницької діяльності визначив податкові зобов'язання. І я не розумію, чому всі так обурюються з цього приводу: «нам ще не вистачало митників, які будуть приходити, запитувати й вимагати документи»» [21, с. 6].

В МК України 2012 р., така форма митного контролю як пост-митний контроль була до 2019 р. представлена іншою формою митного контролю – перевірка дотримання законодавства України з питань митної справи. У більшості своїх положень (права митних органів України на проведення документальних перевірок підприємств, права митних органів України при проведенні таких перевірок (визначення обов'язків, механізм планування таких перевірок тощо), проведення контрольної звірки, оформлення документації перевірок тощо), порядок проведення перевірок дотримання законодавства України з питань митної справи, а також зустрічних звірок в МК України 2012 р. було за аналогією права запозичено з ПК України 2010 р. Тобто, положення статей 336, 345–355 МК України 2012 р. [13], що регламентують порядок проведення перевірок та зустрічних звірок як форми митного контролю за деякими певними виключеннями, простежується в положеннях статей 73, 75–85, 102 ПК України 2010 р. [12], які присвячені перевіркам та звіркам під час реалізації податкового контролю.

Відповідно до МК України, митні органи мають право здійснювати митний контроль шляхом проведення документальних виїзних (планових або позапланових) та документальних невиїзних перевірок дотримання законодавства України з питань митної справи, що визначені у частині 3 статті 345 МК України [13].

Починаючи з 2012 р. та подовжуючи по-сьогодення, безліч нормативно-правових актів та організаційно-розпорядчих документів України змінюючи один-одного вдосконалювали, запроваджували та виходячи з практичних напрацювань контролюючих органів України (у нашому випадку, передусім, митних органів) інтегрували нові процеси в організацію, проведення та документування результатів документальних виїзних (планових або позапланових) та документальних невиїзних перевірок дотримання законодавства України з питань митної справи [22; 23; 24; 25; 26].

Перевірка дотримання законодавства України з питань митної справи (пост-аудит контроль) – це форма митного контролю, яка здійснюється посадовими особами митних органів з використанням цільових контрольних заходів за якими перевіряються законність ввезення на митну територію України товарів або вивезення товарів з митної території України, а також своєчасність, достовірність, повнота нарахування та сплати митних та інших платежів, а також пені, контроль за справлянням яких покладено на митні органи.

До цільових контрольних заходів, що реалізуються митними органами в рамках такої форми митного контролю, як перевірка дотримання законодавства України з питань митної справи, можливо віднести: проведення інвентаризацій товарно-матеріальних цінностей, контрольних запусків сировини у виробництво

(при перевірках операцій з давальницькою сировиною замовника, яка поміщена під митний режим переробки на митній території) тощо. При цьому, слід вказати й про попередню аналітично-пошукову роботу, яка проводиться митними органами України з метою з'ясування необхідності проведення або не проведення поглибленої документальної перевірки дотримання законодавства України з питань митної справи, наприклад, – зустрічні звірки.

Одним із заходів, які посадові особи митних органів України мають право вживати під час здійснення перевірки отримання законодавства України з питань митної справи, з метою з'ясування питань такої перевірки, є проведення зустрічних звірок [13, ст. 348; 27; 28].

Однак, ми маємо розуміти, що митні органи як контролюючі органи в розумінні ПК України [12, пп. 41.1.2. п. 41.1. ст. 41] позбавлені у своєму функціональному інструментарію такого важливого права, як стягнення у примусовому порядку з платників податків своєчасно ненарахованих та/або несплачених сум митних та інших платежів, а також пені, нарахованої на суму своєчасно ненарахованих та/або несплачених платежів контроль за справлянням яких покладено на митні органи. Стягнення митними органами у примусовому порядку з платників податків своєчасно ненарахованих та/або несплачених сум митних та інших платежів здійснюється з рахунків платників податків у банках, обслуговуючих таких платників податків. Таке стягнення, здійснюється за рішенням суду, а у разі відсутності коштів – шляхом продажу майна таких платників податків на публічних торгах, щодо якого виникла несплата сум митних та інших платежів, а також пені, нарахованої на суму своєчасно ненарахованих та/або несплачених платежів.

Як вже згадувалось пост-митний контроль в законодавстві України з питань митної справи було започатковано завдяки приєднанню нашої держави у 2006 р. до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур 1973 р. (Киотської конвенції). [3, С. 37]. Але протягом тривалого часу після ратифікації Україною конвенції у зміненій редакції 1999 р., ця форма митного контролю в МК України не була інтегрована. Однак, виходячи з постійних рекомендацій Європейського союзу, МК України у 2019 р. було доповнено статтею 337¹ «Пост-митний контроль» [29, р. I, п. 48]. У Митному кодексі Європейського союзу міститься секція 7 «Контроль товарів», в яку входить стаття 48 «Контроль після випуску», яка в свою чергу повністю присвячена здійсненню пост-митного контролю, однак у статті 46 «Управління ризиками та митний контроль» згадується про проведення перевірок [30]. Але при цьому зовсім не згадується, що це за перевірки. Тотожні це перевірки нормам статей 336, 345–355 МК України 2012 р. [13], або положенням статей 73, 75–85, 102 ПК України 2010 р. [12]. Цілком зрозумілим є те, що пост-митний контроль, який регулюється статтями 336, 337¹ МК України 2012 р. [13] є такою же звичайною перевіркою, як документальна перевірка з питань митної справи, у тому числі щодо своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів або звірки, що передбачені статтями 336, 345–355 МК України 2012 р. [13], але з певними функціональними обмеженнями.

Проведення пост-митного контролю, як форми митного контролю, полягає у перевірці даних, інформації та документів, що зазначені у митній декларації та загальній декларації прибуття [13, ч. 1; ст. 337¹]. З 1 листопада 2023 р. по 25 грудня 2023 р., а потім з подальшою пролонгацією до 31 грудня 2024 р. Держмитслужбою України був запроваджений рекомендаційно-технічний пілотний проект здійснення пост-митного контролю, як форми митного контролю із залученням Київської та Львівської митниць Держмитслужби України [31; 32]. Також необхідно наголосити про утворення приймальної комісії із посадових осіб Держмитслужби України з питань функціонального тестування програмно-інформаційного модуля застосунку «Митні перевірки», який має пряме відношення до автоматизації процесів пов'язаних із здійсненням митними органами пост-митного контролю [33].

Колектив експертів з митного регулювання та митної справи у особах Буланої, Зелді, Набока, Саварця провели аналітичний огляд результатів щодо застосування митними органами України контрольних заходів протягом 6 місяців 2024 р. Так, за перші шість місяців 2024 р., червень можна назвати найменш насиченим заходами пост-митного контролю – загалом 147, що на 35% менше, ніж у травні. Водночас кількість повідомлень про виявлені невідповідності водночас скоротилася майже втричі, порівняно з травнем 2024 р. і становить 60 одиниць. Практично половина перевірок та повідомлень про невідповідності стосувалися правильності визначення митної вартості – по 79 та 29 одиниць відповідно. Перевірок правильності класифікації згідно з УКТЗЕД провели 46, порушення виявили у 29 випадках. Крім того, 11 заходів та 4 повідомлення про невідповідності стосувалися митних платежів і їх сплати. Товаросупровідні та товаротранспортні документи перевірялися 7 разів протягом червня, а про пов'язані з цим порушення повідомили в 5 випадках. Щодо коректності визначення країни походження товарів було 4 перевірки, і відомо про 2 повідомлення про невідповідність нормам. Інші види контрольних заходів та повідомлень у червні 2024 р. не проводилися. Зважаючи на недавнє відновлення документальних перевірок з питань митної справи, у тому числі щодо своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів за остаточними результатами у цьому процесі можна буде спостерігати пізніше. Що ж після моніторингового періоду, то у червні 2024 р. кількість документальних перевірок на дотримання митного законодавства України зросла більш ніж удвічі, порівняно з травнем 2024 р.: 98 нових і 86 завершених заходів проти 40 і 39 відповідно. Середня сума донарахованих податкових зобов'язань за результатами перевірки червня 2024 р. знизилася до 306,6 тис. грн, порівняно з 535,7 тис. грн у травні 2024 р. [41].

Хотілося б окремо зупинитися на спрямуванні пост-митного контролю. Пост-митний контроль – це форма митного контролю, яка реалізується посадовими особами митних органів через контрольно-перевірочну роботу митної декларації, загальної декларації прибуття та достовірності зазначених у них даних за вже оформленими товарами у митному відношенні, що випущені у вільний обіг на митну територію України.

Посилаючись на статтю 336 та статтю 337¹ МК України 2012 р. Держмитслужба України вказує напрями здійснення пост-митного контролю:

- контроль за правильністю визначення митної вартості товарів (митні органи перевіряють правильність нарахування числового значення митної вартості, тобто включення усіх складових митної вартості до її числового значення у відповідність до статті 58 МК України 2012 р.);
- контроль за правильністю класифікації товарів згідно з УКТ ЗЕД (митні органи перевіряють правильність визначення заявлених платниками податків у митних декларацій кодів товарів згідно з УКТ ЗЕД);
- контроль за визначенням країни походження товарів (митні органи перевіряють інформацію щодо достовірності отримання пільг та звільнення від оподаткування митними платежами);
- контроль за наданням пільг в оподаткуванні, повнотою та своєчасністю сплати митних платежів (митні органи перевіряють випадки в яких мито на товари нараховується виключно за специфічною ставкою мита, де базою нарахування будуть виступати, наприклад: кількість літрів, кількість сантиметрів, кількість метрів тощо. Відповідно до цього, митні органи перевіряють наявність вказаних декларантами даних та звіряють їх на предмет того, чи вірно декларант зазначив відповідну інформацію у митній декларації або у загальній декларації прибуття);
- контроль достовірності декларування вагових, кількісних та якісних показників, технічних та фізико-хімічних характеристик товарів, що впливають на рівень оподаткування (митні органи перевіряють вагові, якісні, кількісні показники та інші характеристики товарів, що впливають на рівень оподаткування товарів митними платежами);
- контроль за дотриманням визначених МК України 2012 р. умов митних режимів, які передбачають перебування під митним контролем товарів протягом усього часу дії митного режиму (в цьому контексті митні органи перевірятимуть поміщення товарів у наступні митні режими: реімпорт, реекспорт, переробка на митній території, переробка за межами митної території (можливе вивезення товару з метою ремонту, гарантійного обслуговування тощо). Тобто, це ті митні режими, які передбачають звільнення від оподаткування ввізним митом або умовне повне чи часткове звільнення від оподаткування ввізним митом);
- контроль за дотриманням суб'єктами ЗЕД інших вимог законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на митні органи щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон України, що за своєю характеристикою та фізико-хімічними властивостями можуть належати до (митні органи перевіряють дотримання суб'єктами ЗЕД законодавства України з питань нетарифного регулювання):
 - культурних цінностей; наркотичних засобів; психотропних речовин і прекурсорів; радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв, заборонених до ввезення та застосування на території України;
 - товарів військового призначення або товарів подвійного використання; небезпечних відходів, агрохімікатів та пестицидів, що підлягають державній реєстрації;
 - об'єктів, торгівля якими підпадає під регулювання Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення;
 - генетично модифікованих організмів або продукції, виробленої із застосуванням генетично модифікованих організмів;
 - товарів, які можуть містити озоноруйнівні речовини [31; Р. I, п. 6].

Щодо структурних підрозділів Держмитслужби України до функціональних обов'язків яких відноситься проведення пост-митного контролю, то у центральному апараті Держмитслужби України створено Департамент митного аудиту та обліку осіб Держмитслужби України до складу якого входить Управління організації митного аудиту, яке налічує наступний структурний підрозділ: відділ організації пост-митного контролю. У підпорядкуванні Департаменту митного аудиту та обліку осіб Держмитслужби України є структурні підрозділи, що діють в складі територіальних органів Держмитслужби України, – митниць. В організаційно-штатних структурах митниць, як відокремлених територіальних органах Держмитслужби України можуть діяти: Управління або відділ проведення митного аудиту, якщо це Управління, то воно може включати у свою структуру відділ проведення перевірок середніх та малих платників податків.

Відповідно до МК України 2012 р. пост-митний контроль здійснюється за результатами застосування системи управління ризиками та може бути ініційований під час митного оформлення або протягом 30 календарних днів з дня випуску товарів [13, ч. 2 ст. 337¹]. Той факт, що, пост-митний контроль може бути ініційований митним органом протягом 30 календарних днів з дня випуску товарів, дає декларанту розуміння, що після оформлення у митному відношенні товарів, митний орган протягом вказаного строку, може провести пост-митний контроль шляхом запиту у декларанта для подальшої перевірки митної декларації та/або загальної декларації прибуття. Зазначена норма МК України 2012 р. щодо застосування системи управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю після випуску товарів повністю корелюється із наказом Держмитслужби України від 24.06.2024 р. № 305 «Про внесення змін до Порядку

здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю» [34].

Пост-митний контроль згідно із МК України 2012 р. здійснюється виключно тим митним органом, який проводив митне оформлення товарів [13, ч. 3 ст. 337¹]. Тобто, який митний орган здійснив митне оформлення товарів з використанням митної декларації, той митний орган і буде здійснювати в разі потреби пост-митний контроль. Процедура надання митним органом декларанту електронного повідомлення із зазначенням переліку необхідних документів та визначена у МК України 2012 р. [13, ч. ч. 4–5 ст. 337¹]. Декларант протягом 15 календарних днів, з дати отримання такого повідомлення, зобов'язаний надати відповідні документи [13, ч. ч. 4–5 ст. 337¹]. Якщо декларанту прийшло електронне повідомлення від митного органу про те, що потрібно надати певні документи, то відповідно, протягом 15 календарних днів декларант або повинен їх надати, або скласти своє власне електронне повідомлення митному органу у якому має бути зазначено, що він обов'язково надасть документи, які запитує митний орган, але йому потрібно більше часу для надання таких документів.

МК України 2012 р. визначено, що пост-митний контроль здійснюється у приміщенні митного органу [13, ч. 6 ст. 337¹]. Якщо говорити стосовно оригіналів товарно-транспортних, товарно-супровідних документів, то такі документи протягом 1095 днів повинні зберігатись у декларанта (у разі електронного декларування). Митний орган досліджує скановані копії документів, підписані цифровим підписом декларанта та додані до електронної митної декларації.

У разі необхідності дослідження оригіналів документів – такі оригінали документів потрібно бути надіслані до митного органу (за попереднім узгодженням), що здійснює пост-митний контроль поштовим зв'язком, або доставити, за бажанням декларанта, до митного органу нарочно.

З урахуванням положень МК України 2012 р. зазначається, що відомості про перелік документів, зазначених у повідомленні декларанту для здійснення пост-митного контролю, та про результати його здійснення вносяться до єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів. Про результати пост-митного контролю митний орган повідомляє декларанта в письмовій або електронній формі [13, ч. 7-8 ст. 337¹]. Відзначимо, що повідомлення декларанта про результати пост-митного контролю не є рішенням митного органу в понятті МК України 2012 р. [13, ч. 1 п. 51¹ ст. 4], яке можливо оскаржувати в адміністративному (інституційному) порядку або в судовому порядку. Посадовою особою митного органу, що здійснює контроль, можуть прийматися наступні рішення: щодо класифікації товарів; про коригування митної вартості товарів; відмови в прийнятті митної декларації, митному оформленні, випуску чи пропуску товарів, транспортних засобів комерційного призначення тощо. Необхідно відзначити, що це повідомлення не є податковим повідомленням-рішенням митного органу, яке може бути оформлене тільки після завершення перевірки дотримання законодавства України з питань митної справи в порядку статті 354 МК України 2012 р. [13]. Повідомлення декларанта про здійснення пост-митного контролю, це тільки інформування декларанта про те, що у митній декларації та/або загальній декларації прибуття виявлені помилки, невідповідності, розбіжності або таких фактів не виявлено. Якщо митний орган надіслав декларанту після проведення пост-митного контролю повідомлення, що у нього були виявлені помилки, невідповідності, розбіжності, які тягнуть за собою донарахування та подальшу сплату митних платежів, і декларант доходить висновку, про правомірність висновків митного органу щодо проведеного ними пост-митного контролю, то декларант подає митному органу заяву про внесення змін до митної декларації шляхом складання аркушу коригування, сплачує митні платежі, що підлягають донарахуванню та сплачує штраф у розмірі додаткових 3% від суми недоборів митних платежів. Якщо декларант не згоден із результатом проведеного пост-митного контролю, то тут доречно буде про це письмово повідомити митний орган щодо заперечення на результат проведення пост-митного контролю, а далі вже вирішувати це питання шляхом проведення незалежної аудиторської перевірки.

В МК України 2012 р. вказано, що результати пост-митного контролю підприємства враховуються системою управління ризиками, що застосовується митними органами, та під час планування і проведення документальних перевірок [13, ч. 9 ст. 337¹]. Якщо при проведенні митними органами пост-митного контролю відносно якогось підприємства не було виявлено тих чи інших помилок, невідповідностей, розбіжностей (у митній декларації або загальній декларації прибуття цього підприємства), які тягнуть за собою донарахування та сплату митних платежів, то до цього підприємства, як на наш погляд, можливо не застосовувати додаткові форми митного контролю відповідно до системи управління ризиками, а також у подальшому, таке підприємство не буде включатись до планів-графіків документальних (виїзних) перевірок. Якщо ж митним органом були виявлені помилки, невідповідності, розбіжності за митною декларацією та/або загальною декларацією прибуття, то тоді до такого підприємства можливо застосовувати митними органами додаткові форми митного контролю під час митного оформлення товарів цього підприємства (огляд товарів, відбір проб та зразків товарів, перевірка числового значення митної вартості товарів) та включати таке підприємство до планів-графіків документальних (виїзних) перевірок. В підтвердження цього, можливо зазначити наступне, так документальна невиїзна перевірка підприємств, що здійснюють ЗЕД може проводитись у разі виявлення фактів або отримання документів (відомостей), що свідчать про порушення законодавства України з питань митної справи, під час здійснення пост-митного контролю [13, п. 1) ч. 2 ст. 351].

Висновки та перспективи. Відображення найкращих принципів та стандартів Європейського союзу у галузі митної справи зосереджено не тільки у Міжнародній конвенції про спрощення та гармонізації митних процедур 1973 р. (Кіотської конвенції) [3] чи у Резолюції Ради митного співробітництва – Рамкові стандарти із забезпечення безпеки та спрощення процедур міжнародної торгівлі 2005 р. [36], але також у Митних прототипах Європейської комісії (Customs Blueprints) 2008 р. [37] – комплексу заходів практичного характеру, розроблених європейськими митними експертами. Це своєрідні стандарти, у порівнянні з якими можна оцінювати недоліки функціонування митних адміністрацій, і вносити відповідні зміни до стратегії їх діяльності. Одним із 22 напрямів Митних прототипів є пост-митний контроль, який передбачає сприяння розвитку міжнародної торгівлі шляхом встановлення балансу між спрощенням торговельних процедур, з одного боку, та забезпечення здійснення ефективного митного контролю та безпеки – з іншого.

Але слід також враховувати, що Резолюція Ради митного співробітництва – Рамкові стандарти із забезпечення безпеки та спрощення процедур міжнародної торгівлі 2005 р. носить виключно рекомендаційний характер, визначаючи принципову домовленість сторін про форми, напрями та умови співробітництва.

Наша країна дуже активно працює в напрямку запровадження та втілення у практичну діяльність, тих чи інших ключових компонентів із здійснення митної справи. Український уряд, Верховна Рада України, Президент України постійно зміцнюють митну безпеку та митні інтереси України шляхом укладання на постійній основі двосторонніх та/або багатосторонніх торговельних угод про безперешкодний доступ на внутрішні національні ринки країн світу тих чи інших українських товарів, Міжнародних митних конвенцій, Меморандумів про взаємодію, співробітництво та допомогу в питаннях митної справи, Рамкових стандартів, Митних прототипів, певних Резолюцій та Рішень Всесвітньої митної організації тощо.

Так, останні два роки наша країна робить потужні кроки до розробки нового, вже четвертого МК України, який буде побудований на принципах та за подобою Митного кодексу Європейського союзу.

Враховуючи політичні та технічні особливості при підготовці до запровадження чергових тих чи інших новітніх іноземних запозичень та нововведень, що виключно стосуються законодавства України з питань митної справи, то можливо вказати, що потім, ці очікування є цілковито не обґрунтованими. Як наслідок, є цілком зрозумілим, що у подальшому однастайності щодо цього питання неможливо досягнути.

Необхідно проводити різноманітні переговорні треки, щодо кожного розділу законів, правових норм Європейського Союзу в питаннях митних регуляцій та в обов'язковому порядку порівнювати їх з законодавством України з питань митної справи, щоб визначитись які законодавчі положення вже відповідають європейському правовому порядку, а які ще потребують прийняття, доопрацювання, інтеграції.

Є цілком необґрунтованими, незбалансованими та нереалістичними пропозиції окремих представників певної навколomitної спільноти (громадськість, бізнес, аналітична спільнота), які постійно знаходяться у «прогресивних» процесах, так званого «реформування» вітчизняної митної галузі в питаннях подальшого інтегрування іноземного законодавства з питань митної справи та митної безпеки до українського правового поля. Нашій країні необхідно формувати новітні національні підходи з питань митної справи, які будуть базуватися на економічних, фінансових, адміністративних, безпекових, соціальних та національних реаліях в країні, але це, бути потребує додаткових зусиль та часу.

Процес впровадження міжнародних стандартів до системи норм законодавства України з питань митної справи має відбуватись поетапно, з детальним аналізом адекватності міжнародних принципів та норм нормам національного законодавства України. Виявлені суперечності нормативно-правового характеру мають бути усунені шляхом внесення необхідних змін до національного законодавства України з урахуванням національних (митних) інтересів у відповідній сфері [35].

З усією нашою повагою до міжнародної, політичної, професійної спільноти та їх напрацювань та досвіду в галузі ключових компонентів здійснення митної справи, необхідно закликати український Уряд відмовитись від механічного копіювання іноземних нормативно-правових актів з питань митної справи, це дуже контрпродуктивний сценарій, якого наша країна повинна уникнути для збереження однозначності у виконанні, додержанні та тлумаченні законодавства України з питань митної справи, яке є одним з найважливіших активів у вітчизняному правовому полі.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до ПК України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану : Закон України від 24.03.2022 р. № 2142-IX. *Офіційний вісник України*. 2022 р. № 32. Ст. 1693. р. II, п. 2, п.п. 1)
2. Про внесення змін до Митного Кодексу України та інших законів України щодо особливостей здійснення митного контролю та митного оформлення окремих категорій товарів : Закон України від 20.03.2024 р. № 3613-IX. *Офіційний вісник України*. 2024 р. № 46. Ст. 2817. р. I, п. 5, п.п. 1)
3. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур у змінній редакції згідно з Додатком I до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур : Закон України від 15.02.2011 р. № 3018-VI. *Офіційний вісник України*. 2011 р. № 18. Ст. 727.

4. Прокопенко Я. П. Документальна перевірка платника податків як нова форма митного контролю. *Митниця*. № 1 (26). 2007. С. 8–11. с.32.
5. Боліцок М. В. Результат перевірки – понад чотири мільйони донарахованих платежів. *Митниця*. № 12 (61). 2009. С. 22. с.32.
6. Основні пріоритетні напрями діяльності та завдання Державної митної служби України на 2009 рік: наказ Державної митної служби України від 28.10.2008 р. № 1205. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1205342-08#Text>.
7. Митний кодекс України : Закон України від 11.07.2002 р. № 92-IV. *Офіційний вісник України*. 2002 р. № 31. Ст. 1444 (втратив чинність).
8. Про затвердження Порядку проведення митними органами на підприємствах перевірок системи звітності та обліку товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України: постанова Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2004 р. № 1730. *Офіційний вісник України*. 2004 р. № 51. Ст. 3363 (втратив чинність).
9. Єсипчук Н. М. Перспективи митного контролю: пост-аудит *Митниця*. № 2 (51). 2009. С. 8–9. с.32.
10. Про затвердження Порядку координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків і зборів (обов'язкових платежів) та органами державного фінансового контролю: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 р. № 619. *Офіційний вісник України*. 2005. № 30. Ст. 1803 (втратив чинність).
11. Про затвердження Порядку взаємодії митних і податкових органів при організації та проведенні планових і позапланових виїзних перевірок суб'єктів ЗЕД: наказ Державної податкової адміністрації України та Державної митної служби України від 29.07.2004 р. № 439/551. *Офіційний вісник України*. 2004. № 32. Ст. 2176 (втратив чинність).
12. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2756-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 92. Т. 1. Ст. 3248.
13. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Урядовий кур'єр*. 2012. № 86 (4730). С. 9-26, № 87 (4731). с.9-25.
14. Про затвердження Порядку координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків і зборів: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2010 р. № 1234. *Офіційний вісник України*. 2011. № 1. Ст. 19 (втратив чинність).
15. Про затвердження Порядку координації одночасного проведення планових перевірок (ревізій) контролюючими органами та органами державного фінансового контролю : постанова Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 р. № 805. *Офіційний вісник України*. 2013. № 87. Ст. 3218.
16. Про затвердження Порядку оформлення результатів проведення митними органами на підприємствах перевірок системи звітності та обліку товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України: наказ Державної митної служби України від 30.04.2006 р. № 254. *Офіційний вісник України*. 2006. № 22. Ст. 1689 (втратив чинність).
17. Про затвердження Порядку оформлення результатів проведення митними органами перевірок: наказ Міністерства фінансів України від 21.03.2012 р. № 377. *Офіційний вісник України*. 2012. № 37. Ст. 1386 (втратив чинність).
18. Про затвердження Порядку оформлення результатів документальних перевірок дотримання законодавства України з питань податкового, валютного та іншого законодавства платниками податків : наказ Міністерства фінансів України від 20.08.2015 р. № 727. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2985.
19. Митний пост-аудит спонукає до відповідальності. *Урядовий кур'єр* від 24 грудня 2009 р. четвер, № 240. С. 6.
20. Новий Кодекс – нові функції – нова відповідальність. *Митниця*. № 11 (88). 2011. С. 2–5. с.32.
21. Перший заступник Голови Служби Олександр Дороховський розповів виданню «Експерт». *Митниця*. № 11 (88). 2011. С. 6–8. С. 32.
22. Про затвердження Порядку формування плану-графіка проведення документальних планових перевірок платників податків : наказ Державної фіскальної служби України від 02.06.2015 р. № 524. *Офіційний вісник України*. 2015. № 57. Ст. 1873.
23. Про затвердження Порядку проведення органами Державної фіскальної служби України зустрічних звірок під час здійснення документальних виїзних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи : наказ Державної фіскальної служби України від 25.11.2015 р. № 1088. *Офіційний вісник України*. 2015. № 102. Ст. 3552.
24. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку взаємодії між підрозділами органів державної фіскальної служби при організації, проведенні та реалізації матеріалів документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи: наказ Державної фіскальної служби України від 12.10.2016 р. № 856. *Дебет-Кредит (галицькі контракти)* від 21.11.2016. 2016 р., № 47, С. 44.

25. Про затвердження Форми журналів, реєстрації, посвідчення на право проведення перевірки / зустрічної звірки та зразків форм наказів та актів, які складаються при проведенні документальних перевірок: наказ Державної митної служби України від 16.01.2020 р. № 10. *Офіційний вісник України*. 2020. № 10. Ст. 573.
26. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо оформлення актів (довідок) документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань митної справи : наказ Державної митної служби України від 16.01.2020 р. № 11.
27. Про затвердження Порядку проведення контролюючими органами зустрічних звірок : постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2010 р. № 1232. *Офіційний вісник України*. 2011. № 1. Ст. 62.
28. Данилова О., Сімов Д. Зустрічні звірки. *Вісник. Право знати все про податки і збори*. № 39 (896). 2016. С. 18–19. С.48.
29. Про внесення змін до МК України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів : Закон України від 02.10.2019 р. № 141-IX. *Офіційний вісник України*. 2019 р. № 88. Ст. 2932.
30. Регламент Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 952/2013 від 9 жовтня 2013 року про встановлення МК Союзу. *Офіційний вісник Європейського Союзу* від 10.10.2013. 2013 р., /L 269/, С. 1.
31. Про запровадження рекомендаційно-технічного пілотного проекту здійснення пост-митного контролю : наказ Державної митної служби України від 21.08.2023 р. № 411 (у редакції наказу Державної митної служби України від 26.03.2024 р. № 397).
32. Про внесення змін до наказів Держмитслужби від 21.08.2023 № 411 та від 12.10.2023 № 608 : наказ Державної митної служби України від 26.03.2024 р. № 397.
33. Про утворення приймальної комісії з питань функціонального тестування модуля «Митні перевірки» : наказ Державної митної служби України від 12.03.2023 р. № 608 (у редакції наказу Державної митної служби України від 26.03.2024 р. № 397).
34. Про внесення змін до Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю : наказ Державної митної служби України від 24.06.2024 р. № 305.
35. Разумей М. М. Митний пост-аудит: реалізуємо теорію на практиці. *Митниця*. № 9 (58). 2009. С. 19. с. 32.
36. Рамкові стандарти із забезпечення безпеки та спрощення процедур міжнародної торгівлі 2005 р. Всесвітня митна організація URL: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf>.
37. Митні прототипи Європейської комісії (Customs Blueprints) 2008 р. Європейська комісія. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ad5f6272-7687-11e5-86db-01aa75ed71a1>.
38. Капітанець С. В., Руда Т. В. Удосконалення підходів у використанні системи управління ризиками у сфері пост-митного контролю. *Сталий розвиток економіки*. 2024. № 1(48), С. 351–359.
39. Співак І.В. Митний пост-аудит: закордонний досвід на допомогу у впровадженні нової форми митного контролю в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 205–208. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2022/52.pdf.
40. Костенко А.О. Управління ризиками в митному контролі після випуску товарів. *Вісник Черкаського університету*. 2018. № 1. С. 40–48.
1. 41. Булана О., Зелді Р., Набок В., Саварець А. Аналітичний огляд роботи митниці. Червень 2024, ГО «Інститут аналітики та адвокації» та ГО «Технології прогресу». С. 13–14. С. 16.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.8>

Р. А. Циндра, аспірант кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів, адвокат

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЩОМІСЯЧНОЇ ДОПЛАТИ ДО ПЕНСІЇ ЗА ВИСЛУГУ РОКІВ, УСТАНОВЛЕНОЇ ПОСТАНОВОЮ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ВІД 14 ЛИПНЯ 2021 Р. № 713

У статті розглядаються особливості нормативно-правового регулювання щомісячної доплати до пенсії за вислугу років, установленої постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 2021 р. № 713. Автором обґрунтовується погляд на тимчасовий характер зазначеної доплати як складової механізму забезпечення права осіб, звільнених з військової служби, на належне пенсійне забезпечення. Дослідження робить акцент на недоліках нормативно-правового регулювання указаної щомісячної доплати до пенсії за вислугу років. Наголошено на тому, що прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 14 липня 2021 р. № 713 та систематичні усунення недоліків цієї постанови у правозастосовчій практиці органами судової влади призвело до суттєвого порушення принципу правової визначеності. Автор доходить висновку, що тимчасовий характер установлення щомісячної доплати у сукупності із діями органів Пенсійного фонду України зумовив недостатню ефективність відповідної щомісячної доплати у контексті забезпечення права осіб, звільнених з військової служби, на належне пенсійне забезпечення. Визначається вимога щодо впровадження механізму індексації щомісячної доплати до пенсії за вислугу років, установленої постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 2021 р. № 713, та усунення правової невизначеності в частині підстав призначення відповідної доплати і розрахунку її розміру. Обґрунтовується необхідність детальнішої регламентації щомісячних доплат до пенсії за вислугу років на рівні законодавчого акту – Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», до упорядкування механізму усунення диспропорцій у пенсіях за вислугу років, призначених у різний час, та остаточної кодифікації пенсійного законодавства.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання, звільнені з військової служби особи, пенсійне забезпечення, пенсія за вислугу років, судова практика.

R. A. Tsyndra. Problem aspects of legal regulation of the monthly supplement to pension for years of service established by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 713 dated 14.07.2021

The article examines the peculiarities of the normative and legal regulation of the monthly supplement to the pension for years of service established by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 713 dated 14 July 2021. The author substantiates the position on the temporary nature of this supplement payment as a component of the mechanism of ensuring the right of persons dismissed from military service to a proper pension provision. The study focuses on the shortcomings in the normative and legal regulation of the mentioned monthly supplement to the pension for years of service. It is stated that the adoption of Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 713 dated 14 July 2021 and the systematic elimination of the shortcomings of this Decree in the practice of law enforcement being carried out by the judicial authorities have actually led to a violation of the principle of legal certainty. The author comes to the conclusion that the temporary nature of the establishment of the monthly supplement combined with the actions of the bodies of the Pension Fund of Ukraine has resulted in the insufficient effectiveness of the corresponding monthly supplement in the context of ensuring the right of persons dismissed from military service to a proper pension. It is determined the requirement to implement the mechanism of the indexation of the monthly supplement to the pension for years of service established by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 713 dated 14 July 2021 and to eliminate the legal uncertainty about the grounds for granting the appropriate supplement and the calculation of its amount. The article substantiates the need for a more detailed regulation of monthly supplements to the pension for years of service at the level of a legislative act – the Law of Ukraine “On pension provision of persons dismissed from military service and certain other persons”, prior to streamlining the mechanism for eliminating disproportions in pensions for years of service granted at different times and the final codification of the pension legislation.

Key words: the normative and legal regulation, persons dismissed from military service, pension provision, pension for years of service, judicial practice.

Постановка проблеми. 14 липня 2021 року Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову № 713 «Про додатковий соціальний захист окремих категорій осіб» (надалі за текстом – Постанова № 713). Цим нормативним актом із 01 липня 2021 року було встановлено щомісячну доплату до пенсії деяким категоріям осіб, яким призначено пенсію за вислугу років відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

Заявленою метою прийняття Постанови № 713 стало поетапне зменшення диспропорцій в розмірах пенсій, призначених низці категорій осіб, зокрема, колишнім військовослужбовцям. Водночас, протягом більш як трьох років чинності Постанови № 713 проявилася низка системних недоліків цього

нормативно-правового акту, що вимагає проведення детального дослідження та формулювання пропозицій щодо оптимальних шляхів усунення відповідних недоліків.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У більш загальному сенсі встановлена Постановою № 713 щомісячна доплата до пенсії за вислугу років є складовою системи пенсійного забезпечення суб'єктів, які мають право на пенсію за вислугу років відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб». Дослідженнями різних аспектів державного регулювання указаної системи займалися Бабич І. С., Дрозач Л. В., Журавльов М. В., Макарова Т. П., Пасіка С. П., Радченко Я. М., Рекшинський В. О. Найвні роботи присвячені, здебільшого, правовій природі пенсійного забезпечення колишніх військовослужбовців або теоретичному аналізу механізму реалізації відповідних прав. Водночас, Постанова № 713 та встановлена нею щомісячна доплата до пенсії предметом окремого дослідження на даний час не ставали.

Мета статті. Метою цієї статті є аналіз нормативно-правового регулювання щомісячної доплати до пенсії за вислугу років, установленої постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 2021 р. № 713, як складової механізму забезпечення права осіб, звільнених з військової служби, на належне пенсійне забезпечення, визначення його недоліків в адміністративно-правовому аспекті і формулювання пропозицій щодо шляхів їхнього усунення.

Виклад основного матеріалу. Прийняттю Постанови № 713 передувала спроба впорядкування механізму підвищення пенсій за вислугу років колишнім військовослужбовцям шляхом прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 року № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб» (надалі за текстом – Постанова № 103/2018). Цією постановою було запроваджено перерахунок пенсій за вислугу років низці категорій осіб, визначених Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (включаючи, власне, осіб, звільнених з військової служби), із урахуванням збільшення розміру грошового забезпечення чинних військовослужбовців відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 року № 704 «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» [1]. Водночас, впроваджений Постановою № 103/2018 механізм мав низку очевидних недоліків. По-перше, під час перерахунку розміру пенсії передбачалося взяття до уваги збільшення розміру лише трьох компонентів грошового забезпечення: окладу за посадою, окладу за військовим (спеціальним) званням і відсоткової надбавки за вислугу років. По-друге, оновлення розміру пенсій колишніх військовослужбовців передбачалося поступово: незважаючи на здійснення перерахунку пенсій за вислугу років уже із 01 січня 2018 року, виплата цих пенсій у стовідсотковому розмірі гарантувалася лише із 01 січня 2020 року. По-третє, перерахунок пенсії кожній конкретній особі ставився у залежність від належного вчинення послідовності дій низкою державних органів (наприклад, для колишніх військовослужбовців Збройних Сил України – Міністерством соціальної політики України, Пенсійним фондом України, Міністерством оборони України та регіональним головним управлінням Пенсійного фонду України за місцем проживання пенсіонера).

Постанова № 103/2018 одразу після прийняття викликала різку критику, а її окремі положення були оскаржені в судовому порядку. Зрештою, приписи Постанови № 103/2018, які стосувалися перерахунку пенсій колишнім військовослужбовцям, було визнано протиправними та нечинними (рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 12 грудня 2018 року в справі № 826/3858/18 [2]). Частину відповідних норм згодом було виключено із тексту Постанови № 103/2018 постановою Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 року № 1088 «Деякі питання виплати пенсій окремим категоріям громадян» [3]. Указані обставини змушують погодитися із думкою І. С. Бабича про стратегічну неправильність дій щодо перерахунку пенсій колишнім військовослужбовцям на прикладі Постанови № 103/2018 [4, с. 64-65].

Постанова № 713 стала наступною спробою установлення нормотворчого підґрунтя для системного збільшення розміру пенсій колишніх військовослужбовців. При цьому, преамбула даного нормативно-правового акту звертає на себе увагу двома декларованими у ній твердженнями. Перш за все, метою впровадження передбачених Постановою № 713 заходів зазначається не усунення, а лише поетапне зменшення диспропорцій в призначених розмірах пенсій. Крім того, впроваджений цією постановою механізм за задумом нормотворця має явно тимчасовий характер – «до прийняття Верховною Радою України законодавчих актів щодо пенсійного забезпечення військовослужбовців і деяких інших осіб» [5]. У даному контексті слід згадати фактичні обставини, що мали місце одночасно із підготовкою проекту та прийняттям Постанови № 713. У першу чергу це – зростання соціальної напруги серед військових пенсіонерів, що вилилося у масову акцію протесту під Верховною Радою України, супроводжувану сутичками із правоохоронцями, якраз у день прийняття Постанови № 713 [6]. На нашу думку, у своїй сукупності зміст преамбули Постанови № 713 та події, на тлі яких її було прийнято, засвідчують вимушений та фактично екстрений характер прийняття Постанови № 713.

Головною новелою Постанови № 713 є впровадження виплати із липня 2021 року особам, яким до 01 березня 2018 року було призначено пенсію на підставі Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (крім військовослужбовців строкової служби), щомісячної доплати до пенсії у максимальному розмірі 2000 гривень.

Слід зазначити, що адміністративно-правова природа щомісячної доплати до пенсії за вислугу років, ознакам якої відповідає встановлена Постановою № 713, у чинному законодавстві є недостатньо визначеною. Відповідно до абзацу першого преамбули Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» саме цим Законом визначено умови, норми і порядок пенсійного забезпечення громадян України із числа осіб, які перебували на військовій службі, та інших визначених категорій осіб, які мають право на пенсію за вказаним Законом [7]. Водночас, доплати як складові пенсії у тексті цього Закону побічно згадуються лише один раз (стаття 8) без будь-якої детальної нормативно-правової регламентації. У всіх інших випадках термін «доплата» використовується у Законі України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» або як складова грошового забезпечення, з якого обчислюється розмір пенсії (статті 43, 51, 63), або як додатковий захід соціальної підтримки пенсіонерів, встановлений органом місцевого самоврядування в межах наданих законом повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету (стаття 11-1). Нами вбачається, що неврегульованість на законодавчому рівні основних властивостей щомісячної доплати до пенсії за вислугу років і умов її призначення є суттєвим недоліком нормативно-правової регламентації адміністративно-правового механізму забезпечення права осіб на належне пенсійне забезпечення.

Абзацом третім пункту 1 Постанови № 713 встановлено, що відповідна щомісячна доплата не виплачується тим особам, яким пенсія за вислугу років хоча і була призначена до 01 березня 2018 року, проте переглядалася (перераховувалася) після цієї дати. У разі якщо, якщо внаслідок перегляду (перерахунку) пенсії за вислугу років її розмір збільшився менше ніж на 2000,00 грн., доплата встановлюється, але у розмірі, що становить різницю між цією сумою і сумою підвищення пенсії. Таким чином, за буквального тлумаченням змісту Постанови № 713 під час визначення наявності в особи права на одержання встановленої цією постановою щомісячної доплати до пенсії (як і під час визначення розміру такої доплати) мають враховуватися будь-які перегляди (перерахунки) пенсії, що мали місце після 01 березня 2018 року. Керуючись указаною нормою, органи Пенсійного фонду України враховують під час призначення щомісячної доплати до пенсії, установленної Постановою № 713, і ті перерахунки пенсії, що були здійснені на виконання судових рішень. Водночас, Верховним Судом у постанові від 08 листопада 2022 року в справі № 420/2473/22 було визначено, що перерахунок пенсії, проведений на виконання судового рішення з метою усунення порушеного права особи на належний розмір пенсії, право на отримання якої у особи виникло до 01 березня 2018 року, не впливає ані на право одержувати щомісячну доплату до пенсії, установлену Постановою № 713, ані на її розмір [8]. Оскільки відповідно до частини п'ятої статті 242 Кодексу адміністративного судочинства України при виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду [9], дана постанова Верховного Суду стала одним із найбільш згадуваних в мотивувальній частині судових рішень рішенням Верховного Суду. Станом на час написання даної роботи згідно з відомостями Єдиного державного реєстру судових рішень на номер справи 420/2473/22 міститься посилання у 143 845 рішеннях судів першої інстанції в адміністративному судочинстві. Очевидно, що мало не всі указані посилання пов'язані із цитуванням саме наведених раніше висновків Верховного Суду.

На нашу думку, хоча сформована висновками Верховного Суду судова практика з призначення установленної Постановою № 713 доплати до пенсії за вислугу років і відповідає соціальній меті встановлення такої доплати, однак із адміністративно-правової точки зору усунення недоліків Постанови № 713 у такий спосіб є неприпустимим. Своєю правовою позицією Верховний Суд фактично перебрав на себе частину повноважень нормотворця. Так, у редакції Постанови № 713, що діяла до 18 травня 2022 року, взагалі не передбачалося жодних виключень із правила про зменшення розміру щомісячної доплати (або взагалі відмови в її установленні) у разі перерахунку (перегляду) пенсії за вислугу років із 01 березня 2018 року. 18 травня 2022 року набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2022 року № 578, якою до Постанови № 713 було внесено певні зміни [10]. Відповідно до абзацу третього пункту 1 Постанови № 713 (у новій редакції) перерахунок пенсії на виконання Закону України від 24 березня 2022 року № 2146-ІХ «Про внесення змін до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» щодо пенсій в разі втрати годувальника» став єдиним видом перерахунку (перегляду) пенсії, право на одержання якої виникло до 01 березня 2018 року, що не враховується під час визначення наявності підстав для установлення щомісячної доплати до пенсії. У той же час, Верховний Суд в пунктах 46, 48 постанови від 08 листопада 2022 року в справі № 420/2473/22 визначив, що перерахунок пенсії, проведений на виконання судового рішення з метою усунення порушеного права особи на належний розмір пенсії, право на отримання якої у особи виникло до 01 березня 2018 року, не є перерахунком пенсії у зв'язку із зміною складових грошового забезпечення чи інших показників основного розміру пенсії, а тому для досягнення мети прийняття Постанови № 713 (поетапного зменшення диспропорцій у розмірах пенсій, призначених до 01 березня 2018 року) в даному випадку щомісячна доплата до пенсії повинна виплачуватися в повному розмірі. З урахуванням обов'язковості висновків Верховного Суду під час розгляду судами аналогічних справ, Верховним Судом фактично було впроваджено додаткову норму, не зафіксовану в установленому порядку в тексті Постанови № 713.

За таких обставин можна констатувати суттєве порушення принципу правової визначеності як складової верховенства права. За розробленою Ю. І. Матвєєвою класифікацією вимог принципу правової визначеності [11, с. 4 - 5] правовідносини, пов'язані із прийняттям Постанови № 713, містять ознаки порушень юридико-технічних (формальних) і змістовних вимог до нормотворчої діяльності, а із подальшою діяльністю органів судової влади – порушень вимог до нормозастосовчої діяльності.

Слід зазначити, що у поодиноких випадках адміністративні суди першої інстанції відходять від висновків Верховного Суду, викладених у постанові від 08 листопада 2022 року в справі № 420/2473/22. Наприклад, у справі № 160/1578/24 суд першої інстанції в березні 2024 року визнав протиправними дії Головного управління Пенсійного фонду України в Дніпропетровській області щодо зняття щомісячної доплати, передбаченої Постановою № 713, після перерахунку пенсії за вислугу років на виконання рішення суду в 2021 році, однак зменшив присуджений розмір доплати на суму підвищення пенсії позивача за іншим судовим рішенням, ухваленим у 2020 році [12]. Водночас, судом апеляційної інстанції указане рішення було скасоване, а позивачеві вже із посиланням на постанову Верховного Суду від 08 листопада 2022 року в справі № 420/2473/22 присуджено щомісячну доплату, передбачену Постановою № 713, у максимальному розмірі [13].

Про тимчасовий характер впровадження щомісячної доплати до пенсії, визначеної Постановою № 713, свідчить і те, що зазначеною постановою Кабінету Міністрів України не передбачено індексації її розміру (що було би обов'язковим у разі очікування багаторічного застосування відповідних норм в умовах відчутної інфляції). Відповідно до Постанови № 713 дана доплата лише «враховується під час подальших підвищень розмірів пенсій, визначених відповідно до статей 13, 21 і 36 Закону». 16 лютого 2022 року Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову № 118 «Про індексацію пенсій та заходи щодо підвищення рівня соціального захисту найбільш вразливих верств населення у 2022 році». Абзацом першим пункту 2 цієї постанови установлювалося, що із 01 березня 2022 року розмір пенсій за вислугу років, що призначені відповідно до статей 13, 21, 36 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» до 31 грудня 2021 року, підвищуються на коефіцієнт збільшення, установленний абзацом другим пункту 1 цієї постанови, у межах максимального розміру пенсії, визначеного законом. При цьому, зазначеною нормою прямо вказано, що щомісячна доплата до пенсії під час індексації пенсії не враховується. Додатково, у абзаці другому пункту 2 цієї ж постанови закріплено, що передбачене нею підвищення пенсії встановлюється додатково до щомісячної доплати до пенсії, передбаченої Постановою № 713 [14]. Аналогічні норми містили і акти Кабінету Міністрів України, якими регламентувалося питання індексації пенсій за вислугу років колишнім військовослужбовцям у 2023 та 2024 роках [15, 16]. При цьому, з урахуванням офіційно визначеного індексу інфляції з липня 2021 року до липня 2024 року (103,4 відсотка за період із липня по грудень 2021 року, 126,6 відсотка за 2022 рік, 105,1 відсотка за 2023 рік, 104,3 відсотка за період із січня по червень 2024 року) для збереження купівельної спроможності, наявної на час прийняття Постанови № 713, станом на липень 2024 року визначена доплата повинна була би мати розмір 2869,93 грн. Під час дослідження матеріалів Єдиного державного реєстру судових рішень було виявлено поодинокі звернення до суду із вимогою про індексацію, у тому числі, і щомісячної доплати, однак на даний час спір не розглянуто по суті через зупинення провадження до набрання чинності судовим рішенням у іншій справі [17].

На тлі істотної суперечності в регулюванні суспільних відносин, пов'язаних із призначенням та виплатою щомісячної доплати до пенсії, визначеної Постановою № 713, необхідно відзначити, що у вітчизняній науці достатньо тривалий час існує думка щодо необхідності кодифікації пенсійного законодавства [18, с. 356, 4, с. 50]. Слід погодитись із тим, що прийняття єдиного кодифікованого акту в цій сфері сприятиме ефективності адміністративно-правового механізму забезпечення права осіб на належне пенсійне забезпечення.

Висновки і перспективи. Прийняття Кабінетом Міністрів України Постанови № 713 і установлення відповідної щомісячної доплати до пенсії повинно було стати тимчасовим заходом та першим етапом усунення диспропорції у розмірах пенсій за вислугу років, призначених колишнім військовослужбовцям у різний час. Водночас, фактичне набуття дією Постанови № 713 постійного характеру виявило значні недоліки нормативно-правового регулювання призначення і виплати передбаченої нею щомісячної доплати, найбільшими серед яких є неврахування масовості порушень прав колишніх пенсіонерів на належне пенсійне забезпечення зі сторони органів Пенсійного фонду України та відсутність механізму щорічної індексації відповідної доплати. В цілому, Постанова № 713 виявилася недосконалим заходом довгострокового забезпечення права осіб, звільнених з військової служби, на належне пенсійне забезпечення, що зумовило нагальну потребу у виправленні її недоліків фактично у непередбачений законом спосіб – судовою владою, спричинивши ряд порушень принципу правової визначеності. На нашу думку, перехідним способом усунення недоліків Постанови № 713 є включення доплати до пенсії за вислугу років, за основними ознаками ідентичної до установленної Постановою № 713, до предмету регулювання Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» із детальною регламентацією питань, що виникли у правозастосовчій практиці протягом часу дії Постанови № 713. В цілому ж, повноцінне упорядкування адміністративно-правового механізму призначення і виплати пенсій за вислугу років

(включаючи питання призначення і виплати різноманітних доплат) можливе за умови кодифікації нормативно-правового регулювання відповідних суспільних відносин. Подальші дослідження у цьому напрямку мають бути спрямовані на формування теоретико-правового забезпечення відповідного законопроекту.

Список використаних джерел:

1. Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 № 103. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.08.2024).
2. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 12.12.2018 в справі № 826/3858/18 База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v3858805-18#n2> (дата звернення: 08.08.2024).
3. Деякі питання виплати пенсій окремим категоріям громадян: постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 № 1088. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.08.2024).
4. Бабич І. С. Адміністративно-правовий механізм призначення та перерахунку пенсій військовослужбовцям та працівникам поліції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2023. 213 с.
5. Про додатковий соціальний захист окремих категорій осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 14.07.2021 № 713. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/713-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.08.2024).
6. Військові пенсіонери прорвали огорожу біля Ради і штурмують вже другий під'їзд. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3280357-vijskovi-pensioneri-prorvali-ogorozu-bila-radi-i-sturmuut-vze-drugij-pidizd.html> (дата звернення: 08.08.2024).
7. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12#Text> (дата звернення: 08.08.2024).
8. Постанова Верховного Суду від 08.11.2022 у справі № 420/2473/22. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / ДП «Інформаційні судові системи». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107217833> (дата звернення: 08.08.2024).
9. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 08.08.2024).
10. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо виплати пенсій і грошової допомоги особам, на яких поширюється чинність Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»: постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2022 № 578. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/578-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.08.2024).
11. Матвєєва Ю. І. Принцип правової визначеності як складова верховенства права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2019. 220 с.
12. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 22.03.2024 у справі № 160/1578/24. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / ДП «Інформаційні судові системи». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117853004> (дата звернення: 08.08.2024).
13. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 13.06.2024 у справі № 160/1578/24. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / ДП «Інформаційні судові системи». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119720699> (дата звернення: 08.08.2024).
14. Про індексацію пенсій та заходи щодо підвищення рівня соціального захисту найбільш вразливих верств населення у 2022 році: постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2022 № 118. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.08.2024).
15. Про індексацію пенсійних і страхових виплат та додаткових заходів щодо підвищення рівня соціального захисту найбільш вразливих верств населення у 2023 році: постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2023 № 168. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.08.2024).
16. Про індексацію пенсійних і страхових виплат та додаткових заходів щодо підвищення рівня соціального захисту найбільш вразливих верств населення у 2024 році: постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2024 № 185. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.08.2024).
17. Ухвала Полтавського окружного адміністративного суду від 26.02.2024 у справі № 440/17255/23. База даних «Єдиний державний реєстр судових рішень» / ДП «Інформаційні судові системи». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117281540> (дата звернення: 08.08.2024).
18. Федчишина К. В. Про єдність і диференціацію пенсійного законодавства у світлі проекту Пенсійного кодексу України. Правове регулювання відносин у сфері праці і соціального забезпечення: проблеми і перспективи розвитку : тези доп. та наук. повідомл. учасників VI міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 3–4 жовт. 2014 р.). Харків, 2014. С. 354–357.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО. ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 347.73:004.42(045)

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.9>

В. В. Волинець, доктор юридичних наук,
професор кафедри готельно-ресторанної справи
Київського університету туризму економіки і права

ПЕРСОНАЛІЗАЦІЯ І КОНФІДЕНЦІЙНІСТЬ: БАЛАНС МІЖ КОРИСТУВАЦЬКИМ ДОСВІДОМ ТА ЮРИДИЧНОЮ ВІДПОВІДНІСТЮ

Стаття присвячена дослідженню питань, пов'язаних із персоналізацією і конфіденційністю, наразі має значну актуальність оскільки в сучасному суспільстві електронна комерція та цифрові технології посідають чільне місце. В умовах швидкого розвитку онлайн-сервісів ритейлери зіштовхуються з необхідністю залучення і втримання споживачів різними маркетинговими стратегіями. Однією із таких стратегій є персоналізація. Персоналізація як маркетингова складова е-бізнесу повинна ґрунтуватися на балансуванні між залученням більшої кількості споживачів із подібними інтересами та дотриманням законодавчих норм щодо захисту персональних даних.

Головними чинниками балансу є забезпечення ключових показників, зокрема застосування технологій збору та аналізу даних, обґрунтованість міжнародного законодавства, а також низка етичних питань, пов'язаних із використанням персональних даних. Дослідження розглядає переваги, пов'язані із персоналізацією як позитивною складовою для бізнесу і споживачів, а також ризики, пов'язані із неналежним використанням чи заволодінням конфіденційними даними.

Сучасні нормативно-правові акти, зокрема й регламент GDPR виступає на захисті сторін електронної комерції, при цьому зобов'язуючи компанії дотримуватися принципів прозорості, безпеки та етики при зборі і використанні персональних даних. Таким чином формуються умови для розробки ефективних стратегій, які поєднують в собі технологічні можливості та етичні стандарти.

На основі проведеного аналізу можна припустити, що успішна персоналізація в електронній комерції може бути впроваджена лише тоді, коли на належному рівні дотримано принципу захищеності даних. Будь які порушення персоналізації повинні каратися. Це створить основу для формування прозорого електронного бізнесу і підвищить попит в цьому сегменті.

Отже, майбутнє електронної комерції безпосередньо залежить від готовності бізнесу знайти цей баланс – забезпечуючи інноваційний, але одночасно безпечний досвід для своїх клієнтів. Лише на основі довіри та дотримання прав споживачів можна досягти стійкого розвитку в цій динамічній і конкурентній галузі.

Ключові слова: персоналізація, конфіденційність, e-commerce, ритейлери, інновації, міжнародні стандарти, омнікальність.

V. V. Volynets. Personalization and privacy: the balance between user experience and regulatory compliance

The article is devoted to the study of issues related to personalization and privacy is currently of great relevance, since e-commerce and digital technologies occupy a prominent place in modern society. In the conditions of rapid development of online services, retailers are faced with the need to attract and retain consumers with various marketing strategies. One such strategy is personalization. Personalization as a marketing component of e-business should be based on a balancing act between attracting a larger number of consumers with similar interests and complying with legal norms regarding the protection of personal data.

The main balance factors are the provision of key indicators, in particular the use of data collection and analysis technologies, the validity of international legislation, as well as a number of ethical issues related to the use of personal data. The study examines the benefits associated with personalization as a positive component for businesses and consumers, as well as the risks associated with the misuse or acquisition of sensitive data.

Modern legal acts, in particular the GDPR regulation, protect e-commerce parties, while obliging companies to adhere to the principles of transparency, security and ethics when collecting and using personal data. In this way, conditions are created for the development of effective strategies that combine technological capabilities and ethical standards.

Based on the analysis, it can be assumed that successful personalization in e-commerce can be implemented only when the principle of data protection is observed at the appropriate level. Any violation of personalization should be punished. This will create a basis for the formation of a transparent e-business and increase the demand in this segment.

Therefore, the future of e-commerce directly depends on the willingness of businesses to find this balance - providing an innovative, yet secure experience for their customers. Only on the basis of trust and respect for consumer rights can sustainable development be achieved in this dynamic and competitive industry.

Key words: personalization, privacy, e-commerce, retailers, innovations, international standards, omniscity.

© В. В. Волинець, 2024

Постановка проблеми. Сучасний цифровий світ питання електронної комерції відносить до одного із найголовніших у сфері бізнесу, оскільки воно є невід’ємною частиною повсякденного життя як споживачів так бізнесу вцілому. Персоналізація виступає ключовим аспектом інноваційної стратегії, котра дозволяє компаніям пропонувати адаптовані продукти та послуги, які враховують індивідуальні потреби та вподобання користувачів. Поряд із цим, вона сприяє покращенню користувацького досвіду, підвищує лояльність споживачів, забезпечуючи конкурентні переваги на ринку.

Стрімкий розвиток персоналізації веде до підвищення занепокоєння стосовно незахищеності конфіденційних даних. Низка рітейлерів в наш час активно збирає і аналізує персональні дані з метою надання споживачу «правильного» контенту, тобто рекомендації товарів відповідно до цілеспрямованої реклами. Такий процес часто проходить без достатньої прозорості та інформування користувачів, і в тих може скласитися враження, що їх персональними даними заволодили треті особи. Окрім того, цей процес може призвести до неналежного використання або нівелювання особистими даними.

Зважаючи на події у сфері e-commerce, а саме оновлення законодавства і прийняття Загального регламенту захисту даних (GDPR) в Європейському Союзі, наразі головним питанням онлайн-бізнесу є необхідність дотримання норм правового регулювання у сфері захисту персональних даних. Таким чином, виникає питання: як зберегти високий рівень персоналізації без порушення прав споживачів на конфіденційність? Окреслена проблема потребує детального вивчення, оскільки успішне поєднання персоналізації та захисту даних є надзвичайно важливим питанням у сфері забезпечення довіри споживачів, збереження репутації брендів і формування стійкого розвитку бізнесу в період розвитку цифрових технологій. Необхідно знайти ефективні шляхи інтеграції інновацій у бізнес-моделях, які б враховували як потреби споживачів, так і вимоги законодавства у сфері захисту даних.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням питання персоналізації та конфіденційності в е-торгівлі, займалися А. В. Кривенко [1], Л. В. Толкун та М.О. Перепелиця [2], М. Коноплянникова [4], О. В. Попко та В. В. Філатова [5] й інші. Однак незважаючи на розробленість цієї теми, питання залишається недослідженим і потребує додаткового опрацювання.

Мета статті полягає в дослідженні особливостей персоналізації та конфіденційності, зокрема пошуку балансу між користувацьким досвідом та законодавчою відповідністю.

Завданнями статті є: визначити поняття «електронна комерція», її вплив на економічні відносини. Розкрити поняття «персоналізація», її зміст, особливості, переваги. Розглянути поняття «конфіденційності», її взаємодію з персоналізацією. Визначити нормативно-правові аспекти персоналізації, її вплив на онлайн торгівлю. Підбити підсумки отриманих результатів.

Виклад основного матеріалу. Електронна комерція заповнила весь світ через свою зручність, ефективність, доступність, широкий вибір товарів і послуг. З кожним роком у світі дедалі більше споживачів віддають перевагу саме електронній комерції, мають перевірених рітейлерів і плідно з ними співпрацюють. Для того, хто цінує свій час і кошти е-комерція це досить зручна річ. Одним із визначальних інноваційних підходів у е-комерції є створення інтерактивного і персоналізованого досвіду покупок. Його зміст полягає в тому, що рітейлери використовують дані про користувачів задля того, щоб потім пропонувати їм товар за їхніми вподобаннями чи індивідуальними потребами й перевагами.

Вітчизняний дослідник А. В. Кривенко говорить, що зважаючи на швидкий розвиток електронної комерції та підвищену конкуренцію в інтернет-просторі, ефективне використання таргетованої реклами є ключовим чинником успішного функціонування інтернет-магазинів. Цей тип реклами дозволяє магазинам точно визначити свою цільову аудиторію і звернутися до неї з рекламними пропозиціями, які спеціально адаптовані до її потреб та інтересів. Таргетована реклама сприяє підвищенню рівня залученості споживачів, що, в свою чергу, позитивно впливає на загальний обсяг продажів. Застосування аналітичних інструментів і даних про поведінку користувачів дозволяє оптимізувати рекламу, забезпечуючи при цьому максимальний ефект від витрат на рекламу. Таким чином, таргетована реклама є важливим інструментом для розвитку інтернет-магазинів. Крім того вона здатна значно вплинути на їхню конкурентоспроможність і успіх на ринку.

Персоналізація є визначальним елементом сучасного маркетингу, а таргетована реклама дає можливість створювати індивідуальні пропозиції для певних сегментів аудиторії. Це сприяє значному підвищенню ефективності комунікації з клієнтами, оскільки рекламується саме те, що відповідає інтересам і потребам споживачів. Завдяки аналізу даних щодо поведінки користувачів, а також історії переглядів, купівлі та взаємодії з контентом, маркетологи мають можливість сформувати рекламу, яка є найбільш вигідною і цікавою для кожного споживача.

Будучи споживачем певних товарів або послуг, пропозиції, адаптовані під їхні вподобання чи послуги, які споживачі отримували через інтернет, значно підвищують шанси на повторне замовлення. Так, споживачі швидше реагують на персоналізовані повідомлення, що в результаті веде до збільшення обсягу продажів. Крім того, такі підходи створюють відчуття персонального обслуговування, формуючи лояльність до бренду.

Серед інших переваг персоналізації варто виділити оптимізацію витрат на рекламу, адже так маркетинговий бюджет витрачається ефективніше. Підтримуючи належну сегментацію цільової аудиторії, компанії можуть направляти власні зусилля на найбільш перспективних клієнтів. Також, персоналізована взаємодія

допомагає збільшити залученість користувачів, оскільки останні відчувають, що їх інтереси враховуються. Таким чином, завдяки таргетованій рекламі можна не лише підвищити ефективність маркетингових кампаній, а й створити більш конструктивний та взаємовигідний діалог між брендами та споживачами [1, с. 134].

Розвиток електронної комерції має низку переваг, які отримують споживачі під час замовлення товарів або отримання послуг через мережу Інтернет. До таких переваг, серед іншого, необхідно віднести низьку вартість придбання товарів, можливість розширення бізнесу і виходу на міжнародний ринок, оскільки комерційний ринок не має часових обмежень, які б значно підвищували обсяги продажу товарів і послуг, а також доходи підприємств, сприяючи створенню нових робочих місць для кваліфікованої робочої сили. Для споживачів електронна комерція дає можливість купувати дешевші товари, при цьому заощаджуючи час на їх пошук. Розширення електронних сервісів відкриває доступ до нових сфер, зокрема електронного страхування тощо. Витрати, пов'язані з обміном інформацією, значно зменшуються завдяки використанню більш доступних телекомунікаційних засобів. Крім того, зростає відкритість компаній до споживачів і збільшуються податкові надходження завдяки використанню електронних платежів [2, с. 178].

Розкриваючи поняття «персоналізація» необхідно відзначити, що це система, з допомогою якої можливо динамічно змінювати контент під конкретного користувача. Її зміст ґрунтується на індивідуальних вподобаннях і досвіді минулих покупок. Така політика допомагає взаємодіяти з клієнтами, що дійсно відповідають очікуванням споживачів. Необхідно відзначити, що серед найбільш популярних ритейлерів компанія Amazon здобула популярність у 2023 році, активно використовуючи саме стратегію персоналізації [3].

Зміст поняття «конфіденційність» означає обов'язок зберігати особисту інформацію в таємниці. Це поняття передбачає вжиття заходів задля забезпечення безпеки інформації та її захисту від несанкціонованого доступу. Вітчизняна дослідниця М. Конопляникова зазначає, що стратегія персоналізації в електронній комерції відзначається комплексним та високотехнологічним підходом у взаємодії між клієнтами, першочергово спрямовану на створення унікального та індивідуального досвіду для кожного користувача. Головна ідея персоналізації полягає в адаптації пропозицій, послуг і контенту відповідно до конкретних потреб та очікувань споживачів. На думку автора, окрелена стратегія передбачає систематичний і цілеспрямований підхід до взаємодії з клієнтами, в рамках якого пропозиції або послуги підлаштовуються під індивідуальні потреби споживачів, їх вподобання та характеристики. Головна мета персоналізації полягає у створенні унікального та персоналізованого досвіду для кожного користувача, що сприяє підвищенню їх задоволеності та лояльності. У сфері електронної комерції стратегія персоналізації може містити використання різноманітних інструментів, зокрема алгоритмів машинного навчання, аналізу даних, персоналізованих рекомендацій та індивідуалізованих пропозицій, а також інші методи, що сприяють оптимізації взаємодії з кожним споживачем [4, с. 8].

Звісно що персоналізація це щось конкретне, спрямоване на певний сегмент споживачів. Однак у споживачів може скластися думка, що за ними слідкують, а їхніми персональними даними заволоділи треті особи. То чи дійсно персоналізація в e-commerce є порушенням конфіденційності даних? Дослідники Л. В. Товкун та М. О. Перепелиця вказують, що електронну комерцію можна розглядати в двох аспектах: вузькому і широкому. У вузькому розумінні ця діяльність зосереджується на операціях купівлі та продажу товарів і послуг в онлайн-форматі. В широкому сенсі електронна комерція охоплює всі підприємницькі операції, які здійснюються через Інтернет. Це включає не тільки продаж і купівлю товарів, а й надання послуг, онлайн-маркетинг, переказ коштів, а також збір, обробку даних і надання відповідної інформації щодо цієї діяльності [2, с. 179].

З метою ефективного ведення e-комерції в мережі інтернет активно використовуються різноманітні інноваційні підходи, що позитивно впливають на віртуальне обслуговування і сприяють забезпеченню безпеки та захисту даних користувачів. Застосування інноваційних технологій нерозривно пов'язане із персоналізацією та конфіденційністю, оскільки і там і там виникає необхідність в удосконаленні різноманітних методів ведення e-комерції задля підтримки довіри клієнтів.

Як вважають дослідники О. В. Попко та В. В. Філатов, нині світ входить у новий етап еволюції маркетингу, який має на меті поєднання технологічних інновацій з цифровими стратегіями для забезпечення більш персоналізованого залучення споживачів. На цьому етапі маркетинг включає використання штучного інтелекту, інтернету речей (IoT), великих даних (big data) та інших цифрових технологій для розробки продуктів, які забезпечують споживачеві унікальні та релевантні цінності [5].

Персоналізація – це важливий аспект для бізнесу, що функціонує в умовах сучасного ринку. За даними моніторингових досліджень 91% споживачів більш схвально відносяться до здійснення покупок у брендів, які здатні запам'ятовувати їхні вподобання, надаючи відповідні пропозиції й рекомендації. Разом з цим, 75% споживачів очікують, що персоналізація не лише полегшить пошук їхніх вподобань під час купівлі товару в онлайн-магазинах. Також, 56% онлайн-покупців відзначають підвищену ймовірність повернення на веб-сайти, які пропонують товари на основі їхніх попередніх вподобань.

Дослідження маркетологів свідчать про середнє збільшення продажів на 20% після впровадження персоналізації в електронній комерції. Водночас 85% компаній стверджують, що надають своїм клієнтам персоналізований досвід, тоді як лише 60% споживачів вважають, що отримують персоналізовані пропозиції.

Це свідчить про значний розрив між очікуваннями споживачів і фактичними результатами, що підкреслює важливість подальшого вдосконалення практик персоналізації у бізнесі [3].

Наразі у європейському правовому просторі визначальним документом що регулює питання персоналізації є Загальний регламент про захист даних (GDPR) [6]. Цей регламент встановлює вимоги для обробки персональних даних фізичних осіб, забезпечуючи захист їхніх прав та свобод в процесі використання інформації. GDPR вимагає від компаній отримувати явну згоду споживачів на обробку їхніх даних, що включає також збори даних для персоналізації пропозицій.

Разом з тим, регламент дає споживачам право на доступ до своїх персональних даних, їх виправлення, видалення та обмеження обробки. Компанії, які не дотримуються вимог GDPR, знаходяться під ризком застосування фінансових санкцій, які стимулюють їх до відповідального підходу у використанні персональних даних. В умовах швидкого розвитку цифрових технологій, GDPR стає не лише інструментом захисту прав споживачів, але і способом формування довіри між бізнесом і клієнтами, що є важливим механізмом для успішної реалізації персоналізованих стратегій маркетингу. Таким чином, GDPR не лише створює базу для регулювання персоналізації в електронній торгівлі, але й сприяє формуванню етичних стандартів щодо обробки персональних даних у рамках цифрового простору.

Загальний регламент захисту персональних даних (GDPR) [6] вступив в силу 25 травня 2018 року. Він автоматично набув чинності у всіх країнах-членах Європейського союзу та Європейської економічної зони (ЄС/ЄЕЗ).

Основні цілі GDPR включають:

- гармонізацію законодавства про захист персональних даних на території всього ЄС;
- модернізацію норм захисту персональних даних у відповідь на технологічні зміни;
- посилення прав громадян у сфері захисту їхньої особистої інформації;
- збільшення вимог щодо відповідальності та обов'язків контролерів та обробників даних;
- вдосконалення процесів документування і контроль за дотриманням норм законодавства у сфері захисту даних;
- забезпечення більшої прозорості щодо того, як, ким і з якою метою використовуються персональні дані.

І персоналізація і конфіденційність даних споживачі у сфері електронної комерції ґрунтується на омнікальності. Омнікальність це один із важливих інноваційних підходів, що активно використовується в е-комерції. Він означає інтеграцію різних каналів продажу й обслуговування, зокрема онлайн-магазинів та мобільних додатків, для створення єдиного та зручного досвіду покупок для клієнтів.

Наразі використання нових маркетингових стратегій підсилюється необхідністю персоналізації, яка сприяє більш ефективному залученню споживачів і відповідності їхнім потребам. Персоналізація дозволяє компаніям надавати цільові пропозиції та рекомендації, враховуючи індивідуальні вподобання споживачів, проте для цього необхідно обробляти значні обсяги персональної інформації. У зв'язку з цим, е-бізнес повинен вказати, щоб їхні маркетингові введення відповідали вимогам законодавства, гарантуючи при цьому конфіденційність даних. Забезпечення прозорості в обробці даних, отримання згоди споживачів на персоналізацію та чітке інформування про способи використання особистої інформації є істотними елементами реалізації успішних маркетингових стратегій. У свою чергу, це сприяє формуванню довіри та міцніших відносин між брендами і споживачами, що в результаті позитивно вплине на лояльність і репутацію компаній на ринку.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На основі опрацьованого матеріалу необхідно відзначити, що сучасний спосіб ведення електронної комерції значно відрізняється від того, що існував декілька років тому. Встановлено, що сучасний бізнес прагне залучити якомога більше споживачів, а тому планує свою діяльність таким чином, щоб адаптуватися до індивідуальних потреб та вподобань своїх клієнтів. При цьому важливим аспектом залишається створення персоналізованого досвіду для користувачів, який дозволяє покращувати взаємодію зі споживачами.

Однак, поряд із бажанням компаній підвищити ефективність своїх маркетингових стратегій, виникає потреба у забезпеченні конфіденційності даних споживачів, відповідно до вимог законодавства, зокрема регламенту GDPR. Ця обставина потребує знаходження балансу між наданням персоналізованих послуг і дотриманням законодавчої відповідності. Тільки так бізнес може не лише успішно привертати та утримувати увагу споживачів, але й формувати довіру, яка є визначальним фактором для сталого розвитку в умовах ринку електронної комерції. В результаті, компанії, які зможуть ефективно поєднати персоналізацію з гарантією конфіденційності, матимуть значно більше можливостей для задоволення потреб своїх споживачів.

Список використаних джерел:

1. Кривенко А. В. Роль таргетованої реклами у розвитку інтернет магазину. С. 133–134. URL: <https://duan.edu.ua/wp-content/uploads/2024/07/zbirnyk-tez-2024-marketynh.pdf>
2. Товкун Л. В., Перепелиця М. О. Правове регулювання електронної комерції та особливості її оподаткування в Україні та світі. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3, 2022. С. 178–182. URL: http://lsej.org.ua/3_2022/40.pdf
3. Персоналізація в маркетингу: закордонні кейси та практичні поради для e-Commerce. 2024. URL: <https://turumburum.ua/blog/personalizaciya-v-marketingu-zakordonni-keysy-ta-praktichni-poradi-dlya-ecommerce>
4. Конопляникова М. Персоналізація як стратегія лояльності в електронній комерції. № 1. 2024. С. 4–26. URL: https://www.researchgate.net/publication/378931042_Personalizacia_ak_strategia_loalnosti_v_elektronnij_komercii
5. Попко О. В., Філатова В. В. Персоналізація в сучасному маркетингу та її вплив на лояльність клієнтів. *Економіка та суспільство*, № 58. 2023. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/3266/3189>
6. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних) від 27 квітня 2016 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text

УДК 347.746.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.10>**М. О. Завгородній**, аспірант

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

**ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ БАНКРУТСТВА:
УКРАЇНСЬКИЙ І СВІТОВИЙ ДОСВІД**

У статті досліджено питання щодо проблеми визначення поняття банкрутства: український і світовий досвід. Наголошено на тому, що існуючі думки щодо поняття "банкрутство" різняться в залежності від контексту та точки зору, а також його впливу на систему економічних відносин та самі підприємці. За словами вітчизняних вчених, банкрутство підприємства зазвичай спричиняється глибокою системною кризою, яка виникає внаслідок зовнішніх та внутрішніх чинників, і відомою причиною є неплатоспроможність підприємства.

Як висновок, сказано про те, що український досвід свідчить про те, що законодавство про банкрутство спрямоване переважно на захист інтересів кредиторів, забезпечуючи швидку реалізацію майна боржника та задоволення їх вимог. Проте низький рівень інвестиційної активності та загальна економічна нестабільність свідчать про недостатню ефективність цього підходу в контексті зміцнення економічної безпеки та благополуччя громадян.

Світовий досвід також відображає різноманітність підходів до визначення поняття банкрутства. Наприклад, у країнах з прокредиторським підходом наголошується на швидкій реалізації майна боржника, тоді як інші країни виступають за більш гнучкий підхід, спрямований на збереження підприємств та розв'язання кризових ситуацій.

Потрібно збалансувати інтереси всіх сторін – боржника, кредиторів, а також держави. Ефективна система банкрутства повинна сприяти як відновленню платоспроможності боржника, так і захисту прав кредиторів, що є ключовим фактором для стабільності економічних відносин та розвитку суспільства.

Ключові слова: банкрутство, неплатоспроможність, досвід, регулювання.

M. O. Zavorodnii. Problems of defining the concept of bankruptcy: Ukrainian and global experience

The article examines the problem of defining the concept of bankruptcy: Ukrainian and world experience.

It is emphasized that existing opinions on the concept of "bankruptcy" differ depending on the context and point of view, as well as its impact on the system of economic relations and the entrepreneurs themselves. According to domestic scientists, the bankruptcy of an enterprise is usually caused by a deep systemic crisis that arises as a result of external and internal factors, and the known reason is the insolvency of the enterprise.

As a conclusion, it is said that the Ukrainian experience shows that bankruptcy legislation is mainly aimed at protecting the interests of creditors, ensuring the quick realization of the debtor's property and meeting their demands. However, the low level of investment activity and general economic instability indicate insufficient effectiveness of this approach in the context of strengthening economic security and well-being of citizens.

World experience also reflects the diversity of approaches to defining the concept of bankruptcy. For example, in countries with a pro-creditor approach, quick realization of the debtor's property is emphasized, while other countries favor a more flexible approach aimed at preserving enterprises and resolving crisis situations.

It is necessary to balance the interests of all parties – the debtor, creditors, as well as the state. An effective bankruptcy system should contribute both to the restoration of the debtor's solvency and to the protection of the rights of creditors, which is a key factor for the stability of economic relations and the development of society.

Key words: bankruptcy, insolvency, experience, regulation.

Постановка проблеми. Україна може стати високоцивілізованим суспільством, ґрунтуючись на європейській інтеграції, через перетворення основних економічних і правових принципів свого функціонування, включаючи регулювання відносин у сфері неплатоспроможності та банкрутства. Нинішня державна політика в цій області не є належно ефективною, через несправності у галузевому законодавстві, недостатню увагу влади до процесів відновлення платоспроможності боржника, а також протиправні дії, що спричиняють ліквідацію багатьох підприємств.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематиці визначення поняття банкрутства були присвячені праці різних вчених. Наприклад, Вольвач Б. В. у своїй праці проаналізував правові механізми банкрутства в інвестиційному процесі [1].

Геєць В. М. досліджує особливості взаємозв'язку економічних і політичних передумов реконструктивного розвитку економіки України [2].

Фонова О. описує останні тренди у відновленні платоспроможності фізичних осіб – валютних позичальників [3].

Тюріна Ю. Є. розглядає поняття продажу майна боржника у процедурі банкрутства [4].

Тищенко Н. досліджує нові можливості для кредиторів і боржників за Кодексом України з процедур банкрутства [5].

Козак Л.С. та О.В. Федорук аналізують інститут банкрутства як невід'ємний елемент ринкової економіки [6].

Чорна Ю.В. досліджує правове становище суб'єктів забезпечення конкурсного провадження, враховуючи вітчизняний та зарубіжний досвід [7].

Тищенко Н. порівнює світові стандарти банкрутства з українським законодавством [8].

Мета дослідження. Проаналізувати проблеми визначення поняття банкрутства, розглянути український і світовий досвід.

Виклад основного матеріалу. Важко переоцінити значення процедури банкрутства для стійкого функціонування економічної системи країни, оскільки вона сприяє ясності в суспільних відносинах. Ця ясність, в свою чергу, створює умови для стратегічного планування окремих підприємств та їх поступового розвитку, що сприяє економічному зростанню в цілому. Кожне підприємство, як суб'єкт підприємництва, практично є унікальним і особливим.

Банкрутство у ринковій економіці виконує дві важливі функції. По-перше, воно допомагає виключити неефективні суб'єкти підприємницької діяльності з ринку. По-друге, у разі тимчасових фінансових труднощів це дає їм можливість відновити або покращити свою роботу на ринку. Все це підкреслює важливість існування адекватного законодавства, що регулює ситуації неплатоспроможності (банкрутства) і є ключовим інститутом господарського права України [1, с.150].

Унаслідок широкомасштабної агресії Російської Федерації на територію України, багато суб'єктів господарювання не мали можливості виконувати свої фінансові зобов'язання та продовжувати свою діяльність. Крім того, багато підприємств були частково або повністю руйновані.

Ця ситуація підкреслює важливість регулювання процедур та механізмів банкрутства підприємств, оскільки більшість суб'єктів господарювання змушені розпочинати свою діяльність, по суті, спочатку з чистого аркуша. Це підкреслює актуальність регулювання процедур та механізмів банкрутства підприємств.

Вітчизняне законодавство визначає поняття «банкрутство» як визнання господарським судом неспроможності боржника відновити свою платоспроможність через процедури санації та реструктуризації та погасити грошові вимоги кредиторів, якщо це не можливо іншим чином, ніж застосуванням ліквідаційної процедури [2, с.10]. Враховуючи зміст такого визначення, важливо зазначити, що банкрутство у цьому контексті розглядається як організаційно-правовий захід, який призначає господарський суд у випадку, коли боржник не може відновити свою платоспроможність та здійснити виплати кредиторам. Існуючі думки щодо поняття «банкрутство» різняться в залежності від контексту та точки зору, а також його впливу на систему економічних відносин та самі підприємці. За словами вітчизняних вчених, банкрутство підприємства зазвичай спричиняється глибокою системною кризою, яка виникає внаслідок зовнішніх та внутрішніх чинників, і відомою причиною є неплатоспроможність підприємства.

Оскільки боржник не може продовжувати свою діяльність через відсутність ресурсів або внаслідок непогодження кредиторів на санацію, банкрутство зазвичай вважається останнім антикризовим заходом. У деяких випадках процедуру банкрутства ініціюють кредитори, які вже не мають інших варіантів, тоді як у інших випадках боржники самі звертаються до суду із заявою про реорганізацію або санацію свого боргу [3].

У вітчизняних дослідженнях Б. Москвіна висловлюється різноманітна думка про банкрутство [4, с.55]. З одного боку, цей процес розглядається як крайній захід, коли всі інші способи вирішення кризової ситуації вже вичерпані, і керівництво підприємства або його власники більше нічого не можуть зробити, або коли немає необхідних ресурсів для реструктуризації боргів або кредитори не згодні на санацію. З іншого боку, деякі підприємці можуть використовувати банкрутство як спосіб ухилення від своїх зобов'язань та спроби змусити суд призначити процедуру реорганізації або санації.

З соціальних і економічних поглядів ліквідація боржників у результаті процедури банкрутства має як позитивні, так і негативні аспекти. З одного боку, конкурентне середовище на ринку залишає сильних гравців, тоді як підприємства, які допустили помилки в управлінні або не врахували кризові загрози, можуть бути ліквідовані. Це відображає філософію ринку, де перемагає сильніший. Однак важливо зазначити, що це лише економічний аспект процедури банкрутства.

Дослідження зарубіжного досвіду щодо категорії «банкрутство» та механізму його реалізації серед суб'єктів, які мають складності з виконанням боргових зобов'язань перед кредиторами, є цікавим [5].

Важливо відзначити, що для більшості зарубіжних країн інститут банкрутства використовується в економіці для відновлення платоспроможності суб'єктів, сприяючи оздоровленню та розвитку економічних відносин у країні, що призводить до покращення рівня життя її громадян.

У країнах з ринковою економікою загалом спостерігаються два аспекти законодавства про банкрутство: прокредиторський та проборжниковий. Вибір між цими напрямками процедури банкрутства здійснюється органами публічної влади відповідної країни і ґрунтується на домінуванні макро- та мікрорегулювання економічних відносин.

Проте, на думку вітчизняного експерта з питань банкрутства Н. Тищенко, всі сторони стараються знайти таке рішення, щоб кредитор не зазнавав тотальних втрат своїх коштів, а боржник мав можливість вирішити всі фінансові проблеми в законний спосіб, зберігаючи свою репутацію [6, с.291].

Для вироблення конкретного алгоритму дій для українських законодавців та органів виконавчої влади, розглянемо підходи до регулювання економічних відносин через інститут банкрутства в окремих країнах.

Серед європейських країн, які характеризуються макроекономічним підходом до регулювання ринкових суб'єктів, можна виділити Францію. Ця країна має конкурентоздатну економіку та високий рівень ВВП на душу населення. Щодо законодавства про банкрутство у Франції, воно орієнтоване на проборжниковий підхід, спрямований на збереження підприємства через вирішення кризової ситуації, виконання боргових зобов'язань перед кредиторами і збереження робочих місць. Наприклад, французькому боржнику у разі фінансової неспроможності необхідно звернутися до суду з письмовою заявою протягом 15 днів для початку процедури банкрутства.

Цікаво також дослідити систему організаційних заходів у Франції щодо уникнення ліквідації підприємства-боржника. Зокрема, одним із найефективніших реорганізаційних заходів є передача підприємства в оренду з правом викупу на термін до двох років. З соціального аспекту пріоритет надається виплаті заробітної плати персоналу підприємства-боржника.

Важливо відзначити, що у Франції нині не існує інституційної системи адміністрування процедур банкрутства, але держава залишає за собою право визначати зміст такого втручання у відносини боржника та кредиторів [7].

Німеччина має значний досвід у врегулюванні питань банкрутства, особливо в його правовому та організаційному аспектах. Відомий Закон Німеччини «Про неспроможність» регулює ці питання. Згідно з цим законом, банкрутство може статися у разі відсутності ліквідності (коли особа не може сплатити 90% боргів) або коли заборгованість підприємства перевищує його активи. Процедура розпочинається, якщо протягом 2 років не вдається врегулювати фінансові зобов'язання перед кредиторами, зокрема, обов'язкові платежі.

У Німеччині адміністрування процедури банкрутства покладено на Федеральне міністерство юстиції, яке має спеціальний Департамент, відповідальний за торгове та господарське право. Цей відділ контролює правові норми, пов'язані зі звітами про фінансовий стан підприємств, договорами страхування, а також з авторським правом. Крім того, Департамент надає юридичні висновки щодо законопроектів та ініціатив у галузі господарського та фінансового права.

В німецькій моделі інституту банкрутства, порушення провадження можливе при неплатоспроможності боржника, що визначається як неможливість виконати фінансові зобов'язання перед кредиторами. Це може статися за ініціативи самого боржника чи кредитора. Проте боржник має 21 день на те, щоб відновити свою платоспроможність або звернутися до суду щодо початку процедури банкрутства.

Варто зазначити, що в Німеччині враховуються інтереси як боржника, так і кредитора. Кредитор має право вирішувати, як буде використано майно боржника: через його продаж або санацію [8]. Зазвичай санація включає у себе фінансову підтримку від кредитора, що сприяє поліпшенню фінансового стану боржника.

Висновки та перспективи. Отже, проблема визначення поняття банкрутства є складною і має свої особливості як в українському, так і в світовому контексті.

Український досвід свідчить про те, що законодавство про банкрутство спрямоване переважно на захист інтересів кредиторів, забезпечуючи швидку реалізацію майна боржника та задоволення їх вимог. Проте низький рівень інвестиційної активності та загальна економічна нестабільність свідчать про недостатню ефективність цього підходу в контексті зміцнення економічної безпеки та благополуччя громадян.

Світовий досвід також відображає різноманітність підходів до визначення поняття банкрутства. Наприклад, у країнах з прокредиторським підходом наголошується на швидкій реалізації майна боржника, тоді як інші країни виступають за більш гнучкий підхід, спрямований на збереження підприємств та розв'язання кризових ситуацій.

Потрібно збалансувати інтереси всіх сторін – боржника, кредиторів, а також держави. Ефективна система банкрутства повинна сприяти як відновленню платоспроможності боржника, так і захисту прав кредиторів, що є ключовим фактором для стабільності економічних відносин та розвитку суспільства.

Список використаних джерел:

1. Вольвач Б. В. Правові механізми банкрутства в інвестиційному процесі. *Господарсько-правове забезпечення інноваційного інвестування: проблеми та пропозиції* : матеріали круглого столу, м. Харків, 16 листопада 2017 р. Харків, 2017. С. 149–153.
2. Геєць В. М. Особливості взаємозв'язку економічних і політичних передумов реконструктивного розвитку економіки України. *Економіка України*. 2016. № 12. С. 3–21.
3. Фонова О. Новітня історія відновлення платоспроможності фізичних осіб – валютних позичальників. *Банкрутство & ліквідація в Україні*. 02 червня 2021 року. URL: <https://bankruptcy-ua.com/articles/16880>
4. Тюріна Ю. Є. Щодо поняття продажу майна боржника у процедурі банкрутства. *Правові горизонти*. 2021. Вип. 26 (39). С. 52–58.

5. Тищенко Н. Кодекс України з процедур банкрутства: нові можливості для кредиторів і боржників
URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA012742

6. Козак Л.С. Інститут банкрутства як невід’ємний елемент ринкової економіки. Л.С. Козак, О.В. Федорук. *Управління проектами, системний аналіз і логістика. Технічна серія*. 2010. Вип. 7. С. 290–294.

7. Чорна Ю.В. Правове становище суб’єктів забезпечення конкурсного провадження: вітчизняний та зарубіжний досвід. *ScienceRise*. 2016. № 1(1).

8. Тищенко Н. Світові стандарти банкрутства – порівняння з українським законодавством.
URL: <https://nobili.ua/news/publications/svitovi-standarty/>

УДК 346.91:347.736

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.11>

О. С. Ярмоленко, кандидат юридичних наук, докторант
Донецького державного університету внутрішніх справ

ЗАХИСТ ПРАВ КРЕДИТОРІВ БОРЖНИКА – ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ

У статті проаналізовано проблеми захисту прав кредиторів боржника-фізичної особи. Зазначено, що суди все частіше розглядають справи пов'язані з визнанням фізичних осіб банкрутами, тому дослідження процедури банкрутства фізичних осіб стають все більш поширеними у працях вчених та практиків. Однак, питанням захисту прав кредиторів боржника-фізичної особи не приділяється значна увага. Водночас, необхідність дослідження актуалізується не тільки зростанням кількості неплатоспроможних боржників-фізичних осіб, а також складністю стягнення боргів із фізичних осіб, запровадженням шахрайських схем та приховування активів з метою уникнення повернення боргів, необхідністю знаходження балансу між захистом кредиторів, задоволення їх вимог та соціальними правами боржників, зростанням судового навантаження по таким категоріям справ тощо.

Ознайомлення з сучасними напрацюваннями фахівців з питань банкрутства, законодавства та судової практики дозволили побудувати алгоритм захисту прав кредиторів у справах про банкрутство фізичних осіб, який має на меті максимальне повернення боргів та мінімізацію ризиків зловживання з боку боржників. Алгоритм захисту кредиторів включає кілька етапів, від оцінки фінансового стану боржника до моніторингу процедур і судового захисту. Основне завдання кредитора - бути активним учасником процесу, своєчасно подавати заяви, контролювати реалізацію активів і використовувати всі правові інструменти для максимізації повернення боргів та захисту своїх інтересів.

Визначено, що захист прав кредитора боржника-фізичної особи базується, крім загальних принципів, на специфічних, які властиві процесу банкрутства фізичної особи. До таких принципів можна віднести: принцип безумовного звільнення від боргів (крім особистих зобов'язань), принцип правонаступництва боргів фізичної особи в межах спадкової маси, принцип безумовної реструктуризації окремих категорій зобов'язань тощо. Розкрито сутність вказаних принципів.

Проаналізовано особливості захисту прав кредитора боржника-фізичної особи в деяких європейських країнах. Визначено, що спостерігається тенденція впровадження позасудових форм врегулювання боргів, зокрема шляхом розробки та затвердження плану реструктуризації боргів до відкриття судом провадження у справі про банкрутство.

Ключові слова: банкрутство, боржник-фізична особа, кредитор, господарський суд, неплатоспроможність, заборгованість.

O. S. Iarmolenko. Protection of the rights of creditors of an individual debtor

The article analyzes the problems of protecting the rights of creditors of the individual debtor. It is noted that the courts are increasingly considering cases related to the recognition of individuals as bankrupt, therefore, research into the bankruptcy procedure of individuals is becoming more and more common in the works of scientists and practitioners. However, the protection of the rights of creditors of the individual debtor is not given much attention. At the same time, the need for research is actualized not only by the increase in the number of insolvent debtors-individuals, but also by the difficulty of collecting debts from individuals, the introduction of fraudulent schemes and hiding assets in order to avoid the return of debts, the need to find a balance between the protection of creditors, the satisfaction of their demands and the social rights of debtors, the increase in court workload for such categories of cases, etc.

Acquaintance with the modern developments of experts in bankruptcy, legislation and judicial practice made it possible to build an algorithm for the protection of creditors' rights in cases of bankruptcy of individuals, which aims to maximize the return of debts and minimize the risks of abuse by debtors. The algorithm for protecting the rights of creditors includes several stages, from assessing the debtor's financial condition to monitoring procedures and legal protection. The main task of the creditor is to be an active participant in the process, submit applications in a timely manner, monitor the sale of assets and use all legal tools to maximize debt recovery and protect one's interests.

It was determined that the protection of the creditor's rights of the debtor-individual is based, in addition to general principles, on specific ones that are characteristic of the process of bankruptcy of an individual. Such principles include: the principle of unconditional discharge from debts (except for personal obligations), the principle of legal succession of debts of an individual within the limits of the inheritance, the principle of unconditional restructuring of certain categories of obligations, etc. The essence of these principles is revealed.

The peculiarities of the protection of the rights of the creditor of the debtor-individual in some European countries are analyzed. It was determined that there is a tendency to implement extrajudicial forms of debt settlement, in particular by developing and approving a debt restructuring plan before the court opens bankruptcy proceedings.

Key words: bankruptcy, debtor-individual, creditor, economic court, insolvency, indebtedness.

Постановка проблеми. Банкрутство фізичних осіб є легальним способом звільнитися від боргових зобов'язань. Але, крім визначення механізму погашення боргів фізичними особами, актуалізується питання захисту кредиторів боржника-фізичної особи, що обумовлюється кількома ключовими факторами.

По-перше, зростання кількості неплатоспроможних боржників-фізичних осіб. Останні десятиліття спостерігається значне збільшення фізичних осіб, які мають зобов'язання перед кредиторами. Економічна нестабільність, падіння доходів населення, масові звільнення, кризові явища (наприклад, пандемія COVID-19), втрата роботи та бізнесу, знищення активів, вимушений переїзд до інших міст (в більшості випадків за кордон) та військовий стан призвели до того, що багато громадян не можуть своєчасно виконувати свої зобов'язання перед кредиторами. Це підвищує ризик для кредиторів та посилює необхідність ефективних механізмів захисту їх інтересів.

По-друге, складність стягнення боргів із фізичних осіб. На відміну від юридичних, з яких простіше стягнути борги за рахунок активів, майно фізичної особи часто обмежене. Законодавство передбачає захист мінімально необхідного майна, що ускладнює повне задоволення вимог кредиторів. Це створює проблему для фінансових організацій, банків та приватних кредиторів, які потребують адекватного правового захисту для повернення наданих коштів.

По-третє, запровадження шахрайських схем та приховування активів з метою уникнення повернення боргів. Нерідко боржники-фізичні особи запроваджують шахрайські схеми для приховування активів, що робить процес стягнення боргів довгим, трудомістким, а іноді і неможливим. На теперішній час актуальність проблеми полягає у необхідності вдосконалення правових норм, які б дозволили ефективно виявляти такі схеми та запобігати шахрайству, забезпечуючи захист прав кредиторів.

По-четверте, знаходження балансу між захистом кредиторів, задоволення їх вимог та соціальними правами боржників. Важливо не лише захищати інтереси кредиторів, а й дотримуватися прав боржників, багато з яких можуть опинитися у складній життєвій ситуації. Законодавство має враховувати інтереси обох сторін: кредиторів – для гарантії повернення коштів, та боржників – для запобігання їхньому фінансовому краху та збереження базових життєвих умов. Це особливо актуально у світлі посилення соціальних захисних механізмів, спрямованих на фінансову підтримку громадян.

По-п'яте, зростання судового навантаження по спрам пов'язаних з розглядом справ за участю фізичних осіб-боржників. Збільшення кількості справ, пов'язаних із стягненням боргів, призводить до перевантаження судової системи та необхідності спрощення процедур вирішення спорів між кредиторами та боржниками. Це вимагає впровадження ефективних правових механізмів, які прискорювали б процес стягнення боргів і знижували навантаження на суди. Отже, актуальність проблеми захисту прав кредиторів боржника-фізичної особи не викликає заперечень та потребує негайного дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання банкрутства фізичної особи досліджували такі вчені, як О. А. Беляневич, О. М. Бірюков, І. А. Бутирська, А. А. Бутирський, Л. Л. Гарник, Л. І. Грабован, Ю. В. Кабенюк, Л. М. Ніколенко, О. П. Подцерковний, Б. М. Поляков, І. Є. Рибка, Т. В. Степанова, В.А. Устименко та інші поважні вчені. Водночас питання захисту прав кредиторів боржника-фізичної особи не були предметом пильної уваги вчених, тому дослідження вказаної проблематики має важливе наукове та практичне значення.

Мета статті полягає у висвітленні проблем захисту прав кредиторів боржника-фізичної особи для створення збалансованої правової системи, яка б одночасно забезпечувала права та інтереси кредиторів, запобігала зловживанням з боку боржників, але при цьому не порушувала права інших осіб.

Виклад основного матеріалу. Кодекс України з процедур банкрутства (далі - КУЗПБ), який введений у дію 21.10.2019 р. спрямований на удосконалення процедур банкрутства, визначив процедуру банкрутства (неспроможності) фізичних осіб. Ефективність його реалізації є ідентифікатором європейського вектору України [1, с. 37–43]. Процедура банкрутства за своєю суттю є конкурсним процесом, основною метою якого, зокрема, є рівномірне і справедливе задоволення вимог всієї сукупності кредиторів неплатоспроможного боржника. Досягнення цієї мети є можливим за умови гарантування: 1) охорони інтересів кредиторів від протизаконних дій інших кредиторів; 2) охорони інтересів кредиторів від недобросовісних дій боржника; 3) охорони боржника від протизаконних дій кредиторів [2].

Верховний Суд у складі судової палати для розгляду справ про банкрутство Касаційного господарського суду зазначив, що правове регулювання статусу кредиторів у справах про банкрутство є одним із ключових питань цього процесу, адже, з одного боку, відкриття та провадження у справі про банкрутство впливає на права, інтереси, діяльність кредиторів та їх фінансовий стан, а з іншого – від волі кредиторів залежить і доля боржника [3, п. 56.2].

КУЗПБ містить норми спрямовані на розвиток процедури банкрутства фізичних осіб, яка збігається з банкрутством юридичних осіб, однак має деякі характерні особливості. Головна відмінність полягає в тому, що взагалі метою провадження є диференційований підхід: для юридичних осіб – задоволення вимог кредиторів, для фізичних осіб – відновлення платоспроможності. Тому зрозуміло, що весь процес банкрутства за законодавством побудований таким чином, щоб досягти мету визначену КУЗПБ.

З аналізу законодавства і судової практики можна побудувати алгоритм захисту прав кредиторів у справах про банкрутство фізичних осіб, який має на меті максимальне повернення боргів та мінімізацію ризиків зловживання з боку боржників.

По-перше, кредитори повинні оцінити фінансовий стан боржника та реалістичність його заяви. Важливо зрозуміти, чи дійсно боржник не має можливості сплатити борг або намагається ухилитися від своїх зобов'язань. Заяву про неплатоспроможність фізичної особи може подати лише сам боржник і лише за наявності визначених у п. 2 ст. 115 КУЗПБ умов:

боржник припинив погашення кредитів чи здійснення інших планових платежів у розмірі більше 50 відсотків місячних платежів за кожним з кредитних та інших зобов'язань упродовж двох місяців;

у боржника відсутнє майно, на яке може бути звернено стягнення, а здійснені виконавцем відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» заходи щодо розшуку такого майна виявилися безрезультатними;

існують інші обставини, які підтверджують, що найближчим часом боржник не зможе виконати грошові зобов'язання чи здійснювати звичайні поточні платежі (загроза неплатоспроможності) [4].

Кредитор не має права ініціювати банкрутство фізичної особи за жодних обставин, навіть за наявності безспірної заборгованості.

Разом із заявою про відкриття провадження у справі про неплатоспроможність боржник подає конкретизований список кредиторів і боржників із зазначенням загальної суми грошових вимог кредиторів (боржників), а також щодо кожного кредитора (боржника) - його імені або найменування, його місцезнаходження або місця проживання, ідентифікаційного коду юридичної особи або реєстраційного номера облікової картки платника податків та номера паспорта (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та офіційно повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті), суми грошових вимог (загальної суми заборгованості, заборгованості за основним зобов'язанням та суми неустойки (штрафу, пені) окремо), підстав виникнення зобов'язань, а також строку їх виконання згідно із законом або договором (ст. 116 КУЗПБ).

По-друге, кредитор повинен розуміти, що від його активних дій залежить повернення боргів. Важливо виявити, чи є у боржника інші кредитори з пріоритетним правом на задоволення вимог (наприклад, забезпечені кредитори). Це допоможе спрогнозувати розподіл активів боржника. Уже на стадії розпорядження майном права кредиторів захищаються за допомогою різноманітних засобів, зокрема і шляхом обмеження можливостей боржника самостійно розпоряджатися своїм майном.

Стаття 118 КУЗПБ зазначає, що господарський суд має право за вмотивованим клопотанням сторін у справі про неплатоспроможність чи за своєю ініціативою вжити заходів для забезпечення вимог кредиторів. Вимоги кредиторів - це претензії кредиторів до боржника щодо повернення заборгованості. У процесі банкрутства фізичних осіб важливо розуміти, як саме будуть задовольнятися ці вимоги. Кредитори повинні подати свої вимоги до суду в установлені терміни. Це необхідно для включення їх до реєстру вимог кредиторів. Вимоги, подані після закінчення терміну, можуть бути задоволені лише після повного задоволення вимог, поданих вчасно [5].

До заходів для забезпечення вимог кредиторів належать, зокрема: заборона боржнику укладати правочини (договори); зобов'язання боржника передати майно, інші цінності на зберігання третім особам; вчинення або утримання від вчинення певних дій; заборона боржнику розпоряджатися його нерухомим майном та цінними паперами; накладення арешту на конкретне майно боржника; інші заходи для збереження майна боржника; заборона виїзду боржника за кордон.

Слід підкреслити, що кредитор, шляхом участі у зборах кредиторів, має можливість реально впливати на виконання зобов'язань боржника, а не лише спостерігати зі сторони, як це відбувається у звичайному виконавчому провадженні. Наприклад, збори кредиторів, згідно п. 8 ст. 123 КУЗПБ схвалюють план реструктуризації боргів боржника. Кредитор повинен проаналізувати його та вирішити, чи прийнятний такий план. Якщо план не вигідний, варто голосувати проти нього та пропонувати інші варіанти. Важливо розглянути, чи є можливість отримати більше через реалізацію активів боржника.

Іноді, законодавство виокремлює декілька моделей можливої поведінки кредиторів. Наприклад, абз. 3 ч. 2 ст. 45 КУЗПБ передбачено декілька можливих правових моделей поведінки забезпеченого кредитора, які застосовуються залежно від змісту заставних відносин кредитора і боржника (майнового поручителя): 1) забезпечені кредитори зобов'язані подати заяву з грошовими вимогами до боржника в частині вимог, що є незабезпеченими; 2) забезпечені кредитори можуть повністю відмовитися від забезпечення; 3) забезпечені кредитори можуть частково відмовитися від забезпечення. Такий підхід враховує вимоги КУЗПБ та мінімізує виникнення проблемних ситуацій. Забезпечений кредитор при такому підході самостійно визначає модель поведінки щодо своєї участі у справі про банкрутство: або його вимоги є повністю забезпеченими (з урахуванням умов відповідного договору застави (іпотеки)), однак при цьому він бере участь у засіданні зборів кредиторів та комітеті кредиторів лише з правом дорадчого голосу, або він вчиняє активні процесуальні дії щодо повної чи часткової відмови від забезпечення і таким чином набуватиме право вирішального голосу на зборах кредиторів [6].

По-третє, здійснення контролю з боку кредитора за реалізацією активів боржника. Наприклад, господарський суд за клопотанням кредитора може заборонити боржнику вчиняти без згоди розпорядника майна правочини, а також зобов'язати боржника передати цінні папери, майно, інші цінності на зберігання третім особам, вчинити чи утриматися від вчинення певних дій або вжити інших заходів для збереження майна боржника та забезпечення вимог кредиторів (у тому числі шляхом позбавлення боржника права розпорядження його майном або цінними паперами без згоди розпорядника майна або суду, який розглядає справу про банкрутство; накладення арешту на конкретне рухоме чи нерухоме майно боржника), про що виноситься ухвала [4].

Стаття 42 КУзПБ визначає, що кредитор має право звернутися з заявою до господарського суду щодо визнання недійсними правочинів боржника, які він уклав за останні три роки перед банкрутством, з підстав визначених цією статтею.

По-четверте, кредитор повинен бути активним учасником безпосередньо судового процесу щодо моніторингу строків та процедур, щоб не пропустити можливість подати заяви чи клопотання. Кредитори можуть об'єднувати зусилля для ефективного захисту своїх прав, особливо якщо існує можливість оскарження рішень або дій боржника, а також арбітражного керуючого. Також, якщо кредитор вважає, що арбітражний керуючий діє всупереч його інтересам (наприклад, неефективно реалізує активи або допускає зловживання з боку боржника), він може звернутися до суду.

По-п'яте, задоволення інтересів кредиторів шляхом отримання своєї частки від продажу активів боржника відповідно до черговості задоволення вимог. Усе майно, яке включене до ліквідаційної маси, підлягає продажу, а кошти від такого продажу вносяться на окремий банківський рахунок, з якого відбувається задоволення вимог кредиторів. Вимоги кредиторів, включені до реєстру вимог кредиторів, задовольняються у визначеній законодавством черговості. У першу чергу задовольняються вимоги щодо сплати аліментів, відшкодування шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи, сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне та інше соціальне страхування. У другу чергу задовольняються вимоги щодо сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) та проводяться розрахунки з іншими кредиторами. У третю чергу сплачуються неустойки (штраф, пеня). Вимоги кожної наступної черги задовольняються за рахунок коштів від продажу майна боржника після повного задоволення вимог попередньої черги. У разі недостатності коштів, одержаних від продажу майна банкрута, для повного задоволення всіх вимог однієї черги вимоги задовольняються пропорційно до суми вимог, що належить кожному кредиторові однієї черги. По завершенні процедури погашення боргів господарський суд, постановляючи ухвалу про закриття провадження у справі про неплатоспроможність, ухвалює рішення про звільнення боржника - фізичної особи від боргів. Звільнившись від усіх боргів, фізичній особі не варто забувати, що вона несе репутаційні втрати.

Захист прав кредитора боржника-фізичної особи базується, крім загальних принципів, на специфічних, які властиві процесу банкрутства фізичної особи. До таких принципів можна віднести: принцип безумовного звільнення від боргів (крім особистих зобов'язань), принцип правонаступництва боргів фізичної особи в межах спадкової маси, принцип безумовної реструктуризації окремих категорій зобов'язань тощо [7, с. 281].

Принцип безумовного звільнення від боргів активно застосовується у німецькому законодавстві. Звільнення від частини боргів відбувається лише по відношенню до добросовісного боржника, якому така можливість надається за рішенням кредиторів у разі затвердження плану відновлення платоспроможності боржника - фізичної особи за її клопотанням. При цьому фізична особа може бути звільнена від частини незадоволених вимог у разі виконання нею наступних приписів, вказаних к законодавстві. Боржник у разі неспроможності зобов'язаний: займатися відповідною діяльністю, яка приносить доход, а за відсутності роботи старатися її отримати; не відмовляючись від виконання посильної роботи; передати довіреній особі половину вартості майна, яке ним успадковане після смерті спадкодавця; здійснювати виплати по задоволенню конкурсних кредиторів тільки через довірену особу і не створювати особливих переваг для окремих кредиторів тощо. Цим самим боржник підтверджує свою добросовісність, доводячи, що затримка платежів викликана не його небажанням платити, а об'єктивною не здатністю своєчасно виконати грошові зобов'язання [8].

Принцип правонаступництва боргів фізичної особи в межах спадкової маси визначає, що права та обов'язки спадкодавця переходять до його спадкоємців як єдине ціле. Виняток можуть складати лише ті права та обов'язки, існування яких є невіддільним від особи спадкодавця і які, відповідно, припиняються з настанням його смерті. Для здійснення процесуального правонаступництва суду, який розглядає справу про банкрутство, необхідно встановити факт матеріального правонаступництва, з яким закон пов'язує вибуття або заміну кредитора, заміну сторони в зобов'язанні або інший випадок заміни сторони.

Принцип безумовної реструктуризації окремих категорій зобов'язань полягає в тому, що певні зобов'язання боржника підлягають обов'язковій реструктуризації, незалежно від волі кредиторів або самого боржника. Це означає, що в процесі банкрутства деякі види боргів повинні бути переглянуті або змінені за певними встановленими законом умовами, без можливості уникнення цієї процедури. Наприклад, це можуть бути борги по кредитах на житло або інші соціально важливі зобов'язання. Такі зобов'язання можуть бути

реструктуризовані на більш м'яких умовах (зниження відсоткової ставки, продовження терміну погашення). Мета цього принципу - надати боржнику можливість зберегти певний рівень фінансової стабільності та уникнути повної втрати життєвих активів (наприклад, житла), водночас забезпечивши повернення частини боргу кредиторам. Наприклад, в Іспанії за Законом про банкрутство, який був прийнятий у 2003 році і набув чинності 01 вересня 2004 року, фізичні особи-боржники отримали можливість списання непогашених боргів перед кредиторами [9].

В деяких європейських країнах існують свої особливості захисту прав кредитора боржника-фізичної особи. Наприклад, боржник та кредитор мають право врегулювати проблемну заборгованість у позасудовій процедурі шляхом укладення і виконання договору реструктуризації (якщо сума боргу не перевищує 5 мільйонів євро), також кредитори право на повторне відкриття протягом 5 років завершеної процедури банкрутства стосовно того ж боржника [9].

Закон про неплатоспроможність фізичних осіб, який був прийнятий у червні 2022 року в Естонії передбачає негайне надання кредиторам інформацію, якої вони потребують у зв'язку із провадженням про реструктуризацію боргу [10].

Звільнення від непогашених боргів є обов'язковим для усіх кредиторів боржника, включаючи тих, хто не заявив свої кредиторські вимоги у межах справи про банкрутство. Разом з тим, деякі види персональних боргів не підлягають списанню за законодавством Німеччини: 1) грошові вимоги, пов'язані із правопорушеннями боржника, зокрема суми, присуджені боржнику за податкові правопорушення; 2) штрафи та інші платежі, прирівняні до них; 3) безвідсоткові позики, надані боржнику на покриття витрат у справі про банкрутство [11].

Отже, можна відзначити, що держави Європейського Союзу постійно удосконалюють законодавства щодо захисту прав кредиторів боржників – фізичних осіб. Спостерігається тенденція впровадження позасудових форм врегулювання боргів, зокрема шляхом розробки та затвердження плану реструктуризації боргів до відкриття судом провадження у справі про банкрутство.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На підставі зробленого аналізу процесуального законодавства та судової практики визначено алгоритм захисту кредитору боржника-фізичної особи. Алгоритм захисту кредиторів включає кілька етапів, від оцінки фінансового стану боржника до моніторингу процедур і судового захисту. Основне завдання кредитора - бути активним учасником процесу, своєчасно подавати заяви, контролювати реалізацію активів і використовувати всі правові інструменти для максимізації повернення боргів та захисту своїх інтересів.

Список використаних джерел:

1. Ніколенко Л.М., Степанова Т.В. Особливості банкрутства фізичних осіб: порівняльно-правова характеристика. *Ампаро*. 2022. № 1. С. 37–43.
2. Банасько О. Судова практика банкрутства фізичних осіб. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/Prezent_Sud_prakt_bankut_fo.pdf
3. Постанова Верховного Суду від 09.07.2020 по справі № 910/26972/14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90349380>
4. Кодекс України з процедур банкрутства : Закон України від 18 жовтня 2018 р. № 2597-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 19. Ст. 74.
5. Майоров В.О. Банкрутство фізичних осіб: кредиторські вимоги та їх задоволення. *Адвокатська компанія «МК Partners»*. URL: <https://mayorovcompany.com.ua/spetsializatsiya/bankrutstvo-fizichnikh-osib-kreditorski-vimogi-ta-jikh-zadovolennya.html>
6. Банасько О. Забезпечення захисту прав та інтересів кредиторів у процедурах, визначених КУзПБ, які застосовуються до боржника. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/Prezent_Banasko_zah_prav_kredit.pdf
7. Смолов К.В. Принципи права неспроможності (банкрутства) в юридичній та судовій доктрині: постановка питання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 269–283.
8. Пригуза П.Д. Правове регулювання процедур банкрутства відсутнього боржника та боржника, що ліквідується власником за законодавством Європейських держав. Порівняльно-правовий аналіз. *Судова влада України*. URL: <https://ks.arbitr.gov.ua/sud5024/pres-centr/publications/417563/>
9. Conditions for the bankruptcy of natural persons: which baltic state is the most attractive for bankruptcy? *International Comparative Jurisprudence*. M. Schihalejev et al. *Research journals*. URL: <https://ojs.mruni.eu/ojs/international-comparative-jurisprudence/article/view/6570>
10. European e-Justice Portal. Insolvency/bankruptcy. *European e-Justice Portal*. URL: <https://e-justice.europa.eu/447/EN/insolvencybankruptcy?SPAIN&member=1>
11. Natural Person Insolvency Act: Act of 01.06.2022. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/511012023002/consolide>

ПРОБЛЕМИ ПРАВООХОРОННОЇ ТА ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 343.222.4(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.12>

Ш. Б. Давлатов, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правоохоронної діяльності
Університету митної справи та фінансів

А. В. Подгорна, здобувачка вищої освіти II рівня
Університету митної справи та фінансів

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА НЕЗАКОННЕ ПРИВЛАСНЕННЯ ВІРТУАЛЬНИХ АКТИВІВ

У статті здійснено комплексний аналіз правового статусу віртуальних активів, зокрема, розглянуто необхідність та стратегії кримінально-правового захисту таких об'єктів. Оскільки такі об'єкти права власності з'явилися ще нещодавно і не кожен готовий сприймати віртуальну власність серйозно, ми маємо намір спробувати пояснити всю важливість захисту віртуальної власності від незаконних посягань, акцентуючи увагу на її економічному значенні. Розглянуто властивості, класифікацію та потенційні ризики для віртуальних активів. Особливу увагу приділено ризикам, які можуть бути пов'язані з неправомірним посяганням на віртуальні активи як об'єкту цивільного права. Оскільки віртуальні активи активно інтегруються в бізнес – процеси, важливо виявити їх роль як інструментів інвестування та механізму обміну, висвітлено проблематику кримінально правової охорони віртуальних активів, зокрема їх значення для розвитку економіки.

У статті зазначається що право власності на віртуальний актив є зовсім новим явищем, яке потребує чіткого особливого юридичного регулювання. Звертається увага на проблему юридичної невизначеності змісту право власності на віртуальний актив в науковій спільноті. Обґрунтовується необхідність законодавчого регулювання віртуальних активів та постійного вдосконалення роботи з ними для забезпечення правової визначеності, та за допомогою проведення спеціальних курсів підвищення кваліфікації для правоохоронних органів.

Зроблено висновок, що теперішній стан захисту віртуальних активів від кіберзлочинності не відповідає вимогам сьогодення. Доведено, що міжнародна співпраця та впровадження новітніх технологій є ефективним засобом боротьби з кіберзлочинністю. Зазначається, що без належного комплексного та системного регулювання віртуальної власності неможливо ефективно захистити права та інтереси громадян в умовах стрімкого розвитку технологій.

Ключові слова: віртуальні активи, правове регулювання, віртуальна власність, кримінальна відповідальність, кіберзлочин, міжнародне співробітництво, віртуальна ігрова власність, судова практика, кримінальне правопорушення, кібербезпека, віртуальні ігрові активи, віртуальна ігрова власність.

Sh. B. Davlatov, A. V. Podhorna. Criminal liability for the illegal appropriation of virtual gaming assets

In the article was made a complex analysis of the legal status of virtual gaming assets and examined in details the necessity of criminal legal protection. The article highlights and provides an detailed overview of features of virtual assets, ways of their classification and potential threats to their preservation. Particular attention was paid to risks related to unlawful infringement of ownership of virtual assets. In the article was examined in detail the issues faced by law enforcement agencies and owners of virtual assets during the collection of evidence and prosecution for cybercrimes, connected to virtual assets. Also was considered the potential ways of further use of illegally gained virtual assets by offenders. Due to this information, were made evaluation of national and international politics in combating crimes such as cybercrimes, money laundering, terrorism financing, and the proliferation of weapons of mass destruction. Another important point in the article is the attention to the shortcomings and problems of this combating, and different proposals and motivation for their elimination. In the article was mentioned that virtual property is a completely new phenomenon for legal authorities that requires clear special legal regulation. The article draws attention to the problem of legal uncertainty of the content of virtual property among scientists. The author substantiated the need for legislative regulation of virtual assets and continuous improvement of work with them through special courses for law enforcement agencies. Also, in the article was made the conclusion that the current state of protection of virtual assets from cybercrime does not meet the requirements of today and in connection to this it was proved that international

cooperation and the introduction of new technologies are effective methods of combating cybercrime. Finally, in the article was noted that without proper comprehensive and systematic regulation the issues of virtual property, it would be impossible to protect the rights and interests of citizens and government.

Key words: virtual assets, legal regulations, virtual property, criminal liability, cybercrime, international cooperation, virtual gaming property, judicial practice, criminal offence.

Постановка проблеми. Людина за своєю природою прагне продемонструвати свою індивідуальність і відокремитись від маси. Для цього вона вдається внесення корективів у своє життя. Наприклад, граючи в відео-гру, людина створює собі унікального персонажа, купує різні предмети, зброю, інші елементи. Вона прагне до соціальної взаємодії, ділитися своїми ігровими досягненнями та активами з іншими людьми, отримуючи визнання серед інших гравців, проявляючи свою творчість, і в результаті отримує емоційне задоволення. Це детальніше описують у своїй науковій праці Дж. Клеггорн та М. Д. Гріффітс. [13].

Акаунт, фінанси, облікові записи, ігрові предмети, ігрова валюта та інші цифрові об'єкти стають віртуальним активом, який потребує захисту та регулювання. Адже коли речі набувають мати такі риси, як унікальність, рідкість, попит, культурне значення, історичність, естетичність, інвестиційний потенціал, впливовість, прибутковість, з'являються охочі володіти та розпоряджатися таким майном. Але не всі люди є доброчесними, високоморальними, і тому, з різних причин, вдаються до неправомірного привласнення віртуальних активів чи інших кримінальних правопорушень, пов'язаних з шахрайством та кіберзлочинністю. З розвитком ігрової індустрії цінність віртуальних активів зростає, зокрема й через значні фінансові витрати на придбання гри та її доповнень. Постає питання: як захистити право власності на віртуальні активи та як ефективно вести боротьбу з кіберзлочинністю, фінансуванням тероризму та поширенням зброї масового знищення.

Новизна теми наукової статті полягає у висвітленні правової природи віртуального ігрового активу, його особливий статус, зокрема, в складі кримінального правопорушення, складності доведення доказів, боротьби з такими правопорушеннями, а також механізмів вдосконалення системи захисту права власності на віртуальні активи та забезпечення правопорядку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання віртуальної власності у своїй працях розглядали багато вчених, серед яких можна виділити таких, як Булеца С. Б., Еннан Р., Сліпченко С. О., Горобець Н. О., Співак О. М., Бутнік-Сіверський О., Некіт К. Г., Овсієнко О. В., Радутний О. Е., Шкалебей В. А., Добровольська В. В., Однак, питання захисту права власності на віртуальні активи та боротьби з кіберзлочинами на сьогодні залишається переважно не вивченим.

Метою статті є дослідження визначення статусу віртуальних активів, зокрема, у контексті кримінального правопорушення, оцінка ефективності боротьби з такими правопорушеннями, виявлення прогалин та формулювання пропозицій щодо вдосконалення механізму захисту права власності на віртуальні активи, а також боротьби з кіберзлочинністю, фінансуванням тероризму та поширенням зброї масового знищення.

Виклад основного матеріалу. Люди полюбляють відпочинок, чимало людей для цього обирають онлайн-ігри. Це чудова можливість відволіктись від буденного життя та зануритися у віртуальний світ, розвивати свого персонажа, здобувати ігрову валюту та предмети. Процес вирішення ігрових завдань та досягнення результату приносить людям задоволення. Деякі гравці готові витратити чимало зусиль, часу та власних коштів для цього. Поряд з чесними гравцями існують і ті гравці, які хочуть нечесним шляхом досягти успіху в грі, а також ті, які готові порушувати правила заради власного збагачення, помсти, хуліганства, визнання, впливу, розваги та ідеологічних мотивів. Виникає потреба в захисті права власності на віртуальні ігрові активи та забезпеченні загального правопорядку. Слід проаналізувати юридичну природу такої власності та чи підлягає вона кримінально-правовому захисту.

В Україні законодавчо було запропоновано визначення поняття «віртуальні активи» у Законі України «Про віртуальні активи» від 01.01.2024, який наразі не набрав чинності, де віртуальний актив визначено як нематеріальне благо, що є об'єктом цивільних прав, має вартість та виражене сукупністю даних в електронній формі. Існування та оборотоздатність віртуального активу забезпечується системою забезпечення обороту віртуальних активів. Віртуальний актив може посвідчувати майнові права, зокрема права вимоги на інші об'єкти цивільних прав [7]. Також інше визначення віртуальних активів подано в Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення» від 23.09.2024, де віртуальний актив визначено як цифрове вираження вартості, який можна торгувати у цифровому форматі або переказувати і яке може використовуватися для платіжних чи інвестиційних цілей [8].

Віртуальний актив, відповідно рекомендацій FATF, – це цифрове відображення вартості, яке може бути використане в торгівлі або передачі у електронному форматі і може використовуватися для здійснення платежів та інвестицій. До Віртуальних активів не належать цифрові представлення фіатних валют, цінних паперів, та інших фінансових активів [14, с. 137]. Таким чином FATF підкреслює, що віртуальні активи є новою, унікальною категорією зі своїми унікальними властивостями.

Тема віртуальних активів є відносно новою і науковці ще не сформулювали єдиного підходу до визначення термінології. Наслідком цього є юридична невизначеність, ускладнення процесів притягнення

до відповідальності, нестабільність рівня захисту, зловживання ситуацією з боку правопорушників, нестабільність ринку, неефективність регулювання процесів, ускладнення міжнародного співробітництва.

Віртуальні активи класифікуються за критерієм забезпеченості реальними активами на: забезпеченні (цифрові облігації, токенизовані активи, стейблкоїни, забезпечені криптовалюти, токени, забезпечені активами), та незабезпечені (ігрові предмети, криптовалюта, токени, криптотовари, криптовалюти з фіксованою ціною, які не підкріплені реальними активами) [7]. Співак О. М. у своїй роботі довів, що «віртуальними предметами, які можуть бути віртуальним майном у грі є артефакти (екіпірування віртуальних персонажів), віртуальні простори (наприклад, острови) та віртуальні персонажі (аватари) [10, с. 419].

Питання юридичної природи віртуальних ігрових активів є доволі спірним для вчених завдяки своїм властивостям. Адже віртуальна ігрова власність й досі сприймається лише як засіб для покращення ігрового процесу. Наразі, з розвитком технологій, людство почало сприймати віртуальне ігрове майно як продукт їхньої праці. Ці речі почали мати реальну грошову цінність, яка формується з витраченого часу, зусиль, фінансових вкладень, а також через їх унікальність та рідкість в деяких випадках. Оскільки з'явилися особи, зацікавлені у придбанні продуктів ігрової діяльності, з'явилися і ті, хто готовий це запропонувати. Так зародилися ринкові відносини у сфері віртуальних активів, але постає проблема з ідентифікацією суб'єктів таких правовідносин, їх статусу а також визначенням їх прав та обов'язків. Науковці закликають до створення актуального дієвого та перспективного законодавства, яке б врегулювало такі відносини повноцінно. Українська правова система також працює над врегулюванням цих питань, адже суди розглядаючи справи, визнають право власності на віртуальні ігрові активи.

Оскільки не всі користувачі відео-ігор є доброчесними, то багато з них вдаються до вчинення шахрайських схем, таких як: викрадення акаунтів, ігрових предметів, ігрової та реальної валюти, даних користувачів, введення в оману інших користувачів для подальших шахрайських схем, деякі вдаються до кіберзлочинів таких як: поширення та використання шкідливого програмного забезпечення для отримання несправедливої переваги у грі або з метою зробити гру непридатною для гри, атаки на сервери розробників, підробка сайтів, посилань. А деякі вдаються навіть до відмивання незаконно отриманих коштів та уникнення оподаткування. [1, с. 4]. Тому питання захисту віртуальної ігрової власності стає ключовою складовою забезпечення правопорядку в Україні та по всьому світі.

Відповідно до визначення кримінального правопорушення у ст. 11 Кримінального кодексу України, кіберзлочини, пов'язані з віртуальними ігровими активами, є такими, оскільки ці правопорушення становлять суспільну загрозу, оскільки вони можуть завдати шкоду не лише окремим гравцям, а й компаніям, державам та суспільству вцілому [6]. Це може викликати великі збитки для індустрії, сприяти розповсюдженню шкідливого програмного забезпечення, витоку даних, відмивання грошей, фінансуванню тероризму та розповсюдженню зброї масового знищення, погіршення стану економіки. Через відсутність відповідного рівня регулювання відбувається ескалація злочинності та часто вимагається міжнародне тісне співробітництво правоохоронних органів. Хоча на думку Думчикова М. О та Репіна Д. А., прогнози високого ризику використання криптоактивів для фінансування тероризму та поширення зброї масового знищення є дещо перебільшеними, оскільки такий вид злочинності є досить традиційним і вони віддають перевагу фізичному пересуванню готівки, але ризик все ще залишається [4, с. 35–36].

В Українському кримінальному законодавстві кіберзлочини, пов'язані з віртуальними активами часто кваліфікують як шахрайство (заволодіння чужим майном або придбання права на майно шляхом обману чи зловживання довірою), а також застосовуються норми розділу XVI Кримінального кодексу України, що передбачає кримінальні правопорушення у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку, де передбачені такі кіберзлочини, як незаконне втручання або злам комп'ютерів, створення, розповсюдження або збут шкідливого програмного забезпечення з метою протиправного використання, продаж та поширення конфіденційних даних, порушення правил експлуатації комп'ютерних пристроїв, що заподіяло шкоду, перешкоджання роботі комп'ютерних пристроїв шляхом здійснення DDoS атак (масового надсилання великої кількості запитів) [5]. Тобто загалом кримінальне законодавство передбачає санкціонування основних видів кіберзлочинів, але, все ж таки, потребує доопрацювання, уточнення та конкретики.

Але у п. 8 ст 1 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» передбачено міжнародне співробітництво у сфері кібербезпеки, відповідно до укладених нею міжнародних договорів, що свідчить про прагнення України підвищити рівня кібербезпеки як на національному, так і на глобальному рівні і робить все можливе для цього [9]. Адже правопорушники можуть користуватись вразливістю системи, зокрема як це сталося у 2017 році, коли кібератака паралізувала тисячі комп'ютерних систем, доки жертви не заплатили хакерам викуп у біткоїнах. Загальні збитки від цього нападу для лікарень, банків, підприємств оцінюються приблизно у 8 мільярдів доларів США по всьому світу. Подібних атак трапляється все частіше їх кількість та креативність тільки зростає [15, с. 3]. У світлі цього питання регулювання віртуальних активів стає особливо актуальним.

Булеца С. Б. та Тегза А. В. зазначають, що «віртуальна власність не кваліфікується як «майно» відповідно до права власності, але можуть бути захищені законодавством про інтелектуальну власність.

Пропонують розробити закон про постачальників послуг віртуальних об'єктів, яким би врегулювали відносини щодо реєстрації постачальників послуг віртуальних об'єктів, моніторингу їх діяльності, визначення прав та обов'язків осіб, які користуються такими об'єктами, ризики, пов'язані з використанням послуг віртуальних активів та вирішенням спорів, що виникають із контрактів та угод між постачальником послуг віртуальних активів та його клієнтами» [2, с. 92–93].

У притягненні до кримінальної відповідальності за кіберзлочини, пов'язані з віртуальними активами, перешкодою є складність визначення розміру нанесеної шкоди, доведення доказів і проблема ідентифікації осіб. Причинами на це є властивості віртуальних активів: правопорушники користуються повною анонімністю, VPN, чужими акаунтами та даними, соціальною інженерією для введення в оману гравців для досягнення своїх цілей, недостатнім рівнем обізнаності правоохоронних органів, складністю збору доказів або легкістю підробки чи видалення, недостатнім правовим регулюванням, недовірою жертв до правоохоронних органів, не синхронізованою правовою системою між різними країнами, застарілістю технологій правоохоронних органів. До такого висновку дійшли Яцик Т. П. і Шкалебай В. А. у своїй праці, та підкреслили, що моніторинг фінансових операцій, аналіз даних, виявлення тенденцій і ризиків, використання штучного інтелекту та аналітики, спрощення процесу розслідування сприяють забезпеченню ефективності виявлення, розслідування та попередження правоохоронними органами кримінальних правопорушень у сфері обігу віртуальних активів [12, с. 222–223].

Судова практика по всьому світу повільно адаптується до нових умов сьогодення, цією прогалиною користуються кіберзлочинці. Але це не привід для стагнації, прагнення до розвитку завжди приносить позитивні результати. Втрачаючи можливості, державні органи втрачають довіру громадян, фінанси, правопорядок та інші фактори. Швидко адаптуючись до реалій, країни стають новими лідерами в певних процесах. Як влучно вказує у своїй праці Р. Еннан: «...що рано чи пізно суди, а й слідом за ними й законодавці будуть змушені визнати реальність «віртуальної» власності» [5, с. 129].

Ленінський районний суд м. Запоріжжя у справі № 334/3046/22 про проведення обшуку в рамках кримінального провадження, яке стосується несанкціонованого збуту інформації з обмеженим доступом (стаття 361-2 Кримінального кодексу України), 5 серпня 2022 року ухвалив рішення залишити клопотання без задоволення, зазначивши про відсутність доказів [11]. Це рішення підтвердило існуючі складнощі в роботі з віртуальними активами, особливо у зборі доказів. Докази про незаконну діяльність з віртуальними активами легко підробити, видалити і важко підтвердити. Цей фактор ускладнює розслідування, і правопорушники користуються цим.

Орджонікіджевський районний суд м. Запоріжжя у справі № 335/3376/24 про несанкціоноване розпорядження інформації з обмеженим доступом (стаття 361-2 Кримінального кодексу України) 24 квітня 2024 року ухвалив вирок, затвердивши угоду про про визнання винуватості між прокурором та обвинуваченим у вчиненні кримінального правопорушення, визнав винуватим обвинуваченого та призначив покарання у вигляді штрафу [3]. Це рішення продемонструвало тенденцію до підвищення рівня боротьби з кіберзлочинністю та прагнення правоохоронних органів забезпечити правопорядок в Україні. Але також це рішення продемонструвало необхідність проведення консультацій, психологічної реабілітації та тренінгів, проведення навчання для громадян, та, можливо, активно залучати до легальної роботи фахівців в сфері ІТ, які займалися кіберзлочинністю.

Захист права власності на віртуальне ігрове майно здійснюється за допомогою чіткої політики захисту, користування (права та обов'язки користувачів) та створення політики безпеки. Рекомендується користуватись двофакторною автентифікацією, автентифікацією за допомогою біометричних даних, регулярним оновленням паролів та слідкувати за IP-адресою. Постачальники послуг мають надати можливість зберігати дані користувачів за допомогою шифрування, використовувати спеціальні програми для автоматичного виявлення підозрілих користувачів та IP-адрес, та блокувати у разі необхідності. Також бажано, щоб постачальник послуг регулярно оновлював програмне забезпечення та усував вразливі місця гри. Бажано, якщо постачальник працює зі сторонніми постачальниками (платіжна система, хостинг, захист від кібератак), то йому варто укладати договір з чітким визначенням прав та обов'язків сторін, відповідальності за безпеку та конфіденційність.

Алгоритм реагування на порушення порядку гри має включати постійний моніторинг, виявлення підозрілих користувачів, оцінка потенційного розміру збитків, блокування користувачів у разі необхідності, компенсація збитків, аналіз інцидентів із зазначенням передумов, мотивів та наслідків, та сформулювати відповідні рекомендації для запобігання подібним ситуаціям в майбутньому.

Користувачі мають звертатися до суду та правоохоронних органів за потреби, однак також способами вирішення таких спорів можуть стати арбітраж або медіація, якщо судовий розгляд виявиться неефективним, невігідним, але повноцінно кримінальне розслідування вони не можуть забезпечити.

Кіберзлочинність набуває транскордонного характеру, постає загроза не тільки для окремих країн, але й для всієї міжнародної спільноти. Контролювати ситуацію вдається завдяки тісній міжнародній співпраці. Міжнародні організації сприяють цьому, встановлюючи стандарти, проводячи навчання, координацію

та обмін інформацією. ООН активно бере участь у боротьбі з кіберзлочинністю на глобальному рівні, зокрема, Спеціальний комітет ООН з кіберзлочинності 8 серпня 2024 року схвалив проєкт глобальної Конвенції проти кіберзлочинності, який ще мають підтримати країни-члени під час голосування. Ця конвенція може стати першою в історії міжнародною конвенцією про кіберзлочинність. Європейська організація Markets in Crypto-Assets Regulation спрямовує свою діяльність на встановлення загальних правил ринку цифрових активів для фінансової стабільності та захисту інвесторів. Їх діяльність полягає у суворому нагляді за дотриманням постачальниками вимог захисту активів користувачів та несенням відповідальності у разі втрати криптоактивів інвесторів, відслідковуванням зловживань, пов'язаних з транзакціями і послугами. Центр скарг на злочини в інтернеті ФБР (IC3) працює на виявлення та запобігання злочинності в інтернеті, а також відновленням активів шляхом їх замороження. Інтерпол та Європол забезпечують обмін інформацією між національними правоохоронними органами, сприяють проведенню спільних операцій проти кіберзлочинності. Вони проводять тренінги, глобальні кампанії з підвищення обізнаності, надають технічні засоби, програмне забезпечення та інші системи, а також рекомендації щодо роботи з цифровими доказами. У 2005 році було засновано Будапештську конвенцію Ради Європи про кіберзлочинність для налагодження міжнародної співпраці, запобігання та боротьби з кіберзлочинами, а також гармонізації національного законодавства. Міжнародна група з протидії відмивання грошей (FATF) – глобальний орган з боротьби з відмиванням грошей та фінансування тероризму на глобальному рівні, але також він займається розробкою стандартів та рекомендацій щодо регулювання віртуальних активів, та схиляє країни до адаптації законодавства. Їх стандарти стали основою національного регулювання в багатьох країнах.

В перспективі вбачається, що боротьба з кіберзлочинністю набуває глобального уніфікованого регулювання на міжнародному рівні, активно розробляються стандарти регулювання віртуальних активів та гармонізується законодавство України відповідно до міжнародних стандартів. Така співпраця створить простіше для відслідковування спільне середовище для цифрових транзакцій та значно підвищить ефективність боротьби з кіберзлочинністю. Розробка ефективного сучасного законодавства, криміналізація нових форм кіберзлочинів, автоматизація контролю за транзакціями, а також тренування правоохоронних органів насамперед у віртуальних тренувальних середовищах для тестування тільки підкреслює згуртованість та серйозність такої боротьби.

Висновки і перспективи. Отже, віртуальні ігрові активи мають чітко регулюватися та захищатися від незаконних маніпуляцій кіберзлочинців. І дійсно, ігрові предмети мають цінність та їхня вартість тільки зростає. Варто пам'ятати про основні правила безпеки перебування в Інтернет-просторі, користуватись всіма рекомендаціями правоохоронних органів та спеціальних організацій. Держава також має сприяти захисту права власності на віртуальні активи та забезпечити правопорядок. Для цього вона має активно брати участь у міжнародному співробітництві, співпрацювати з міжнародними організаціями та виконувати необхідні вимоги та рекомендації для вдосконалення національної правової системи. Завдяки належному нормативно-правовому регулюванню суди зможуть ухвалювати більш ефективні рішення та сприяти розвитку кібербезпеки.

Можна зробити висновок, що у науковій статті було розглянуто статус віртуальних активів, їх характеристику, особливості їх юридичного захисту та використання. Розглянуто шляхи протидії кіберзлочинності та проаналізовано проблематику захисту прав і підтримки кібербезпеки. Також було підкреслено прагнення та перспективи розвитку української правової системи боротьби з кіберзлочинністю. Дана тема потребує більш детальної аналізу у новому науковому дослідженні.

Список використаних джерел:

1. Арзянцева Д. А., Захаркевич Н. П. Проблеми використання цифрових активів у діяльності віртуальних організацій. *Management and entrepreneurship in Ukraine: the stages of formation and problems of development*. 2019. № 1. С. 1–7. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2019/dec/20445/arzyanceva.pdf> (дата звернення: 28.09.2024).
2. Булеца С. Б., Тегза А. В. Захист віртуальної ігрової власності: національний та зарубіжний досвід. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2022. № 69. С. 89–93. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/254419/251643> (дата звернення: 28.09.2024).
3. Вирок Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя № 335/3376/24. 24 квітня 2024. *Єдиний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118605909> (дата звернення: 29.09.2024).
4. Думчиков М. О., Репін Д. А. Легалізація доходів, отриманих злочинним шляхом за допомогою використання віртуальної валюти (криптовалюти): кримінологічний та кримінально-правовий аспект. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 82. С. 32–37. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/86278/1/Dumchikov_cryptocurrency.pdf;jsessionid=16FE658B3E908970558B05BA9E3C0B1E (дата звернення: 28.09.2024).
5. Еннан Р. Правовий режим «віртуальної власності»: поняття, ознаки, сутність і правова природа. *Погляд науковця*. 2019. № 3. С. 123–131. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?

C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Triv_2019_3_14.pdf (дата звернення: 28.09.2024).

6. Кримінальний кодекс України: Закон України від 07.09.2024 р. № 3902-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. 29 черв. (№ 25–26). Ст. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/conv#Text> (дата звернення: 28.09.2024).

7. Про віртуальні активи : Закон України від 01.01.2024 р. № 2074-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. 17 лист. (№ 15) С. 47. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#Text> (дата звернення: 28.09.2024).

8. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 23.09.2024 р. № 3894-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. 19 черв. (№ 25) С. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#top> (дата звернення: 28.09.2024).

9. Про основні засади забезпечення кібербезпеки : Закон України від 28.06.2024 р. № 3783-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. 10 лист. (№ 45) С. 42. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19/conv#top> (дата звернення: 28.09.2024).

10. Співак О. М. Віртуальні активи та он-лайн ігри: правове регулювання та питання захисту. *Право і суспільство*. 2024. № 2. С. 416–419. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2024/2_2024/60.pdf (дата звернення: 28.09.2024).

11. Ухвала Ленінського районного суду м. Запоріжжя № 334/3046/22. 25 серпня 2022. *Єдиний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105629728> (дата звернення: 28.09.2024).

12. Яцик Т. П., Шкалебай В. А. Розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з обігом віртуальних активів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2023. № 80 (2). С. 219–223. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2024/01/36-1.pdf> (дата звернення: 28.09.2024).

13. Cleghorn J., Griffiths M. D. Why do gamers buy “virtual assets” ? An insight in to the psychology behind purchase behaviour. *Digital education review*. 2015. № 27. P. 98–117. URL: https://www.researchgate.net/publication/276265219_Why_do_gamers_buy_virtual_assets_An_insight_in_to_the_psychology_behind_purchase_behavior (дата звернення: 28.09.2024).

14. Financial Action Task Force. International standards on combating money laundering and financing of terrorism and proliferation. *Paris*, 2023. P. 145. URL: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf> (дата звернення: 28.09.2024).

15. Financial Action Task Force. Virtual Assets: What? When? How? *Easy guide to FATF standards and methodology*. P. 8. URL: https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/brochures/FATF-Booklet_VA.pdf (дата звернення: 27.09.2024).

УДК 343.2.01:355.09/4771

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.13>

Ш. Б. Давлатов, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правоохоронної діяльності
Університету митної справи та фінансів

А. О. Тарасенко, здобувачка вищої освіти II рівня
Університету митної справи та фінансів

ПОКАРАННЯ У ВИДІ СЛУЖБОВИХ ОБМЕЖЕНЬ ДЛЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

За сучасних умов як в Україні, так і в усьому світі, питання військової дисципліни набуває особливого значення. Військовослужбовці, як основа обороноздатності держави, повинні беззаперечно дотримуватись дисципліни, виконувати накази керівництва та сумлінно дотримуватися покладених на них обов'язків, що є важливою умовою ефективного функціонування військових формувань. Покарання у виді службових обмежень є одним із дієвих інструментів, який допомагає підтримувати військову дисципліну та уникати в подальшому правопорушень, які могли вчинятися військовослужбовцями. Через відносну новизну правового регулювання зазначеного виду покарання в українському законодавстві та існуванні низки правових колізій, зростає необхідність у забезпеченні їх чіткого застосування, що у свою чергу, сприяло дотриманню принципів пропорційності та законності, не порушуючи конституційних прав військових та водночас залишаючись ефективними у підтримці дисципліни. У даній статті проаналізовано юридичні підстави та особливості застосування покарань у виді службових обмежень для військовослужбовців на підставі чинного законодавства. Висвітлено сучасний стан і тенденції розвитку застосування покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців. Окреслено недоліки та переваги реалізації цього виду покарання в умовах воєнного стану в Україні. На сьогодні нагального вирішення потребують проблеми, пов'язані з неоднозначним тлумаченням окремих норм законодавства, зокрема в частині звільнення військовослужбовців, які відбувають службові обмеження та питання, що стосуються припинення виплати грошового забезпечення в певних випадках, наприклад, під час відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами. У статті наведено законні підстави та умови за яких до осіб, що відбувають покарання у виді службових обмежень, може бути застосоване умовно-дострокове звільнення від відбування покарання. Запропоновано можливі шляхи вдосконалення правової бази стосовно покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців з метою забезпечення справедливого та ефективного правосуддя.

Ключові слова: Кримінальний кодекс України, покарання, військовослужбовець, службові обмеження для військовослужбовців, умовно-дострокове звільнення від відбування покарання.

Sh. B. Davlatov, A. O. Tarasenko. Punishment in the form of service limitations for military officers

Under modern conditions, both in Ukraine and throughout the world, the issue of military discipline takes on special importance. Military personnel, as the basis of the state's defense capability, must unquestionably observe discipline, follow the orders of the leadership and faithfully comply with the duties assigned to them, which is an important condition for the effective functioning of military formations. Punishment in the form of service restrictions is one of the effective tools that helps maintain military discipline and avoid further offenses that could be committed by military personnel. Due to the relative novelty of the legal regulation of the specified type of punishment in Ukrainian legislation and the existence of a number of legal conflicts, the need to ensure their clear application is growing, which in turn contributed to the observance of the principles of proportionality and legality, without violating the constitutional rights of the military and at the same time remaining effective in maintaining discipline. This article analyzes the legal grounds and features of the application of punishments in the form of service restrictions for military personnel on the basis of current legislation. The current state and trends in the development of punishment in the form of service restrictions for military personnel are highlighted. The disadvantages and advantages of implementing this type of punishment in the conditions of martial law in Ukraine are outlined. Today, problems related to the ambiguous interpretation of certain legal norms require an urgent solution, in particular, in terms of the release of servicemen who are serving service restrictions and issues related to the termination of the payment of financial support in certain cases, for example, during leave in connection with pregnancy and childbirth. The article provides the legal grounds and conditions under which parole from serving a sentence may be applied to persons serving a sentence in the form of service restrictions. Possible ways of improving the legal framework regarding punishment in the form of service restrictions for military personnel are proposed in order to ensure fair and effective justice.

Key words: Criminal Code of Ukraine, punishment, serviceman, service restrictions for servicemen, parole from serving a sentence.

Постановка проблеми. Кримінальна відповідальність за військові кримінальні правопорушення передбачено розділом XIX Особливої частини Кримінального кодексу України. Кримінально-правова заборона цих діянь та їх соціальної обумовленості не позбавлена недоліків. Зокрема, кримінальний кодекс

© Ш. Б. Давлатов, А. О. Тарасенко, 2024

України не наводить визначення поняття покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців. Спираючись на відповідні положення статей 50, 52 і 58 КК України, службові обмеження для військовослужбовців можна охарактеризувати як вид основного покарання, який застосовується лише до військовослужбовців не строкової служби і передбачає під час його відбування відрахування із грошового забезпечення засудженого в дохід держави у розмірі, встановленому вироком суду, в межах від десяти до двадцяти відсотків, заборону (неможливість) підвищення винного за посадою і у військовому званні та незарахування йому часу перебування на військовій службі, протягом якого він відбував це покарання, у строк вислуги років для присвоєння чергового військового звання. Особливої актуальності набуває дослідження правових аспектів покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців у зв'язку з його новизною, адже на практиці виникають проблеми та колізії щодо його застосування, особливо в умовах воєнного стану, коли кількість військових правопорушень зростає.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремим аспектам вивчення покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців присвячено чимало наукових доробок. Зокрема, вони стали предметом аналізу у працях таких учених, як В.В. Бондарєва, В.А. Василюшина, М.І. Бажанов, М. І. Мельник, М. І. Хавронюк, тощо.

Мета статті – вивчення та аналіз покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців, практики його застосування та надання пропозицій для удосконалення правової бази з метою забезпечення справедливого та ефективного правосуддя.

Виклад основного матеріалу. Покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців передбачене у кримінальному праві України характеризується новизною його правового регулювання. Значення кримінального покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців полягає у тому, що протягом строку його відбування, визначеного вироком суду:

- 1) засуджений не підлягає підвищенню за посадою;
- 2) не може бути підвищений у військовому званні;
- 3) покарання не зараховується йому в строк вислуги років для присвоєння чергового військового звання;

4) із суми його грошового забезпечення в обов'язковому порядку здійснюється відрахування в дохід держави в межах від 10 до 20 % з усієї суми грошового забезпечення незалежно від наявності претензій до засудженого за виконавчими документами. До числа військовослужбовців, які несуть відповідальність у виді службових обмежень відносяться [1]: військовослужбовці Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, військовослужбовці Національної гвардії, інших військових формувань, створених у відповідності з законами України.

Покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців не можуть бути призначені таким категоріям осіб [1]:

- 1) військовозобов'язаним, зокрема й резервістам під час проходження зборів;
- 2) працівникам (робітникам і службовцям, які не є військовослужбовцями і працюють у військових частинах та установах, на підпорядкованих їм державних підприємствах) Збройних Сил України, Міністерства оборони України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, військової прокуратури, Національної гвардії України, Управління державної охорони України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту Міністерства інфраструктури України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, навіть якщо злочини вчинені ними у зв'язку з виконанням службових обов'язків, або в розташуванні військових частин (підрозділів, військових об'єктів), на підпорядкованих їм підприємствах та в установах;

3) працівникам органів внутрішніх справ та інших державних органів і цивільних установ України під час участі в міжнародних миротворчих операціях поза межами України у складі миротворчих контингентів і миротворчих персоналів, якщо кримінальні провадження стосовно них розслідувалися слідчими військових прокуратур, або прокурорами військових прокуратур здійснювалося процесуальне керівництво досудовим розслідуванням.

Службові обмеження для військовослужбовців можуть застосовуватися також у разі [2]:

- а) призначення їх на підставі ст. 69 Кримінального кодексу України (далі – КК України) як більш м'якого покарання, ніж передбачено законом за вчинений військовослужбовцем не строкової служби злочин;
- б) заміни ними як більш м'яким покаранням призначеного особі більш суворого виду покарання, якого або уже не передбачає санкція статті (її частини), за котрою вона засуджена, або якщо він скасований взагалі (ч. 1 і 2 ст. 74 КК України);
- в) заміни ними як більш м'яким покаранням призначеного засудженому покарання чи його невідбутої частини на підставі акта про помилування (ст. 85 КК України).

У названих випадках розглядуване покарання застосовується на строк від 6 місяців до 2 років. Для застосування цього покарання не має значення, яку роль виконувала особа у вчиненні злочину – виконавця (співвиконавця), організатора, підбурювача, пособника, і чи був він закінченим, чи мало місце лише готування до нього, чи замах на його скоєння. Службові обмеження для військовослужбовців можуть призначатись як за вчинення одного злочину, так і за сукупністю злочинів та вироків.

В деяких наукових працях вказується, що покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців полягає:

а) у примусових заходах майнового характеру, оскільки в дохід держави відраховується частина грошового забезпечення засудженого;

б) в тому, що на засудженого вчиняється моральний вплив, адже він не може бути підвищений за посадою, у військовому званні, строк покарання не зараховується йому у строк вислуги років для присвоєння чергового військового звання [3, с. 139; 4, с. 165].

На нашу думку, покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців є кримінально-правовим явищем, а не моральним, оскільки його зміст визначається нормами кримінального права, а не нормами моралі. Усі обмеження встановлені ч. 2 ст. 58 КК України є наслідком кримінально-правового впливу на засудженого.

Таким чином, особливістю покарання у виді службового обмеження є те, що військовослужбовець служби за контрактом, прапорщик, офіцер, продовжуючи проходити військову службу, зазнає певних обмежень, пов'язаних із просуванням по службі, вислугою років та грошовим забезпеченням. Службові обмеження є спеціальним строковим видом покарання для військовослужбовців, яке відбувається за місцем проходження ним служби.

Зауважимо, що покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців є менш суворим видом основного покарання, ніж арешт, обмеження волі чи позбавлення волі, тримання у дисциплінарному батальйоні. Однак, воно є більш суворим, ніж громадські чи виправні роботи. Бажанов М. І. щодо цього зазначав: «Останнє представляє собою ніщо інше, як виправні роботи для військовослужбовців (крім військовослужбовців строкової служби). Уведення цього виду покарання викликано тим, що виправні роботи в їх чистому виді до військовослужбовців не застосовуються і можливості індивідуалізації покарання до цієї категорії засуджених різко звужуються, зводяться по суті до позбавлення волі...» [5, с. 486].

Однією з ключових переваг службових обмежень є те, що вони дозволяють військовослужбовцю виправити свою поведінку, залишаючись на службі та не втрачаючи можливість подальшого кар'єрного росту після завершення терміну обмежень. Окрім цього, службові обмеження забезпечують збереження військового персоналу в умовах, коли відсторонення або звільнення військовослужбовця можуть негативно вплинути на бойову здатність або оперативність військової частини.

Незважаючи на позитивні аспекти, деякі експерти вказують на те, що така форма покарання може бути недостатньо ефективною в боротьбі з серйозними порушеннями дисципліни, особливо якщо вона застосовується до осіб, які систематично порушують правила. Існує ризик, що військовослужбовці сприйматимуть службові обмеження як формальність, не усвідомлюючи серйозність своїх дій.

Проаналізувавши обсяги обмеження прав і свобод військовослужбовців можна зробити висновок, що протягом усього строку відбування покарання за ними зберігається право вчинювати службові дії, які спричиняють правові наслідки для третіх осіб. Тобто, засудження військовослужбовців за злочини, пов'язані з розкраданням військового майна (ст. 410 КК України), прийняттям пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (стаття 368 КК України), військові злочини у сфері службової діяльності (статті 425, 426 КК України), покарання у виді службового обмеження не сприяє меті загального та спеціального попередження злочинності, оскільки подальше проходження такими особами військової служби на керівних посадах підриває авторитет військової служби, породжує недовіру підлеглих до своїх командирів. Погоджуємося з позицією В.В. Бондарєва та В.А. Василюшина про те, що в окремих випадках з огляду на характер скоєного злочину продовження перебування засудженого військовослужбовця на військовій службі є неприпустимим [6, с. 39–41].

Важливим стимулом для виправлення засуджених, що надає позитивний виховний вплив, залишається умовно-дострокове звільнення. У правовій літературі існує теорія, згідно з якою умовно-дострокове звільнення розглядається як форма заохочення. Однак ця точка зору є неоднозначною. Наприклад, до категорії «заохочення» відносяться як звільнення від покарання з випробуванням, так і заміна невідбутої частини покарання більш м'яким видом покарання. Водночас, інші дослідники вважають умовно-дострокове звільнення одним із видів звільнення від покарання, сутність якого полягає в достроковому припиненні відбування покарання за умови дотримання засудженим ряду вимог, передбачених законом і визначених судом відповідно до цього закону.

Відповідно до ст. 75 КК України засуджений військовослужбовець може бути звільнений від відбування покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців з випробуванням, якщо суд, враховуючи тяжкість злочину, особу винного та інші обставини справи, дійде висновку про можливість виправлення засудженого без відбування покарання. В такому разі засудженому встановлюється іспитовий строк тривалістю від одного до трьох років [2].

До осіб, що відбувають покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців за передбаченими законом підставами може бути застосоване умовно-дострокове звільнення від відбування покарання (ст. 81 КК України). Умовно-дострокове звільнення від відбування покарання може бути застосоване, якщо засуджений сумлінною поведінкою і ставленням до праці довів своє виправлення та після фактичного відбуття засудженим [2]:

1) *не менше половини строку покарання*, призначеного судом за кримінальний проступок або нетяжкий злочин, крім корупційних кримінальних правопорушень або кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керували транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебували під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, а також за необережний тяжкий злочин;

2) *не менше двох третин строку покарання*, призначеного судом за корупційний нетяжкий злочин або кримінальне правопорушення, пов'язане з корупцією, порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керували транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебували під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, умисний тяжкий злочин чи необережний особливо тяжкий злочин, а також у разі, якщо особа раніше відбувала покарання у виді позбавлення волі за умисне кримінальне правопорушення і до погашення або зняття судимості знову вчинила умисне кримінальне правопорушення, за яке вона засуджена до позбавлення волі;

3) *не менше трьох чвертей строку покарання*, призначеного судом за умисний особливо тяжкий злочин, а також покарання, призначеного особі, яка раніше звільнялася умовно-достроково і знову вчинила умисне кримінальне правопорушення протягом невідбутої частини покарання.

Відповідно до ст. 84 КК України військовослужбовці, засуджені до службових обмежень, у разі визнання їх непридатними до військової служби за станом здоров'я звільняються судом від покарання за поданням командира військової частини й висновком військово-лікарської комісії. Особи, які відбули покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців визнаються такими, що не мають судимості згідно положенням ст. 89 КК України [2].

На сьогоднішній день спостерігаємо, що обсяг кримінальних проваджень щодо українських військовослужбовців надзвичайно великий і продовжує збільшуватися. Згідно оприлюдненої статистики Верховного Суду щодо розгляду судами у 2023 році кримінальних справ, які стосуються військовослужбовців службові обмеження за рішенням суду застосовувалися до 508 зазначених осіб (у 2022 році – до 127, у 2021 році – до 45). Тобто, у 2023 році винесено у 4 рази більше таких вироків, ніж у 2022 році. Найбільшу кількість рішень щодо службових обмежень військовослужбовців винесли суди Дніпропетровської області – 161 (у 2022 році – 51) та Донецької області – 132 (у 2022 році – 12) [7].

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що рівень злочинності у військових формуваннях становить загрозу боєздатності не тільки в межах певного формування, а й обороноздатності країни загалом, особливо в умовах російської агресії. Тому постає необхідність створення військових судів в Україні з метою підвищення якості правосуддя у вирішенні військових спорів та зменшення навантаження на територіальні суди загальної юрисдикції, які на сьогодні мають на розгляді величезну кількість справ.

Висновки і перспективи. Таким чином, покарання у виді службових обмежень для військовослужбовців полягає не лише у притягненні до відповідальності, а й сприяє виховній меті, попередженні подальших порушень та збереженні боєздатності військової частини. Даний вид покарання дає змогу зберегти мотивацію військовослужбовців та сприяти їхньому виправленню без значного впливу на кар'єру. Ефективність таких заходів залежить від справедливості їх застосування та об'єктивного оцінювання кожної конкретної ситуації, оскільки адекватне застосування службових обмежень дозволяє мінімізувати ризик рецидиву кримінальних правопорушень. Держава має забезпечити максимально відповідальний підхід до кримінальних проваджень щодо військовослужбовців, оскільки подібні юридичні процедури безпосередньо впливають на військову службу, бойовий дух і взаємну довіру між військовими та державними органами. Наразі залишається невирішеною проблема відсутності єдиної практики призначення покарань за військові злочини та існування суттєвих недоліків у правовому регулюванні порядку відбування військовослужбовцями покарань у вигляді службових обмежень. Отже, з метою удосконалення системи покарань у виді службових обмежень необхідно: 1) розробити чіткі правові механізми для регулювання відбування даного виду покарання, особливо щодо правових підстав звільнення від покарання або заміни більш м'яким покаранням, у випадках, коли це виправдано; 2) створити спеціалізовані військові суди, які могли більш ефективно та компетентно розглядати справи військовослужбовців, враховуючи специфіку проходження військової служби; 3) запровадити освітні заходи серед командирів військових формувань та військовослужбовців для запобігання правопорушенням та зміцнюючи військову етику та відповідальність. Подальший розвиток і вдосконалення системи службових обмежень сприятиме зміцненню військової дисципліни, дозволить уникнути повторних порушень і допоможе зберегти мотивацію військових до сумлінного виконання, покладених на них обов'язків.

Список використаних джерел:

1. Науково-практичний коментар Кримінально-виконавчого кодексу України. Мінченко С.І. Київ : Видавничий дім «Професіонал». 2022. 298 с.
2. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
3. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. 3-тє вид., переробл. та доповн. К. 2003. 1056 с.
4. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. 10-тє вид., переробл. та доповн. К., 2018. 1360 с.
5. Кримінальне право України. Особлива частина : Підруч. М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С. Б. Гавриш, Л. В. Дорош, І. О. Зінченко, В. І. Касинюк, В. М. Киричко, З. Г. Корчева, Л. М. Кривоченко; М-во освіти і науки України. 2-е вид., переробл. і доповн. К. : Юрінком Інтер. 2005. 543 с.
6. Бондарєв В.В. Щодо призначення кримінального покарання у виді службового обмеження для військовослужбовців: *Вісник Верховного Суду України*. 2004. № 11(51). С. 39–41.
7. Стан здійснення правосуддя у кримінальних провадженнях та справах про адміністративні правопорушення судами загальної юрисдикції у 2023 році. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/sud_pract/Stan_zdijsn_krim_prov_2023.pdf?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMТAAAR32ACICTly671dRuA_fXwXhX2qEmEwul2gAMqXYDkwFnbLSoprKrDhAngM_aem_AeHbPpJLOrKGNqaQw5vXRgOcia-g4fLf-B3ghcX-cV7G4yhTT7sJzp7hq1tcxb3FAKcK6ry5VgLRFRGhLx9cgVjv

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО. ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОНАВСТВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.14>

Л. С. Криворучко, доктор юридичних наук, старший дослідник,
професор кафедри публічного та приватного права
Навчально-наукового гуманітарного інституту
Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та положення міжнародних документів, що регулюють партнерство та співпрацю у сфері прав людини, виділено ключові напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення запровадження міжнародних стандартів захисту прав людини в умовах Європейської інтеграції України. Доведено, що адаптація українського адміністративного до європейського законодавства є найважливішим загальнонаціональним завданням у процесі здійснення правової реформи в Україні, виконати який можна лише на основі тісної співпраці та взаємодії законодавчої та виконавчої влади. З'ясовано, що незважаючи на загальний песимістичний настрій щодо стану країни, стратегія інтеграційного курсу України до Європейського Союзу має позитивне значення та забезпечить доступ до міжнародних стандартів для України і їх гарантії у політичному, інформаційному, економічному і правовому просторі, що дозволить значно підвищити захищеність прав людини в країні та вдосконалити стан нормативно-правового забезпечення системи захисту прав людини в Україні. Можна зробити висновок, що організаційно-правове забезпечення захисту прав людини в Україні за міжнародними стандартами є актуальним, має наукову новизну, практичну значимість, гостру необхідність у розширенні та впровадженні у суспільне життя країни та подальшої її демократизації, тому цей напрямок потребує концептуального розвитку на науковій основі. Забезпечення захисту прав людини ґрунтується та розвивається на основних положеннях адміністративного, конституційного, міжнародного та цивільного права. Ці галузі права органічно поєднуються та доповнюють одна одну в сфері забезпечення прав людини, що має вагомим значення для інтеграційних процесів. Сучасний стан розвитку демократичного суспільства потребує інтегрованого та диференційованого підходу. Приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів необхідно здійснювати шляхом їх узгодження. Зроблено висновок, що європейська інтеграція України є ефективним засобом удосконалення нормативно-правового забезпечення захисту прав людини в Україні, що в свою чергу, сприятиме становленню та змінінню громадянського суспільства в нашій державі та прискорить формування в країні системи правового забезпечення захисту прав людини. Адаптація українського адміністративного законодавства до законодавства європейського є найважливішим загальнонаціональним завданням у процесі здійснення правової реформи в Україні, виконати який можна лише на основі тісної співпраці та взаємодії законодавчої та виконавчої влади в процесі підготовки та ухвалення нормативно-правових актів. У свою чергу, еволюція національної правової системи забезпечить оптимальне функціонування гілок державної влади, надасть змогу забезпечити на рівні міжнародних стандартів додержання конституційних прав і свобод громадян України, що дозволить значно прискорити проведення економічних реформ і забезпечить Україні гідне місце у світовій економічній системі.

Ключові слова: права людини, захист прав людини, міжнародне співробітництво, адміністративно-правове забезпечення захисту прав людини, міжнародні стандарти, Європейська інтеграція, шляхи удосконалення, реформування.

L. S. Kryvoruchko. Ways to improve administrative and legal support for the implementation of international standards in the field of human rights protection in the context of ukraine's european integration

The article, based on the analysis of the scientific views of scientists and the provisions of international documents regulating partnership and cooperation in the field of human rights, highlights the key areas of improvement of administrative and legal support for the introduction of international standards for the protection of human rights in the context of the European integration of Ukraine. It has been proven that the adaptation of Ukrainian administrative to European legislation is the most important nationwide task in the process of implementing legal reform in Ukraine, which can be accomplished only on the basis of close cooperation and interaction of the legislative and executive authorities. It was found that despite the general pessimistic

© Л. С. Криворучко, 2024

mood regarding the state of the country, the strategy of the integration course of Ukraine to the European Union has a positive meaning and will ensure access to international standards for Ukraine and their guarantees in the political, informational, economic and legal space, which will allow to significantly increase security of human rights in the country and to improve the state of regulatory and legal support of the human rights protection system in Ukraine. It can be concluded that the organizational and legal support for the protection of human rights in Ukraine according to international standards is relevant, has scientific novelty, practical significance, an urgent need to expand and be introduced into the public life of the country and its further democratization, therefore this direction requires conceptual development on a scientific basis. Ensuring the protection of human rights is based and developed on the main provisions of administrative, constitutional, international and civil law. These areas of law are organically combined and complement each other in the field of human rights enforcement, which is of great importance for integration processes. The current state of development of a democratic society requires an integrated and differentiated approach. Bringing national legislation into line with international standards must be carried out through their coordination. It was concluded that the European integration of Ukraine is an effective means of improving the regulatory and legal support for the protection of human rights in Ukraine, which, in turn, will contribute to the formation and change of civil society in our country and accelerate the formation of the system of legal support for the protection of human rights in the country. The adaptation of Ukrainian administrative legislation to European legislation is the most important nationwide task in the process of implementing legal reform in Ukraine, which can be accomplished only on the basis of close cooperation and interaction of the legislative and executive authorities in the process of preparation and adoption of normative legal acts. In turn, the evolution of the national legal system will ensure the optimal functioning of the branches of state power; will make it possible to ensure compliance with the constitutional rights and freedoms of Ukrainian citizens at the level of international standards, which will significantly accelerate the implementation of economic reforms and provide Ukraine with a worthy place in the world economic system.

Key words: human rights, human rights protection, international cooperation, administrative and legal support for human rights protection, international standards, European integration, ways of improvement, reform.

Постановка проблеми. Однією з основних, якщо не найголовнішою, тенденцією розвитку державності у світі є впровадження кращих досягнень політико-правової думки. До таких досягнень цілком справедливо відносяться загальнолюдські цінності, такі як демократія, права та свободи людини, а також гуманний і справедливий правопорядок. Ці процеси призвели до формування та чіткого конституційного закріплення концепції демократичної та правової держави, що відображає її загальнолюдське призначення [1]. Кожна країна не може розвиватися ізольовано від інших держав, оскільки відносини між ними мають економічний, політичний і культурний характер, що призводить до взаємного збагачення та розвитку. Україна наразі відстає від розвинутих країн, особливо в Європі, тому співпраця з європейськими державами є вигідною з усіх аспектів, особливо щодо перейняття та імплементації міжнародних стандартів у сфері захисту прав людини.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На сьогоднішній день питання захисту прав людини, у тому числі за рахунок використання міжнародно-правових інструментів та стандартів, досліджували: А. Колодій, О. Кушніренко, О. Лукашева, В. Погорілко, О. Шило, О. Улянов та інші. Безпосередньо питання адміністративно-правового забезпечення захисту прав людини і громадянина розкривали у своїх наукових роботах: І. Голосніченко, Н. Гражевська, О. Дрозд, В. Іванчо, Р. Калужний, Н. Кантор, О. Кожушко, Н. Козьмук, В. Колпаков, Т. Коломоєць, А. Комзюк, В. Комзюк, Р. Сербин, О. Синявська, В. Смаглій, В. Сокурєнко та інші. Незважаючи на існування багатьох наукових праць та дискусій, на сьогоднішній день вчені не проводили комплексні, самостійні дослідження проблеми вдосконалення адміністративно-правового забезпечення запровадження міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини в умовах євроінтеграційних процесів.

Саме тому **метою статті** виділено: визначити шляхи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення запровадження міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини в умовах Європейської інтеграції України.

Виклад основного матеріалу. Інтеграційні процеси є одними з ключових напрямків концепції захисту прав людини в Україні, спрямованої на демократичний розвиток нашої держави. Тому курс на європейську інтеграцію є природним результатом здобуття Україною незалежності. Його корені закладені в історії нашого народу та усвідомленні права жити в демократичній, економічно розвинутій і соціально орієнтованій країні. Мета полягає в створенні умов для входження до спільноти розвинутих європейських країн шляхом масштабних внутрішніх перетворень. Сьогодні цей курс є домінуючим у внутрішній та зовнішній державній політиці [2].

Досвід країн із розвинутою демократією підтверджує, що формування соціальної та правової держави є складним і тривалим процесом. Він має ґрунтуватися на демократичному законодавстві, неухильному дотриманні та виконанні законів усіма учасниками суспільства. Положення про соціальну державу повинні спиратися на сильне економічне зростання та належне регулювання справедливих соціально-економічних відносин у суспільстві [1].

Першочергово, європейські інтеграційні процеси потребують комплексного вдосконалення нормативно-правового забезпечення захисту прав людини в Україні. Це вдосконалення має торкнутися всіх сфер діяльності нашої країни. Умовно основні напрямки вдосконалення нормативно-правового забезпечення

захисту прав людини в Україні в межах європейської інтеграції та залежно від сфер діяльності можна поділити на такі:

- оптимізація діяльності державних органів влади та загальнодержавного управління;
- збільшення повноважень місцевих органів влади, децентралізація влади;
- інтенсифікація розвитку соціальної інфраструктури в регіонах;
- забезпечення прав людини й осіб, які мають обмежену здатність захищати свої права;
- широка і всеосяжна інформатизація суспільства.

Питання оптимізації роботи державних органів влади та загальнодержавного управління в Україні є надзвичайно важливим і викликає чимало проблемних зауважень з боку Європейського Союзу. Основні проблеми, що стосуються діяльності цих органів в Україні, включають: необхідність націлення адміністративної системи на вирішення актуальних політичних, економічних і соціальних завдань; розмежування функцій та зменшення дублювання між різними гілками влади; розробка механізмів, що запобігатимуть порушенням прав людини; впровадження системи надання адміністративних послуг; оптимізацію структури державного апарату і його функцій, зниження фінансових та матеріальних витрат на утримання; зменшення кількості бюрократичних ланок для покращення якості надання адміністративних та управлінських послуг; підвищення іміджу та довіри населення до органів влади; ефективний розподіл фінансових ресурсів на місцях; постійний конструктивний діалог між державними органами, населенням та громадськими організаціями; організацію ефективного контролю за діяльністю адміністративної системи; підтримку державних і недержавних організацій, що займаються забезпеченням прав людини, їх інтеграцію в національний та міжнародний політичний і економічний простір; контроль за виконанням законів і адміністративних рішень; а також співпрацю з державними органами інших країн та міжнародними неурядовими організаціями [3].

Децентралізація влади та розширення повноважень місцевих органів влади з урахуванням специфічних вимог і вподобань громадян окремих регіонів можуть підвищити ефективність адміністративних рішень на місцях. Урахування всіх питань і проблем та їхнє вирішення на місцевому рівні є дієвим засобом забезпечення прав людини на всій території України. Серед основних проблем децентралізації влади та розширення повноважень місцевих органів влади в Україні можна виділити: муніципальне адміністративне управління, перерозподіл можливостей доступу до місцевого та загальнодержавного бюджетів, розширення регіональних програм і збільшення їх кількості; ефективну підтримку на регіональному рівні діяльності державних і недержавних організацій, що займаються захистом прав людини; роль недержавних організацій у підвищенні ефективності роботи органів місцевого самоврядування; державний та недержавний контроль за діяльністю місцевих органів влади; а також можливість співпраці на регіональному рівні з державними органами інших країн та міжнародними недержавними організаціями.

Розвиток соціальної інфраструктури в регіонах та оптимізація її роботи є показником поліпшення забезпечення прав людини і критерієм покращення ставлення населення до адміністративної системи та держави в цілому. Це, в свою чергу, є ефективним засобом подальшого розвитку демократичної держави. Соціальна інфраструктура забезпечує реалізацію майже всіх прав людини і включає в себе: житло та його будівництво, об'єкти соціально-культурного призначення, усю сферу житлово-комунального господарства, установи охорони здоров'я, освіти та дошкільного виховання; підприємства та організації, що забезпечують відпочинок і дозвілля; роздрібну торгівлю, громадське харчування, сферу послуг, спортивно-оздоровчі заклади; пасажирський транспорт і зв'язок, обслуговування населення; а також систему установ, що надають юридичні та фінансові послуги (юридичні консультації, нотаріальні контори, ощадні каси, банки) та інші. Серед основних проблем розвитку соціальної інфраструктури в Україні, які потребують вирішення, варто відзначити: доступність установ і організацій соціальної інфраструктури для населення, оптимізацію якісних та кількісних показників соціальної інфраструктури в регіонах, пріоритетність соціальної інфраструктури над приватними економічними та фінансовими інтересами, інтеграцію адміністративних послуг державних і місцевих органів влади, а також планування інфраструктури з урахуванням міжнародного досвіду [4].

Забезпечення прав людини для осіб із обмеженими можливостями захисту своїх прав є загальним показником ставлення до системи прав людини в країні. Стан справ у цій сфері оцінюється через дотримання прав і свобод осіб, які не можуть самостійно захистити свої інтереси. Діти, особи з інвалідністю, засуджені, затримані, постраждалі від злочинів і надзвичайних ситуацій, мігранти та біженці мають отримувати додаткові гарантії для захисту своїх прав. Основними проблемами забезпечення прав людини для цих осіб в Україні є: впровадження міжнародного досвіду у сфері захисту прав, вдосконалення адміністративної системи з урахуванням потреб осіб із обмеженими можливостями, реалізація ювенальної юстиції, активна роль неурядових організацій, участь місцевих органів влади та важливість соціальних фондів у цій сфері.

Враховуючи зазначене, можна стверджувати, що, попри загальний песимізм щодо ситуації в країні, стратегія інтеграції України до Європейського Союзу має позитивний вплив і забезпечить доступ до міжнародних стандартів у політичній, інформаційній, економічній та правовій сферах. Це дозволить значно підвищити захищеність прав людини та вдосконалити нормативно-правове забезпечення системи захисту прав в Україні. Організаційно-правове забезпечення захисту прав людини відповідно до міжнародних стандартів є актуальним, має наукову новизну та практичну значимість, а також є критично важливим для розширення

та впровадження в суспільне життя країни і подальшої демократизації. Цей напрямок потребує концептуального розвитку на науковій основі. Захист прав людини спирається на основні положення адміністративного, конституційного, міжнародного та цивільного права. Ці правові сфери органічно взаємодіють і доповнюють одна одну у забезпеченні прав людини, що є важливим для інтеграційних процесів. Сучасний розвиток демократичного суспільства вимагає інтегрованого і диференційованого підходу. Приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів необхідно реалізовувати шляхом їх узгодження.

Висновки. Завершуючи наукове дослідження можна із впевненістю констатувати, що безсумнівним є той факт, що сьогодні європейська інтеграція України є ефективним засобом удосконалення нормативно-правового забезпечення захисту прав людини в Україні, що в свою чергу, сприятиме становленню та змінінню громадянського суспільства в нашій державі та прискорить формування в країні системи правового забезпечення захисту прав людини.

Окрім того, вважаємо, що адаптація українського адміністративного законодавства до законодавства європейського є найважливішим загальнонаціональним завданням у процесі здійснення правової реформи в Україні, виконати який можна лише на основі тісної співпраці та взаємодії законодавчої та виконавчої влади в процесі підготовки та ухвалення нормативно-правових актів. У свою чергу, еволюція національної правової системи забезпечить оптимальне функціонування гілок державної влади, надасть змогу забезпечити на рівні міжнародних стандартів додержання конституційних прав і свобод громадян України, що дозволить значно прискорити проведення економічних реформ і забезпечить Україні гідне місце у світовій економічній системі.

Список використаних джерел:

1. Журнал Верховної Ради України. URL: <http://www.viche.info/journal/2149>.
2. Сучасні тенденції інтеграції України в Європейську спільноту. URL : <http://lebedinrda.info/uevngorejska-integraciya-ukraїni-nasuchasnomu-etari>.
3. Сіренко, К. Ю. Євроінтеграційна політика України: позитивні та негативні аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство* / голов. ред. М.М. Палінчак. Ужгород : Гельветика, 2018. Вип. 22, Ч. 3. С. 65–68.
4. Сюр Н.В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. К., 2006.

НОТАТКИ