

Адміністративне ПРАВО і ПРОЦЕС

ISSN 2227-796X



НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ

№ 2 /2025

Журнал «Адміністративне право і процес» містить результати сучасних наукових досліджень у галузі адміністративного та адміністративного процесуального права України й зарубіжних країн. Дописувачами журналу є провідні українські та європейські вчені, молоді науковці, юристи-практики. Запропонована структура журналу відтворює систему адміністративного права, адміністративного процесуального права, яка відповідає сучасному європейському вченню про сутність і внутрішню побудову цих галузей права.

Для науковців, представників органів державної влади та місцевого самоврядування, юристів-практиків, а також студентів юридичних факультетів та вищих навчальних закладів юридичного спрямування.

**Видається чотири рази на рік
Засновано 2012 року**

Включено до переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») з юридичних дисциплін (D8 – Право) (Наказ Міністерства освіти і науки України від 28 грудня 2019 року № 1643)

*Статті у виданні перевірені на наявність плагиату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.
УДК 342.9*

**Журнал внесений
до Index Copernicus International**



Адреса редакційної колегії:
вул. Володимирська, 60,
м. Київ, 01601, Україна
Телефон: +38 (099) 608 73 25
E-mail: aprlaw@uni.kiev.ua
Зареєстровано:

Рішення Національної ради
України з питань телебачення
і радіомовлення № 1154 від
29.05.2025 року.

Засновник і суб'єкт у сфері
друкованих медіа – Громадська
організація «Українсько-
німецький правознавчий діалог»
(просп. Володимира Івасюка,
буд. 32, оф. 108, м. Київ, 04213,
тел. +380 95 605 31 95, olena_shabliu@ukr.net).

Видавець:



Видавничий дім
«Гельветика»
2025

Редакційна рада

**Мельник
Роман
Сергійович**

**Гревцова
Радміла
Юрївна**

**Кормич
Борис
Анатолійович**

**Кузнichenko
Сергій
Олександрович**

**Лукач
Ірина
Володимирівна**

**Посидинок
Валерія Вікторівна**

**Доктор
Еггле
Білевічюте**

**Доктор
Тома
Бірмонтієн**

**Наталія
Чабан**

**Лана
Офак**

**Костас
Параскева**

**Совгіря
Ольга
Володимирівна**

**Джанфранко
Тамбуреллі**

**Доктор
Агне
Тваронавічіс**

**Естаніслао
Арана Гарсія**

доктор юридичних наук, професор, професор
Вищої школи права Університету КАЗГЮУ
імені М. С. Нарікбасва, головний редактор журналу;

кандидат юридичних наук, доцент, директор Центру
медичного права юридичного факультету Київського
національного університету імені Тараса Шевченка;

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри
морського та митного права Національного університету
«Одеська юридична академія»;

доктор юридичних наук, професор;

доктор юридичних наук, професор;

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри
господарського права Київського національного
університету імені Тараса Шевченка;
професор Університету Миколаса Ромеріса, член Комісії
з розгляду адміністративних спорів Литви (Литва);

професор Лабораторії правосуддя, Лабораторії прав людини
юридичного факультету Інституту публічного права
Університету Миколаса Ромеріса (Литва);

професор, завідувач кафедри Жана Моне
Кентерберійського університету (Нова Зеландія);

доцент юридичного факультету Загребського
університету (Хорватія);

кандидат юридичних наук, доцент кафедри
адміністративного права юридичного факультету
Кіпрського Університету (Кіпр);

народний депутат України, доктор юридичних наук,
професор;

науковий працівник в галузі міжнародного права Інституту
міжнародних правових досліджень (ISGI) Національної
дослідницької ради (CNR) (Рим, Італія);

Лабораторія соціальних технологій, Лабораторія
посередництва та сталого розв'язання конфліктів
юридичного факультету Інституту публічного права
Університету Миколаса Ромеріса (Литва);

доктор юридичних наук, професор, Університет Гранади
(Іспанія).

Administrative LAW and PROCESS



SCIENTIFIC AND PRACTICAL JOURNAL

№ 2 / 2025

"Administrative law and process" publishes the findings of research on administrative law and administrative procedural law of Ukraine and foreign countries. Authors of the journal are leading Ukrainian and European scholars, young researchers, legal practitioners. The journal's structure renders the system of administrative law, administrative procedural law which is in line with modern European doctrine of the essence and internal composition of the above law branches.

Target readers are representatives of public and local authorities, legal practitioners as well as students of law faculties and law schools.

Frequency: four times a year
Established in 2012

The journal is entered into the list of Ukrainian scientific professional editions (category "B") in juridical disciplines (D8 – Law) (The Order of the Ministry of Science and Education of Ukraine dated December 28, 2019 No 1643)

The articles were checked for plagiarism using the software StrikePlagiarism.com developed by the Polish company Plagiat.pl. UDC 342.9

The journal is included in Index Copernicus International



Address of the editorial office

60 Volodymyrska str.,
Kyiv, 01601, Ukraine

Contact number:

+38 (099) 608 73 25

E-mail: aplaw@uni.kiev.ua

Registered: Decision of the National Council of Television and Radio Broadcasting of Ukraine:

Decision No. 1154 as of 29.05.2025.

Founder and media entity – Non-

Governmental Organization

"Ukrainian-German Jurisprudential

Dialogue" (Volodymyr Ivasyuk Ave.,

building 32, office 108, Kyiv, 04213,

tel. +380 95 605 31 95, [olena_](mailto:olena_shabliyi@ukr.net)

shabliyi@ukr.net).

Publisher:



Publishing house
"Helvetica"
2025

Editorial Board

**Melnik
Roman
Serhiiovych**

Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Professor at the Law School, M. Narikbayev
KAZGUU University,
Editor-in-chief of the journal;

**Hrevtsova
Radmila
Yuriievna**

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Director
of the Center for Medical Law of the Faculty of Law of Kyiv
National Taras Shevchenko University;

**Kormych
Borys
Anatoliiovych**

Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Maritime
and Customs Law of the National University "Odessa Law
Academy";

**Kuznichenko
Serhii
Oleksandrovych**

Doctor of Juridical Sciences, Professor;

**Lukach
Iryna
Volodymyrivna**

Doctor of Juridical Sciences, Professor;

**Poiedynok
Valeriia
Viktorivna**

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Professor
at the Department of Commercial Law of the Taras
Shevchenko National University of Kyiv;

**Prof. Dr. Eglė
Bilevičiūtė**

Professor at Mykolas Romeris University; Member
at Lithuania Administrative Disputes Commission
(the Republic of Lithuania);

**Dr. Toma
Birmontien**

Professor at Justice Laboratory, Human Rights Laboratory
of Faculty of Law of Institute of Public Law, Mykolas Romeris
University (the Republic of Lithuania);

**Natalia
Chaban**

Professor, Head of Jean Monnet Chair, University
of Cantenbury (New Zealand);

Lana Ofak

Associate Professor at the Faculty of Law, University
of Zagreb (Croatia);

**Costas
Paraskeva**

PhD (law), associate professor at Administrative law
department, Faculty of Law, University of Cyprus (Cyprus);

Olga V. Sovgyria

People's Deputy of Ukraine, Doctor, Professor;

**Gianfranco
Tamburelli**

Researcher of International Law at the Institute of International
Legal Studies (ISGI) of the National Research Council (CNR),
(Rome, Italy);

**Dr. Agne
Tvaronaviciene**

Social Technologies Laboratory, Mediation
and Sustainable Conflict Resolution Laboratory of Faculty
of Law, Institute of Public Law of Mykolas Romeris
University (the Republic of Lithuania);

**Estanislao Arana
Garcia**

Prof. Dr., Universidad de Granada (Spanien).

ЗМІСТ

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Мельник Роман

КОНСТИТУТИВНІ ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА: КРИТИКА ТА АНАЛІЗ.....	5
--	---

ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Іващенко Сергій

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ	24
---	----

Недоступ Катерина, Гресь Наталія

СПІРНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТА І БАЗИ ОПОДАТКУВАННЯ МІСЦЕВИМИ ЗБОРАМИ	33
---	----

Цицюра Володимир

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ВОЄННИЙ СТАН» ТА «СТАН ВІЙНИ» ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ.....	45
--	----

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС (АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО)

Мельник Олена, Сенчук Олег

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОСКАРЖЕННЯ ПОСТАНОВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ПРАЦІ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА: АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ	61
---	----

Черевко Наталія

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ МЕДІАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ УКРАЇНИ У СВІТЛІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ	78
---	----

CONTENTS

GENERAL ADMINISTRATIVE LAW

Roman Melnyk

CONSTITUTIVE FEATURES OF ADMINISTRATIVE ACTS: CRITICISM AND ANALYSIS	5
---	---

SPECIAL ADMINISTRATIVE LAW

Serhii Ivashchenko

LEGAL BASIS FOR THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN JURISPRUDENCE IN UKRAINE	24
---	----

Kateryna Nedostup, Natalia Hres

CONTROVERSIAL ASPECTS OF THE LEGAL DEFINITION OF THE OBJECT AND THE BASE OF TAXATION OF LOCAL FEES	33
---	----

Volodymyr Tsytsyura

CORRELATION OF THE CONCEPTS OF ‘MARTIAL LAW’ AND ‘STATE OF WAR’ UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE	45
---	----

ADMINISTRATIVE PROCESS (ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS)

Olena Melnyk, Oleh Senchuk

PROBLEMATIC ISSUES OF APPEALING RESOLUTIONS OF THE STATE LABOR SERVICE OF UKRAINE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: ANALYSIS OF COURT PRACTICE	61
---	----

Nataliia Cherevko

INSTITUTIONALIZATION OF MEDIATION IN ADMINISTRATIVE COURTS OF UKRAINE IN THE LIGHT OF EUROPEAN STANDARDS	78
---	----

КОНСТИТУТИВНІ ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА: КРИТИКА ТА АНАЛІЗ¹

Мета статті – проаналізувати наявні в українській юридичній доктрині підходи до розуміння ознак адміністративного акта та сформулювати рекомендації, спрямовані на розбудову їх універсальної системи, яка буде відповідати насамперед потребам правозастосування.

Методи. Методологію дослідження становлять різноманітні методи наукового пізнання, включаючи порівняльно-правовий, системно-структурний, аналізу, синтезу та інші, що дають змогу системно й послідовно підійти до розв'язання наукових завдань, дослідити і порівняти між собою позиції вчених, положення правових актів відповідних держав, судової практики та сформулювати відповідні висновки.

Результати. У процесі дослідження виявлено низку системних проблем, пов'язаних із неправильним розумінням сутності та ознак адміністративного акта. На думку автора, подібний стан справ багато у чому зумовлений недосконалістю легального визначення адміністративного акта, яке знайшло своє закріплення у Законі України «Про адміністративну процедуру».

Аналіз праць українських науковців показав, що вони у своїй більшості послуговуються результатами творчості радянських учених для формулювання відповідних наукових положень. Подібний підхід є помилковим; він блокує розробку сучасних, орієнтованих на практику правозастосування концепцій та висновків. У статті окремо акцентується увага та тому, що ознаки адміністративного акта виконують важливу практичну функцію. Вони допомагають розв'язувати складні завдання, які виникають насамперед на рівні правозастосування. З цього приводу наводяться відповідні розгорнуті пояснення. Центральне місце у роботі відведено презентації ознак адміністративного акта. У процесі виконання цього завдання широко використовуються здобутки західноєвропейських дослідників, а також окремі рішення судової влади для демонстрації обґрунтованості сформульованих висновків та рекомендацій.

У результаті проведеного дослідження автор доходить обґрунтованого висновку, що адміністративний акт має характеризуватися такими ознаками: 1) є рішенням; 2) приймається адміністративним органом; 3) спрямований на застосування/реалізацію норми публічного (адміністративного) права; 4) викликає юридичні наслідки у вигляді встановлення прав чи обов'язків для свого адресата (регулюючий характер); 5) має конкретно-індивідуальний характер; 6) характеризується зовнішньою спрямованістю дії.

Висновки. Ознаки адміністративного акта виконують конститутивну роль, допомагаючи розв'язувати різноманітні як теоретичні, так і практичні завдання. Ознаки адміністративного акта мають універсальний характер, тобто не залежать (не повинні залежати) від національних особливостей правового регулювання та уявлень про нього.

Ключові слова: адміністративний акт, адміністративні процедури, ознаки адміністративного акта, загальне розпорядження, публічне управління, публічна адміністрація.

¹ Уперше стаття опублікована у: Мельник Р.С. Конститутивні ознаки адміністративного акта: критика та аналіз. *Проблеми законності*. 2023. № 162. С. 93–115.

Мельник Роман,

*доктор юридичних наук,
професор, директор
Наукової школи
адміністративного
і німецького права
Університету імені
Максута Нарікбаєва
orcid.org/0000-0002-
3375-6117
r_melnik@kazguu.kz*

1. Вступ

Набуття чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» (Про адміністративну процедуру) (далі – Закон) стало знаковою подією. Цей закон є однаковою мірою важливим як для сфери публічного, так і для сфери приватного права. Типовим прикладом тут може бути державна реєстрація прав на нерухомість, яка (реєстрація, або, точніше кажучи, адміністративний акт про реєстрацію прав на нерухомість) виступає обов’язковою умовою для виникнення такого (приватного) права (ст. 182 Цивільного кодексу України (Цивільний кодекс України)). З огляду на це кожен юрист, незалежно від свого фаху та сфери діяльності, має детально зрозуміти як концепцію цього законодавчого акта, так і його положення, насамперед ті, що стосуються сутності адміністративного акта та процедур його прийняття.

У попередніх публікаціях автор уже наголошував на тому, що для коректного застосування Закону необхідним є надзвичайно відповідальне ставлення до термінології, яка вжита у ньому: «У цьому випадку йдеться про те, що під час формулювання визначень часто не звертається увага на той факт, що дефініція насамперед розроблюється для того, аби забезпечити процес правозастосування. Інакше кажучи, дефініція виступає певним чином сполучною ланкою між нормативно-правовим актом та актом застосування права. Через розуміння шляхом читання дефініції змісту/сутності терміна, зафіксованого у законі, можна дати відповідь на питання, чи підходить він (термін) під ті або інші фактичні відносини, які мають бути врегульовані на підставі відповідного закону. Таким чином, неточні, поверхові дефініції заплутують правозастосовників і знижують ефективність їхньої діяльності» (Мельник, 2022, с. 5–16).

Визначення адміністративного акта, сформульоване у Законі, є неповним. Ця ситуація може бути вирішена або шляхом внесення змін до п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону (найкращий варіант), або шляхом наукового корегування, яке має здійснюватися у кожному конкретному випадку застосування відповідної норми Закону. Ми схильні погодитися з колегами, які вважають, що активне тлумачення закону може бути надійним та ефективним

способом вирішення правової проблеми, викликаній недосконалістю юридичної норми. Так, розмірковуючи про умови визнання неконституційним закону, вони наголошують, що спочатку необхідно переконатися, що відповідний недолік закону не можна виправити шляхом конституційно-конформного тлумачення (Окрема думка судді).

Подібний підхід доцільно застосовувати і до тих положень Закону, які страждають на свою недосконалість, шукаючи у такий спосіб вирішення відповідної проблеми. Проте для цього правозастосовники мають бути «озброєні» юридичною доктриною, яка, як відомо, є квазіджерелом права і може використовуватися для усунення прогалин у сфері правозастосування, обґрунтування рішення, що приймається (Загальне адміністративне право, 2023, с. 143–146).

2. Огляд літератури, присвяченої доктринальному визначенню категорії «адміністративний акт»

Аналіз вітчизняної адміністративно-правової літератури показує, що в українських учених відсутня єдність позицій щодо розуміння основних ознак адміністративного акта, що призводить, як наслідок, до існування надзвичайно розрізнених поглядів на це питання. У результаті у правозастосовників, які намагаються вирішити проблему недосконалості легального визначення адміністративного акта через звернення до юридичної доктрини, виникне ще більше складнощів, адже остання рясніє десятками визначень та підходів, у тому числі протилежних і суперечливих.

З огляду на викладене ми хотіли б ще раз наголосити на тому, що питання ознак адміністративного акта є конститутивним як для цього Закону, так і для відповідної адміністративної практики. Без наявності чіткого переліку таких ознак неможливо, з одного боку, провести відмежування адміністративного акта від інших видів юридичних актів публічної адміністрації, а з іншого – бути впевненим у тому, чи потрібно використовувати положення Закону, які стосуються процедури прийняття названого акта, під час розробки й видання того або іншого рішення, правова природа якого є неочевидною. В останньому випадку, наприклад, можна згадати про проблему розмежування адміністративного акта та політичного рішення, адміністративного акта та фактичної дії тощо.

Праці українських авторів, які вивчали питання адміністративного акта, можна умовно поділити на дві групи: 1) ті, які були надруковані до підготовки останнього проекту Закону про адміністративну процедуру (2019 р.) і 2) ті, які побачили світ після цієї події. Зрозуміло, що такий поділ дещо умовний, проте все одно він має право на існування і є важливим для розуміння тих процесів і тенденцій, які мають місце у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині. Пояснимо свою позицію більш докладно.

До моменту появи цього законопроекту доктрина адміністративного права формувалася переважно (були звичайно і винятки (Тимошук, 2010)) з посиланням на роботи радянських науковців і, відповідно, безвідносно до

його положень. Отримані у такий спосіб результати, якщо дивитися на них з позиції сьогодення, взагалі не мають жодної практичної користі, оскільки їхні автори фактично у перефразованому вигляді повторювали ідеї, розроблені під потреби тоталітарної держави та її управлінського апарату. Скажемо навіть більше: вони є небезпечними для сьогодення; усі ми маємо рішуче та безповоротно відмовитися від них, адже їх існування у новій «обгортці» створює підґрунтя для реваншистських настроїв та розмов у тих, хто «сумує» за тоталітарною державністю. На жаль, сучасна історія доводить, що такі підходи реально здатні перетворити ментально німецьку державу на агресора на чолі з новим диктатором.

Демократична та правова держава потребувала і потребує зовсім іншого публічного управління, орієнтованого насамперед на потреби й запити приватної особи. І це завдання має розв'язуватися за рахунок збалансованої концепції адміністративного акта, тобто такої, що враховує як публічні, так і приватні (індивідуальні) інтереси, а також узгоджується з принципами та положеннями Конституції, які визначають статус приватної особи у державі. Окрім цього, очевидно, що українська концепція адміністративного акта має враховувати і той величезний досвід, який напрацьовано у країнах сталої демократії та правової державності.

Розвиваючи останню тезу, наголосимо, що на рівні різноманітних європейських установ уже понад сорок років триває процес максимальної демократизації й наповнення ідеями пріоритетності прав людини усіх механізмів та інститутів публічного управління (Резолюція (77) 31). Виконання зазначеного завдання, поміж іншого, контролюється та корегується завдяки діяльності Європейського суду з прав людини, який здійснив потужний вплив, у тому числі й на доктрину європейського адміністративного права та, як наслідок, на доктрину і законодавство країн, що визнали його юрисдикцію.

З огляду на це українська наука адміністративного права, так чи інакше будучи заснованою на західноєвропейській доктрині, в якій, своєю чергою, центральне місце посідають роботи німецьких правників, має орієнтуватися на відповідні розробки. Ми не маємо створювати якийсь український погляд на адміністративний акт, що за своїми основними характеристиками буде відмінним від сучасних західноєвропейських стандартів. Ізрозуміло, що у цьому випадку ми маємо думати не лише про теорію. Більш проблемним питанням може стати національна практика видання адміністративних актів, яка у разі її неузгодженості з названими стандартами буде, зрештою, визнана помилковою Європейським судом з прав людини, а, можливо, і національними судами, якщо судді будуть «сповідувати» відповідні правові цінності та стандарти.

У розвиток ідеї про необхідність та неминучість конвергенції національної та західноєвропейської теорій адміністративного акта варто звернутися також і до роздумів проф. Крістофа Шьонбергера, який писав, що з початку 1980-х років минулого століття у межах Європейського Союзу комунітарне право

Спільнот починає у самих різноманітних формах впливати на традиційні адміністративно-правові системи держав-членів, перетворюючи їх, а також змушуючи тісніше, ніж це було до того, взаємодіяти між собою (Шёнбергер, 2012, с. 176). Іншими словами, йдеться про формування глобального, принаймні загальноєвропейського адміністративного права, і на ці процеси, зрозуміло, українська юридична спільнота повинна реагувати. Україна є частиною Європейської правової сім'ї і вона має жити за її правилами і стандартами. Викладене повною мірою стосується також і ознак адміністративного акта.

3. Результати та обговорення: критичний аналіз ознак адміністративного акта

Прийняття закону, на жаль, не викликало консолідації поглядів учених на питання ознак адміністративного акта. Окремі автори та великі творчі колективи, послуговуючись сучасною термінологією закону та відійшовши від схоластичних розмов про те, чи варто або не варто вживати дефініцію «адміністративний акт» у сучасній теорії, тим не менш у своїх доробках надто поверхово ставляться до виділення ознак адміністративного акта та їх аналізу. Нам не вдалося знайти жодної праці, в якій би акцентувалася увага на тому, що ознаки адміністративного акта є конститутивними, і саме з їх глибокого аналізу має розпочинатися дослідження цього інституту. Складається враження, що ознаки виділяються якимось «за звичкою», без чіткого розуміння для чого це робиться. Вчені не пояснюють своїм читачам, що ознаки адміністративного акта виконують важливу функцію у сфері правозастосування, що вони виступають дороговказом у пошуку відповіді на питання про правову природу того або іншого акта, виданого публічною адміністрацією; що саме крізь призму цих ознак адміністративний суд має давати оцінку можливості чи неможливості оскарження до суду відповідного рішення (дії, бездіяльності) публічної адміністрації, адже, як правило, лише адміністративні акти (тобто акти, які відповідають усьому переліку конститутивних ознак) можуть породжувати зміну правового статусу позивача, що й відкриває йому шлях до судового захисту.

Іншими словами, відсутність чіткого та одноманітного розуміння ознак адміністративного акта створює серйозні перешкоди у сфері правозастосування, викликає стан юридичної невизначеності, може провокувати порушення чи недотримання законодавства про адміністративні процедури.

Для того, аби продемонструвати окреслені вище проблеми, проаналізуємо деякі, так би мовити, новітні підходи до виділення ознак адміністративного акта, тобто ті, які побачили світ останніми роками.

Наприклад, у підручнику Загального адміністративного права, виданого у 2021 р. під редакцією В. Галунька та О. Правоторової, сформульовано такий перелік ознак адміністративного акта:

«1) є юридичним актом індивідуальної дії, адже ці акти стосуються конкретних осіб та їхніх відносин, а їх головною рисою є конкретність;

2) чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти;

3) розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування;

4) чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб;

5) виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, зумовлених цими актами;

6) можуть бути оскаржені лише особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушено;

7) ухвалюється суб'єктом публічної адміністрації в установленому (процедурному) порядку, порушення якого може призвести до недійсності адміністративного акта – це має бути суб'єкт, уповноважений на здійснення адміністративної влади (на відміну від влади політичної / представницької чи судової);

8) спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб), тобто для адміністративного акта характерна зовнішня спрямованість його дії» (Адміністративне право України, 2021, с. 219–220).

Перелічені ознаки майже не розкриваються та не аналізуються. У цій, як і у інших роботах, про які буде йтися нижче, відсутні пояснення щодо змісту тієї або іншої ознаки; авторами не висвітлюються особливості прояву таких ознак та не надаються рекомендації щодо порядку користування ними у процесі пошуку відповіді на практичні питання.

Повертаючись до аналізу сформульованого вище переліку ознак, зазначимо таке. Перші п'ять ознак адміністративного акта є фактично однією, яка може бути сформульована як «конкретність адміністративного акта». Тому не було жодного сенсу у її розкладанні на п'ять елементів, бо кожен із них лише відображає той або інший прояв конкретності адміністративного акта. Водночас необхідно підкреслити, що конкретність адміністративного акта означає також і те, що такий акт може видаватися не лише щодо конкретної особи чи групи конкретних осіб (тобто тих, щодо яких суб'єкт публічної адміністрації володіє всією інформацією, як-то ППП чи найменування, адреса проживання чи реєстрації тощо), а й щодо групи осіб, яка може бути конкретизована лише у загальних рисах. У цьому випадку йдеться про так зване **загальне розпорядження** (Wolff/Bachof/Stober/Kluth Verwaltungsrecht, 2017, S. 539–541), яке виступає окремим підвидом адміністративного акта, щодо якого вимога конкретності також виконується¹.

Таке розуміння названої ознаки адміністративного акта, на жаль, не враховане і законодавцем, оскільки у Законі у визначенні адміністративного акта називаються лише конкретні особи. Подібним чином (звужено) тлумачиться ця ознака і розробниками науково-практичного коментаря до Закону (Науково-практичний коментар, 2023, с. 31). У цій частині український Закон принципово відрізняється, наприклад, від німецького, в якому закріплено положення про

¹ Детальніше про це будемо говорити нижче.

те, що адміністративний акт може стосуватися або конкретного адресата, або осіб, які **можуть бути конкретизованими** (Verwaltungsverfahrensgesetz), тобто відмежованими від інших осіб на підставі окремих ознак чи обставин.

Шоста ознака, яка пов'язана з питанням оскарження адміністративного акта, взагалі не може міститися у цьому переліку, адже оскарження являє собою окрему адміністративну процедуру, яка носить факультативний характер і, таким чином, не стосується матеріального змісту адміністративного акта як такого.

Сьома ознака, загалом, є виправданою, проте у ній об'єднано два принципово різних аспекти: суб'єкт видання адміністративного акта та процедура його видання. Щодо суб'єкта видання, то про нього, дійсно, необхідно вести мову, оскільки адміністративний акт є інструментом діяльності саме суб'єктів публічного адміністрування (адміністративних органів), без наявності яких, відповідно, не може бути й адміністративного акта. Ті суб'єкти публічної влади, які на постійній або тимчасовій основі не виконують функції публічного управління (адміністрування), не можуть, як наслідок, видавати і адміністративний акт.

Що ж до процедури видання адміністративного акта, то вона як така не може бути конститутивною ознакою останнього, оскільки адміністративний акт буде наявним навіть у тому випадку, якщо цієї процедури не дотримано. За такої ситуації ми матимемо оспорюваний адміністративний акт. Крім цього, не акцентується увага і на тому, що не кожне порушення процедури призводить до «недійсності адміністративного акта», що вже неодноразово підтверджено і судовою практикою (Постанова Верховного Суду). Таким чином, процедура не стосується матеріального змісту адміністративного акта, вона лише супроводжує та впорядковує порядок його видання та виконує обслуговуючу функцію щодо останнього.

З останньою, восьмою ознакою адміністративного акта, можна погодитися, оскільки, дійсно, важливою характеристикою останнього є те, що він завжди носить зовнішній характер.

Інші автори, які опрацьовують цю проблематику, на відміну від своїх колег, результати роботи яких ми щойно проаналізували, взагалі ставляться до цього питання поверхово, обмежуючись виділенням лише трьох ознак адміністративного акта: приймається адміністративним органом, індивідуальність (конкретність) та зовнішня дія акта (Турчак, 2022). Жодних пояснень з приводу змісту наведених ознак не дається, і це, не зважаючи на те, що, виходячи з назви статті, вона мала б була присвячена саме аналізу ознак адміністративного акта. Проте цього, на жаль, не зроблено.

Дещо ширше, порівняно з попереднім ученим, на це питання дивиться А. Калімбет, який вважає, що до ознак адміністративного акта слід віднести: 1) індивідуальність; 2) разовість; 3) правомочність; 4) зовнішню дію (Калімбет, 2019, с. 55–56).

Надаючи стислу характеристику наведеним ознакам, науковець щодо першої з них робить ту саму помилку, на яку ми вже звертали увагу вище.

Індивідуальність – це не лише конкретна особа або конкретний випадок, а й конкретизована група адресатів адміністративного акта.

Ознака разовості, на наш погляд, є помилковою, оскільки загальні розпорядження, тобто особливий вид адміністративних актів, можуть діяти протягом значного часу і застосовуватися багато разів у тому числі й щодо однієї і тієї ж особи.

Досить несподіваною виглядає і ознака «правомочності», особливо з огляду на семантичне значення цього слова, за допомогою якого позначається «захищена законом можливість громадян чи юридичних осіб діяти певним чином у здійсненні належних їм прав, у тому числі користуватися матеріальними і духовними благами» (Правомочність). Тобто правомочність у контексті адміністративного акта означає наявність уповноваження на його видання відповідним суб'єктом. Інакше кажучи, правомочність характеризує не акт як такий, а суб'єкта його видання.

Подібний, обмежений у змістовому плані погляд на ознаки адміністративного акта, можна зустріти і у роботах інших науковців (Мельниченко, 2021, с. 61), які настільки мінімізують їх перелік, що запропоновані ними підходи взагалі не мають сенсу ані з наукової, ані з практичної точки зору.

4. Ознаки адміністративного акта та їх характеристика

Адміністративний акт, виступаючи універсальною категорією сучасного публічного управління, заснованого на положеннях конституції демократичної та правової держави, відповідно, наповнюється єдиним переліком ознак, кількість та зміст яких не залежать від особливостей національного правопорядку. Розглянемо їх перелік та зміст (Мельник, 2022, с. 261–269).

4.1. Рішення

Про «рішення» як ознаку адміністративного акта можна говорити у разі, коли адміністративний орган здійснює активні дії. Форми «рішення» адміністративного органу можуть бути різними: фізичні дії, видання наказу, внесення інформації до державного реєстру, усна вимога тощо. Визначальним буде те, що рішення має бути завершеним (закінченим) і мати вольовий, односторонній характер, тобто не являти собою рефлекторну дію (Пуделька, 2021, с. 40). Звичайно, найбільш поширеним видом рішення буде письмовий документ, підготовлений адміністративним органом та направлений (переданий) приватній особі для ознайомлення (виконання, використання тощо), що, однак, як було зазначено вище, не виключає існування рішення в інших формах (Подопригора, Мельник, 2022, с. 13–18). Головним тут є наявність діяльності (активності), яка породжується (продукується) адміністративним органом. Відповідно, можна стверджувати, що якщо адміністративний орган нічого не робить, не здійснює жодних дій (не діє), то в такому разі він «не створює» і адміністративний акт (крім випадків, коли він протиправно не діє).

Однак з описаних вище загальних правил (якщо адміністративний орган діє) можуть бути і винятки, зокрема, у випадках, які отримали назву «мовчазної

згоди» або «фіктивного адміністративного акта». Як приклад можна назвати положення ч. 6 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», де зазначено: «У разі якщо в установлених законом випадках суб'єкту господарювання не видано документа дозвільного характеру або не прийнято рішення про відмову у його видачі, через десять робочих днів з дня закінчення встановленого рядка для видачі або відмови у видачі документа дозвільного характеру суб'єкт господарювання має право провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності» (Про дозвільну систему).

Таким чином, у наведеному прикладі «рішення» як такого не було, але адміністративний акт прийнято де-факто, оскільки у суб'єкта господарювання змінюється правовий статус і він отримує можливість провадити певні дії, дозвіл на здійснення яких запитувався у адміністративного органу. Інакше кажучи, наразі має місце «фіктивний сприяючий адміністративний акт».

Цікавим у цій частині може бути досвід Австрії, де склалася судова практика, відповідно до якої вважається, що навіть неформальні рішення (наприклад, у вигляді листа мера міста, адресованого певній особі) мають розглядатися як адміністративні акти, якщо за їх допомогою та з огляду на їх зміст відбувається регулювання відповідних відносин, учасниками яких є конкретні приватні особи, тобто якщо вони містять обов'язкові до виконання вимоги або встановлюють правовідносини (Квоста, 2015, с. 23–24).

Рішення, яке може бути віднесене до категорії адміністративного акта, має бути також видано в односторонньому порядку (Науково-практичний коментар, 2023, с. 32), тобто без узгодження його змісту з адресатом. Це, звісно, не виключає певної ролі приватної особи у цій сфері, але така роль у будь-якому разі не буде обмежувати право адміністративного органу на самостійне визначення змісту адміністративного акта. Так, наприклад, для отримання ліцензії приватна особа має звернутися з відповідною заявою та необхідними документами до адміністративного органу, тобто вона є ініціатором початку процедури підготовки та видання адміністративного акта. Однак на цьому її вплив на адміністративний орган закінчується. Остаточне рішення за цією заявою вже буде прийнято адміністративним органом самостійно. Додатково зазначимо, що односторонність не означає свавілля адміністративного органу, оскільки таке рішення завжди має прийматися у межах закону, тобто бути законним з формальної та матеріальної точок зору.

Односторонній характер рішення відрізняє адміністративний акт від адміністративного договору, який є двостороннім рішенням; його зміст погоджується сторонами перед укладанням (підписанням).

У розвиток викладеного хочемо звернути увагу на той факт, що український законодавець у визначенні адміністративного акта вживає слово «рішення», що додатково підкреслює обґрунтованість викладеної вище інформації та можливість використання подібного підходу в українських реаліях. Разом

із тим зазначимо, що поряд з рішенням у згаданому визначенні йдеться також і про «юридичну значиму дію». У зв'язку з чим виникає запитання, що має розумітися під такою дією і чим вона відрізняється від рішення. У науково-практичному коментарі до Закону з цього приводу зазначається: «До адміністративних актів належать не лише рішення, але й «юридично значущі дії». У теорії адміністративного права їх зазвичай виділяли як одну з правових форм діяльності публічної адміністрації. До таких дій, наприклад, відносять державну реєстрацію фізичної особи-підприємця тощо» (Науково-практичний коментар, 2023, с. 32).

Хочемо наголосити, що такий підхід є явно застарілим і таким, що абсолютно не відповідає сучасній доктрині адміністративного права. Як укладачі Закону, так і автори коментаря до нього, на жаль, продовжують перебувати (принаймні у цій частині) на неорадянських позиціях, оскільки послуговуються термінологією, яка була розроблена радянськими вченими. Саме останні увели у правовий обіг як категорію «правові форми діяльності апарату управління» (Пахомов, 1962, с. 88), так і поняття «юридично значущі дії» (Проблемы теории государства и права, 1987, с. 39). Хотілося б нагадати, що усе це було зроблено тоді, аби відмежувати радянську доктрину адміністративного права від західноєвропейської. Одним зі способів розв'язання цього завдання стало розроблення і введення у правовий обіг «суто радянської» термінології. Так, західноєвропейська категорія «інструменти публічного управління» була замінена поняттям «правові форми управління (діяльності)»; «адміністративний акт» заміщений дефініцією «індивідуальні акти управління» і т.п.

З огляду на це, на наш погляд, немає жодного ані теоретичного, ані практичного сенсу для існування у національному законодавстві категорії «юридично значущі дії», що є очевидним юридичним рудиментом. Усі юридично значущі дії являють собою ніщо інше як рішення (у широкому розумінні), яке приймається адміністративним органом. Таким чином, необхідною стає зміна актуального визначення адміністративного акта, в якому має залишитися лише слово «рішення»; словосполучення «юридично значуща дія» доцільно з нього виключити. Альтернативним може бути підхід, використаний німецьким законодавцем, який у названому вище законі для характеристики адміністративного акта використовує таку формулу: «рішення, дія або будь-який інший власний захід».

4.2. Рішення, яке приймається адміністративним органом

Адміністративний акт може бути виданий лише представником публічної влади, який виконує публічні (державні) завдання/функції виконавського типу (Загальне адміністративне право, 2023, с. 40), зокрема і суб'єктом делегованих повноважень – суб'єктом публічного управління. Для позначення цих суб'єктів український законодавець вирішив використати традиційний для західноєвропейської правової доктрини термін «**адміністративний орган**», під яким у п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону розуміються: «орган виконавчої влади, орган влади

Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації».

Аналізуючи таку ознаку, слід звернути увагу на декілька проблемних аспектів, які є практично важливими, а тому потребують окремого аналізу.

По-перше, органи виконавчої влади (принаймні окремі з них) уповноважені виконувати як управлінські, так і політичні функції. У межах реалізації останніх адміністративні акти видаватися не можуть (Загальне адміністративне право, 2023, с. 42–44). Тому, ведучи мову про органи виконавчої влади у контексті видання ними адміністративних актів, завжди треба пам'ятати, що останні мають діяти не як суб'єкти політичної, а як суб'єкти управлінської діяльності.

По-друге, вбачається необхідним також розмежування таких категорій, як «посадова особа – керівник чи працівник органу публічної влади» і «посадова особа, яка не перебуває у складі органу публічної влади», тобто діє як самостійний суб'єкт без юридично-організаційної прив'язки до органу влади (наприклад, державний реєстратор).

По-третє, окремо слід наголосити на тому, що посадова особа, яка не перебуває на публічній службі (наприклад, знаходиться у відпустці), не може бути суб'єктом видання адміністративного акта.

По-четверте, приватна особа не може бути суб'єктом видання адміністративного акта, за винятком випадків, коли їй делеговані окремі владні повноваження.

Яскравим прикладом тут може бути громадський мисливський інспектор, тобто громадянин України, який на підставі рішення керівника структурного підрозділу з питань мисливського господарства та полювання Держлісагентства або його територіального органу наділяється правом перевіряти документи на право полювання та добування мисливських тварин в інших цілях, зупиняти транспортні (плавучі) засоби й проводити їх огляд та огляд речей, знарядь полювання, добутої продукції та інших предметів тощо (Про затвердження Положення). У частині виконання таких власних функцій громадянин – громадський інспектор набуває властивостей адміністративного органу.

4.3. Рішення, пов'язане із застосуванням норми публічного (адміністративного) права

Адміністративний акт являє собою офіційне рішення, прийняте від імені адміністративного органу і засноване на нормах публічного (адміністративного) права. У зв'язку з цим рішення адміністративних органів, в основі яких лежать норми не адміністративного, а, скажімо, цивільного права (наприклад, договір про купівлю меблів для забезпечення функціонування органу влади), не можуть визнаватися адміністративними актами. Відповіді на запитання, на нормах публічного (адміністративного) чи приватного права засноване те чи інше рішення адміністративного органу, допоможуть теорії розмежування публічного та приватного права (Загальне адміністративне право, 2023, с. 72–81).

4.4. Юридичні наслідки у вигляді встановлення прав або обов'язків для адресата (регулювання)

Прийняття адміністративного акта супроводжується настанням правових наслідків, які мають обов'язковий (зобов'язуючий) характер для його адресата. Названі наслідки виникають у разі, якщо права адресата адміністративного акта безпосередньо встановлюються, змінюються, скасовуються, відмовляється у їх реалізації або на нього покладаються обов'язки, обмеження. Таким чином, адміністративний акт викликає певний юридичний ефект, що змінює (позитивно чи негативно) первісний правовий статус адресата.

У правозастосовній практиці можуть виникати труднощі стосовно встановлення правової природи дій поліції, пов'язаних, наприклад, із застосуванням сили (гумових кийків) до учасників заворушень. Виникає питання: застосування сили – це адміністративний акт чи адміністративна дія? Чи здійснюється у цьому випадку регулювання?

Відповідь на це питання є принциповою з двох основних позицій: по-перше, з метою уточнення можливості/неможливості застосування положень Закону, які стосуються порядку видання адміністративного акта щодо цієї ситуації; по-друге, для правильного визначення виду позову, за допомогою якого можна оскаржити в порядку адміністративного судочинства цю дію/акт працівника поліції.

У національній судовій практиці та юридичній доктрині сформульоване вище питання залишається без відповіді, тому доцільно звернутися до німецького досвіду. Панівна думка в німецькій літературі та постійна судова практика виходять з того, що застосування сили поліцією містить у собі конклюдентну вимогу «перенеси цей удар як правомірний державний примус». Інакше кажучи, у цьому випадку можна вести мову про покладання на приватну особу певних зобов'язань. Отже, і поліцейські примусові заходи слід класифікувати як адміністративні акти, що відкриває шлях до того ж судового захисту, що й від усіх інших адміністративних актів (Пуделька, 42).

Наш погляд, немає перешкод для використання такого підходу в національній теорії та практиці правозастосування для оцінки правової природи примусових дій працівників поліції, визнаючи їх адміністративними актами.

4.5. Конкретно-індивідуальний характер

Адміністративний акт завжди спрямовано на регулювання окремого, конкретного випадку, учасником якого є чітко визначена індивідуальна особа, тобто такий акт є конкретно-індивідуальним (Maurer, 2004, с. 190). Цим він відрізняється від нормативного правового акта (абстрактно-загальний акт), призначення якого – врегулювати необмежену кількість випадків щодо необмеженої кількості осіб.

Конкретно-індивідуальний характер адміністративного акта не означає, що такий акт стосується лише однієї людини. Він також може визначати права та обов'язки групи осіб, однак необхідно, щоб ця група з високим ступенем точності могла бути індивідуалізована (визначена) до моменту видання такого

акта (Коре-Перконе, 2015, с. 49). Такі акти (загальні розпорядження), як було зазначено вище, вважаються підвидом адміністративного акта.

Загальне розпорядження може стосуватися як регулювання поведінки групи людей (**персональне загальне розпорядження**), так і питань: 1) визначення / встановлення публічно-правового статусу речі чи 2) користування нею із боку суспільства (**речове загальне розпорядження**). У першому випадку, наприклад, йдеться про визначення статусу дороги як пішохідної чи доступної для машин чи статусу зелених насаджень як парку. У другому випадку йдеться про загальні розпорядження, за допомогою яких визначається порядок користування приватними особами об'єктами міської інфраструктури – басейнами, музеями, дитячими садками тощо. До цього виду також належать дорожні знаки (Кесслер, 2021, с. 101–102).

За своїм юридичним характером загальне розпорядження, таким чином, є конкретно-загальним, тобто, повторюємо, спрямоване на регулювання конкретного випадку, учасниками якого є група приватних осіб, яка, однак, має бути такою, що може бути визначеною (відмежованою) від інших осіб чи їх груп.

Прикладами загальних розпоряджень є рішення: 1) про примусове припинення зібрання, яке втратило мирний характер; 2) про заборону руху транспортних засобів на окремій ділянці автомобільної дороги з огляду на небезпеку руйнування будівлі; 3) про заборону продажу алкогольних напоїв у магазинах міста «П.» з 22.00 до 10.00 год.

У наведених прикладах регулювання є загальним, оскільки така заборона (припис) спрямована на велику кількість осіб, які, однак, можуть бути досить чітко визначені (учасники зборів; водії, які проїжджають повз аварійну будівлю; власники продуктових магазинів на території міста «П») і одночасно конкретним (оскільки обмеження стосується чітко визначеного дня та місця проведення конкретних зборів, конкретної ділянки дороги, конкретної групи товарів (алкоголь) у конкретному місці), що й дає змогу розглядати заборону як адміністративний акт (загальне розпорядження).

Таким чином, визначальною ознакою адміністративного акта є не конкретність суб'єкта, на якого спрямована його дія, а насамперед конкретність предмета регулювання (Maurer, 2004, с. 195).

4.6. Зовнішня спрямованість дії

Важливим є й той факт, що адміністративний акт завжди має зовнішню спрямованість, тобто він стосується осіб, організаційно не пов'язаних з адміністративним органом, який його видав. Адресатом цього виду акта завжди є приватна особа. «Випадкова зовнішня дія ще не кваліфікує рішення як адміністративний акт – необхідна саме фінальна спрямованість рішення на зовнішню дію. Адміністративний орган повинен мати чіткий намір щодо виникнення зовнішньої дії» (Maurer, 2004, с. 209).

Рішення адміністративного органу, що стосуються його службовців або організації функціонування органу, адміністративними актами не є. Вони

вважаються **службовими розпорядженнями**. За допомогою службових розпоряджень може здійснюватись обмін інформацією між адміністративними органами, а також керівництво ними з боку вищих за ієрархічним становищем органів чи посадових осіб.

Разом із тим важливо зазначити, що іноді службові розпорядження все ж таки можуть мати зовнішні наслідки, що перетворює їх на адміністративний акт. Адміністративними актами будуть вважатися такі організаційні акти, які позбавляють приватних осіб можливості користуватися так званими публічними установами (наприклад, закриття шкіл, дитячих садків, цвинтарів тощо). Ці організаційні рішення безпосередньо впливають на основні права індивіда, тому можна говорити про їх зовнішній вплив та, відповідно, відносити до адміністративних актів (Коре-Перконе, 2015, с. 53).

Рішення адміністративного органу буде вважатися зовнішнім, тобто належатиме до адміністративних актів, і в тому випадку, якщо воно буде спрямоване на публічного службовця, викликаючи для нього певні юридичні наслідки в частині його правового статусу як державного службовця, обмежуючи право на державну службу. У такому разі йдеться про рішення, пов'язані зі звільненням державного службовця з посади; про притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо. У таких ситуаціях державний службовець має розглядатися не як елемент системи суб'єкта публічного управління, а як самостійний суб'єкт правовідносин.

У цьому плані корисний та цікавий досвід європейських країн, наприклад, Латвії. Так, Адміністративно-процесуальний кодекс Латвії передбачає виняток, зокрема, щодо «особливо підпорядкованих установі осіб», які більше за інших мають підкорятися правилам внутрішнього розпорядку та службовим вказівкам. Верховний Суд Латвії визнав особливо підлеглими установі особами: чиновників, військовослужбовців, суддів, школярів та студентів, користувачів громадських установ (наприклад, музеїв, бібліотек, басейнів тощо), осіб, переданих на примусове лікування чи засуджених. В Адміністративно-процесуальному законі Латвії щодо вищезгаданої групи осіб зазначено, що адміністративний акт – це також рішення про встановлення, зміну, припинення правового статусу посадової особи, дисциплінарне покарання такої особи, а також інше рішення, якщо вона суттєво обмежує права людини, посадової чи особливо підпорядкованої установі особи. Такі рішення вважаються адміністративними актами, оскільки суттєво зачіпають правовий статус та правові інтереси відповідних осіб. Це означає, що вони впливають на відповідну особу не тільки як на співробітника установи, а й як на особу, отже, здійснюють на неї зовнішній вплив (Коре-Перконе, 2015, с. 51).

Отже, для адміністративного акта характерною є одночасна наявність таких ознак:

- 1) є рішенням;
- 2) приймається адміністративним органом;

- 3) спрямований на застосування/реалізацію норми публічного (адміністративного) права;
- 4) викликає юридичні наслідки у вигляді встановлення прав чи обов'язків для свого адресата (регулюючий характер);
- 5) має конкретно-індивідуальний характер;
- 6) характеризується зовнішньою спрямованістю дії (Мельник, 2022, с. 269; Дикамбаєва, 2015, с. 37–45; Коре-Перконе, 2015, с. 48.).

5. Висновки

Проведений аналіз свідчить про наявність суттєвих доктринальних проблем у сфері розуміння сутності та основних ознак адміністративного акта. Більшість наявних наукових доробок наповнена лише поверховим вивченням такої проблематики. Автори часто продовжують послуговуватися для формулювання власних висновків роботами радянських учених, намагаючись «пристосувати» відповідні положення під вимоги чинного законодавства. Усе це, як наслідок, призводить до виникнення незграбних теоретичних конструкцій, які лише заважають пізнанню інституту адміністративного акта, викликають нерозуміння у мислячих читачів та формують у практиків думку, що наука не може дати відповіді на виклики у сфері правозастосування. На жаль, такий тренд спостерігається вже досить давно, і він може бути підтверджений, зокрема, майже повною відсутністю посилань на наукові праці у рішеннях українських судів, на противагу, наприклад, німецьким, де цитування наукової літератури трапляється майже у кожному судовому рішенні, постановленому вищими (федеральними) судами (Mann, 2021, S. 312).

Звичайно, це пов'язано не завжди з низькою якістю наукових робіт. У цій частині, напевно, треба зазначити й те, що і самі судді не готові або не дуже хочуть витрачати час на відшукування на сторінках наукової літератури додаткових аргументів для обґрунтування власної позиції у справі. Окреслена проблема, без сумніву, є різновекторною і вимагає комплексного підходу до її вирішення.

Повертаючись до предмета цієї статті, необхідно ще раз наголосити на тому, що ознаки адміністративного акта виконують конститутивну роль, допомагаючи вирішувати різноманітні як теоретичні, так і практичні проблеми. Ознаки адміністративного акта мають універсальний характер, тобто не залежать (не повинні залежати) від національних особливостей правового регулювання та уявлень про нього.

Ознаки адміністративного акта, які були сформульовані вище, безумовно, мають бути додатково перевірені й виважені українською юридичною доктриною та практикою, і ми сподіваємося, що наша стаття допоможе колегам у реалізації цього завдання.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.

2. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.
3. Мельник Р. С. Термінологічні проблеми Закону України «Про адміністративну процедуру». *Адміністративне право і процес*. 2022. № 4. С. 5–16.
4. Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В. В. стосовно рішення у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020_2.pdf
5. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2023.
6. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : «Конус-Ю», 2010.
7. Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 року; Рекомендація № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 р.
8. Шёнбергер К. Административно-правовая компаративистика: особенности, методы и история. *ДПП ИМП*. 2012. № 2.
9. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021.
10. Wolff/Bachof/Stober/Kluth Verwaltungsrecht I, 13. Auflage, C.H. Beck, 2017.
11. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. кол.: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін. ; за заг. ред. Тимошука В.П. Київ, 2023.
12. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>
13. Постанова Верховного Суду від 18 січня 2023 р. у справі № 826/10888/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108541239>
14. Турчак А. М. Поняття та основні ознаки адміністративного акта: аналіз сучасної адміністративно-правової літератури. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія «Право, публічне управління та адміністрування»*. 2022. № 4.
15. Калімбет А. Л. Поняття та ознаки адміністративних актів, вимоги до адміністративних актів. *Правове життя сучасної України* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. у 2 т. (м. Одеса, 17 травня 2019 р.) / відп. ред. Г. О. Ульянова. Одеса : ВД «Гельветика», 2019. Т. 2. С. 55–56.
16. Правомочність. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Правомочність>
17. Мельниченко Б. Б. Адміністративний акт як основна форма публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2021. Т. 32 (71). № 1.
18. Мельник Р. С. Общее административное право Республики Казахстан : учебник. В 3 т. Алматы : ЛЕМ, 2022. Том первый: Введение в теорию.
19. Пуделька Й. Административное право Германии. Т. 1 : Право административных процедур. Общее административное право. Инфотропик Медиа, 2021.
20. Подопригора Р. А., Мельник Р. С. Формы административных актов. *Zanger*. 2022. № 3. С. 13–18.
21. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст. 483.
22. Квоста П. Предпосылки (официального) административного акта в Австрии. Ежегодник публичного права 2016: Административный акт: Инфотропик Медиа, 2015. С. 23–24.
23. Пахомов И. М. Радянське адміністративне право. Загальна частина : підручник. Львів : Вид-во Львівського ун-ту, 1962. 294 с.

24. Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. С.С. Алексеева. М. : Юрид. лит., 1987. 448 с.
25. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2023.
26. Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів : наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 25 листопада 2022 р. № 505. *Офіційний вісник України*. 2023. № 6. Ст. 534.
27. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. München : C. H. Beck, 2004.
28. Коре-Перконе К. Ознаки адміністративного акта: у розумінні Адміністративно-процесуального закону Латвії та практики судів. Щорічник публічного права 2016: Адміністративний акт. Інфотропик Медіа, 2015.
29. Кесслер В. Общие распоряжения административных органов. Ежегодник публичного права 2021: Инструменты действий административных органов: Инфотропик Медиа, 2021.
30. Дикамбаева К. Правовая природа административного акта и его содержание. Ежегодник публичного права 2016: Административный акт: Инфотропик Медиа, 2015. С. 37–45.
31. Mann T., Melnyk R. (Hg.) Funktionsbedingungen der Dritten Gewalt. Universitätsverlag Göttingen. 2021. 617 s.

References:

1. Pro administrativnu proceduru: Zakon Ukraini vid 17 lyutogo 2022 r. № 2073-IX. *Oficijnij visnik Ukraini*. 2022. № 49. St. 2675.
2. Civil'nij kodeks Ukraini. Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraini. 2003. №№ 40–44. St. 356.
3. Mel'nik R.S. (2022). Terminologichni problemi Zakonu Ukraini «Pro administrativnu proceduru». *Administrativne pravo i proces*. № 4. S. 5–16.
4. Okrema dumka suddi Konstitucijnogo Sudu Ukraini Lemaka V.V. stosovno rishennya u spravi za konstitucijnim podannyam 47 narodnih deputativ Ukraini shchodo vidpovidnosti Konstituciyi Ukraini (konstitucijnosti) okremih polozhen' Zakonu Ukraini «Pro zapobigannya korupciyi», Kriminal'nogo kodeksu Ukraini vid 27 zhovtnya 2020 r. № 13-r/2020. Retrieved from: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020_2.pdf
5. Zagal'ne administrativne pravo: pidruchnik / za zag. red. R. S. Mel'nika. 2-ge vid. Odessa : Vid. dim «Gel'vetika», 2023.
6. Timoshchuk, V. P. (2010). Administrativni akti: procedura priinyattya ta pripinennya diyi: monografiya. Kyiv : «Konus-Yu».
7. Rezolyuciya (77) 31 Komitetu ministriv Radi Evropi derzhavam-chlenam pro zahist osobi vidnosno aktiv administrativnih organiv vid 28 veresnya 1977 roku ; Rekomendaciya № R (80) 2 Komitetu ministriv Radi Evropi derzhavam-chlenam shchodo zdiysnennya diskrecijnih povnovazhen' administrativnimi organami vid 11 bereznja 1980 r.
8. Shyonberger K. (2012). Administrativno-pravovaya komparativistika: osobennosti, metody i istoriya. *DPP IMP*. № 2.
9. Administrativne pravo Ukraini. Povnij kurs: pidruchnik / V. Galun'ko, P. Dihtievs'kij, O. Kuz'menko ta in.; za red. V. Galun'ka, O. Pravotorovoyi. 4-te vid. Herson: OLDI-PLYuS, 2021.
10. Wolff/Bachof/Stober/Kluth Verwaltungsrecht I, 13. Auflage, C.H. Beck, 2017.
11. Naukovo-praktichnij komentar do Zakonu Ukraini «Pro administrativnu proceduru» / avt. kol.: Andrijko O.F., Bevzenko V.M. ta in.; za zag. red. Timoshchuka V. P. Kyiv, 2023.
12. Verwaltungsverfahrensgesetz. Retrieved from: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>
13. Postanova Verhovnogo Sudu vid 18 sichnya 2023 r. u spravi № 826/10888/18. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108541239>

14. Turchak, A. M. (2022). Ponyattya ta osnovni oznaki administrativnogo aktu: analiz suchasnoï administrativno-pravovoyi literaturi. *Problemi suchasnih transformacij. Seriya «Pravo, publichne upravlinnya ta administruvannya»*. № 4.
15. Kalimbet, A.L. (2019). Ponyattya ta oznaki administrativnih aktiv, vimogi do administrativnih aktiv. Pravove zhittya suchasnoyi Ukrayini : u 2 t.: mater. Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Odesa, 17 travnya 2019 r.) / vidp. red. G. O. Ul'yanova. Odesa : VD «Gel'vetika». T. 2. S. 55–56.
16. Pravomochnist'. Retrieved from: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Pravomochnist'>
17. Mel'nicenko, B. B. (2021). Administrativnij akt yak osnovna forma publichnogo upravlinnya. *Vcheni zapiski TNU imeni V. I. Vernads'kogo. Seriya «Yuridichni nauki»*. T. 32 (71). № 1.
18. Mel'nik, R.S. (2022). Obshchee administrativnoe pravo Respubliki Kazahstan: uchebnik: v 3 t. Almaty: LEM, Tom pervyj: Vvedenie v teoriyu.
19. Pudel'ka, J. (2021). Administrativnoe pravo Germanii. T. 1: Pravo administrativnyh procedur. Obshchee administrativnoe pravo. Infotropik Media.
20. Podoprigora, R.A., Mel'nik, R.S. (2022). Formy administrativnyh aktov. *Zanger*. № 3. S. 13–18.
21. Pro dozvil'nu sistemu u sferi gospodars'koyi diyal'nosti: Zakon Ukrayini. *Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukrayini*. 2005. № 48. St. 483.
22. Kvosta, P. (2015). Predposylki (oficial'nogo) administrativnogo akta v Avstrii. *Ezhegodnik publichnogo prava 2016: Administrativnyj akt: Infotropik Media*, S. 23–24.
23. Pahomov, I.M. (1962). Radyans'ke administrativne pravo. Zagal'na chastina: pidruchnik. L'viv: Vid-vo L'vivs'kogo un-tu, 294 s.
24. Problemy teorii gosudarstva i prava: uchebnik / Pod red. S.S. Alekseeva. M.: Yurid. lit., 1987. 448 s.
25. Zagal'ne administrativne pravo: pidruchnik / za zag. red. R.S. Mel'nika. 2-ge vid. Odesa : Vid. dim «Gel'vetika», 2023.
26. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro gromads'kih mislivs'kih inspektoriv: nakaz Ministerstva zahistu dovkilliya ta prirodnih resursiv Ukrayini vid 25 listopada 2022 r. № 505. Oficijnij visnik Ukrayini. 2023. № 6. St. 534.
27. Maurer, H. (2004). Allgemeines Verwaltungsrecht. München: C. H. Beck.
28. Kore-Perkone, K. (2015). Oznaki administrativnogo akta: u rozuminni Administrativno-procesual'nogo zakonu Latvii ta praktiki sudiv. *Shchorichnik publichnogo prava 2016: Administrativnij akt. Infotropik Media*.
29. Kessler, V. (2021). Obshchie rasporyazheniya administrativnyh organov. *Ezhegodnik publichnogo prava 2021: Instrumenty dejstvij administrativnyh organov: Infotropik Media*.
30. Dikambaeva, K. (2015). Pravovaya priroda administrativnogo akta i ego sodержanie. *Ezhegodnik publichnogo prava 2016: Administrativnyj akt: Infotropik Media*. S. 37–45.
31. Mann T., Melnyk R. (Hg.) Funktionsbedingungen der Dritten Gewalt. Universitätsverlag Göttingen. 2021. 617 s.

CONSTITUTIVE FEATURES OF ADMINISTRATIVE ACTS: CRITICISM AND ANALYSIS

Roman Melnyk,

Doctor in Jurisprudence, Professor, Head

Scientific School of Administrative and German Law of Maqсут Narikbayev KAZGUU University

<https://orcid.org/0000-0002-3375-6117>

r_melnik@kazguu.kz

The relevance of the topic has been determined by the entry into force of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure”. The article is aimed at analyzing the approaches on understanding the features of an administrative act existing in Ukrainian legal doctrine and formulating recommendations oriented on building their universal system. Various methods of scientific cognition, including comparative and legal, systematic and structural, analysis, synthesis, and others constitute the research methodology. It makes it possible to systematically and consistently solve scientific problems, to study and compare the standpoints of scholars, the provisions of legal acts of the relevant countries, caselaw and to formulate the author’s conclusions.

A number of systematic problems related to the incorrect understanding of the essence and features of administrative acts has been revealed in the research process. This situation, according to the author’s opinion, is largely related to the imperfection of legal definition of an administrative act, which was enshrined in the Law of Ukraine «On Administrative Procedure». Further analysis of the works of Ukrainian authors has demonstrated that in order to formulate relevant scientific provisions they in the vast majority use the results of Soviet authors. According to the author, such an approach is wrong; it blocks the development of modern, practically oriented concepts and conclusions. The author of the article has separately emphasized the fact that the features of an administrative act perform very important practical function. They help to solve comprehensive objectives primarily arising at the legal enforcement level. The author provides relevant detailed explanations on this matter. The article’s center of attention is the detailed presentation of the features of an administrative act. While performing this objective, the author has widely used the achievements of Western European authors, as well as refers to certain decisions of the judicial power to demonstrate the validity of the formulated conclusions and recommendations.

As a result of the conducted research, the author comes to a sound conclusion that an administrative act should be characterized by the following features: 1) it represents a decision; 2) it is taken by an administrative agency; 3) it is oriented on the application/implementation of the norms of public (administrative) law; 4) it causes legal consequences in the form of establishing the rights or obligations for its addressee (regulatory nature); 5) it has a concrete and individual character; 6) it is characterized by an external orientation of the action.

Conclusions. *The features of an administrative act play a constitutive role by helping to solve various theoretical and practical problems. The features of an administrative act are universal in nature. It means that they do not depend (should not depend) on the national peculiarities of legal regulation and ideas about it. Ukrainian authors must be extremely responsible while formulating their own conclusions in regard to those categories and provisions having a supranational nature.*

Key words: *administrative act, administrative procedures, features of an administrative act, general instruction, public management, public administration.*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Мета. У сучасних умовах цифрової трансформації штучний інтелект (ШІ) відіграє дедалі важливішу роль у різних сферах суспільного життя. Використання ШІ відкриває нові можливості для оптимізації процесів, підвищення ефективності та вдосконалення правового регулювання. Разом із тим впровадження ШІ потребує чітких нормативно-правових засад, які б забезпечували баланс між технологічним прогресом і дотриманням правових гарантій. Метою дослідження є аналіз правових засад регулювання штучного інтелекту в Україні, визначення основних викликів та перспектив правового регулювання цієї сфери.

Методи. Методологія дослідження включає загальнонаукові та спеціально-правові методи. Методи аналізу та синтезу використовувалися для вивчення наукових джерел, включаючи дослідження термінології ШІ та його правових аспектів. Порівняльно-правовий метод застосовувався для аналізу міжнародного досвіду регулювання ШІ та можливостей його адаптації до українського законодавства. Нормативно-правовий метод допомагає оцінити чинне законодавство України щодо ШІ. Системний підхід дозволив оцінити юридичні, технологічні та етичні аспекти регулювання ШІ.

Результати. Дослідження показало, що правове регулювання ШІ в Україні перебуває на початковій стадії, а наявні норми є фрагментарними та недостатніми для комплексного врегулювання. Однією з ключових проблем є відсутність єдиного визначення ШІ в українському законодавстві, що спричиняє правову невизначеність. Дослідження визначає основні виклики, серед яких – відповідальність за шкоду, завдану ШІ, захист персональних даних, етичні питання та прозорість прийняття рішень на основі ШІ. Аналіз європейського та міжнародного досвіду свідчить, що для України доцільним є застосування підходу, заснованого на оцінці ризиків, подібного до Закону ЄС про ШІ.

Висновки. Україна має розробити комплексну законодавчу базу для регулювання ШІ, що забезпечить відповідальність, етичне використання та прозорість. Інтеграція міжнародних найкращих практик сприятиме підвищенню правової готовності України до впровадження ШІ. Подальші дослідження мають зосередитися на розробці законодавчих пропозицій щодо регулювання ШІ та оцінці його впливу на правову практику в Україні.

Ключові слова: правове регулювання штучного інтелекту, штучний інтелект, правова база, етика ШІ, відповідальність за ШІ, прозорість ШІ, порівняльно-правовий аналіз, захист персональних даних, українське законодавство про ШІ.

Іващенко Сергій,
доцент кафедри права
Національної безпеки
та правової роботи
Військово-юридичного
інституту
Національного
юридичного
університету імені
Ярослава Мудрого
orcid.org/0000-0001-6846-7422
0731234073@ukr.net

1. Вступ

У сучасних умовах цифрової трансформації штучний інтелект відіграє дедалі важливішу роль у різних сферах суспільного життя. Використання ШІ відкриває нові можливості для оптимізації процесів, підвищення ефективності та вдосконалення соціально-економічних відносин. Разом із тим впровадження ШІ потребує чітких нормативно-правових засад, які б забезпечували баланс між технологічним прогресом і дотриманням правових гарантій.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю правового регулювання використання ШІ в Україні. На сьогодні відсутність комплексної законодавчої бази та належної інституційної підтримки уповільнює процес інтеграції ШІ у суспільне життя. Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію розвитку штучного інтелекту в Україні (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2020 р. № 1556-р), де визначені стратегічні напрями розвитку ШІ (Про схвалення Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні, 2020).

Метою дослідження є аналіз правових засад регулювання штучного інтелекту в Україні, визначення основних викликів та перспектив правового регулювання цієї сфери.

Для досягнення мети було сформульовано такі науково-дослідницькі завдання:

- визначити сутність і правову природу штучного інтелекту;
- проаналізувати нормативно-правову базу України щодо регулювання використання ШІ;
- дослідити міжнародний досвід правового регулювання ШІ та можливості його імплементації в Україні;
- виявити ключові правові ризики та запропонувати шляхи їх мінімізації.

Методологія дослідження

Методологічну основу дослідження становлять загальнонаукові та спеціально-правові методи.

Аналіз та синтез використано для дослідження наукових джерел, зокрема праці О.А. Баранова щодо визначення терміна «штучний інтелект» (Баранов, 2023) та дослідження В.Ю. Цьомри, С.Т. Корільчука, Д.О. Оленюка, які розглядають розвиток ШІ у сучасних умовах (Цьомра, Корільчук, Оленюк, 2023).

Порівняльно-правовий метод застосовано для аналізу міжнародного досвіду правового регулювання ІІІ та можливостей його адаптації до українських реалій.

Нормативно-правовий метод використано для вивчення чинного законодавства України щодо штучного інтелекту.

Системний підхід дозволяє комплексно оцінити юридичні, технологічні та етичні аспекти регулювання ІІІ.

2. Сучасний стан правового регулювання штучного інтелекту в Україні

Визначальним кроком у формуванні державної політики у сфері штучного інтелекту стало схвалення Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.12.2020 р. № 1556-р. Ця Концепція визначає пріоритетні напрями і основні завдання розвитку технологій штучного інтелекту в Україні з метою забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, покращення людського капіталу та створення правових передумов для використання технологій ІІІ в різних сферах суспільного життя (Про схвалення Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні, 2020).

Важливим аспектом правового регулювання ІІІ є чітке визначення термінологічного апарату. Як зазначає О.А. Баранов, у вітчизняному законодавстві та науковій літературі досі відсутній єдиний підхід до визначення поняття «штучний інтелект». У своєму дослідженні автор аналізує різні тлумачення цього терміна та наголошує на необхідності формування уніфікованого визначення, яке б враховувало як технічні, так і юридичні аспекти цього явища. На думку науковця, «штучний інтелект» слід розуміти як комплекс програмно-апаратних засобів, здатних до імітації когнітивних функцій людини та автономного прийняття рішень (Баранов, 2023).

Нормативно-правова база регулювання ІІІ в Україні перебуває на початковому етапі формування. Незважаючи на наявність Концепції розвитку штучного інтелекту, в Україні відсутній спеціальний закон про штучний інтелект, який би комплексно регулював правовідносини у цій сфері. Як зазначають В.Ю. Цюмра, С.Т. Корільчук та Д.О. Оленюк, «наразі правове регулювання штучного інтелекту в Україні здійснюється переважно за допомогою загальних норм цивільного, адміністративного та інформаційного права, що не завжди дозволяє ефективно вирішувати специфічні питання, пов'язані з використанням технологій ІІІ» (Цюмра та ін., 2023).

Перспективним напрямом розвитку правового регулювання ІІІ в Україні є його впровадження у судову систему. Н.В. Шишка аналізує правові передумови запровадження штучного інтелекту в українське правосуддя та зазначає, що «використання технологій ІІІ у судовій системі може суттєво підвищити ефективність правосуддя, проте потребує розробки спеціальних правових норм, які б регулювали процедурні аспекти такого використання та забезпечували дотримання принципів справедливого судового розгляду» (Шишка, 2021).

Важливим аспектом правового регулювання ІІІ є питання відповідальності за шкоду, заподіяну системами штучного інтелекту. У вітчизняному законодавстві відсутні спеціальні норми, які б регламентували цей аспект, що створює правову невизначеність у випадках завдання шкоди внаслідок дій систем ІІІ. Як зазначає О.А. Баранов, «питання відповідальності за дії штучного інтелекту є одним із найбільш складних у правовому регулюванні цієї сфери та потребує розробки спеціальних правових механізмів, які б враховували особливості функціонування систем ІІІ» (Баранов, 2023).

3. Проблеми правового регулювання застосування ІІІ в Україні

Однією з фундаментальних проблем є відсутність чіткого правового статусу штучного інтелекту. Як зазначається у дослідженні, «у юридичній науці відсутній єдиний підхід до визначення правового статусу ІІІ та його місця у системі правовідносин, що створює невизначеність щодо правових наслідків використання ІІІ» (Барбашин, 2023). Ця невизначеність ускладнює впровадження технологій ІІІ та створює потенційні ризики для всіх учасників правовідносин.

Важливою проблемою є питання відповідальності за рішення, прийняті з використанням штучного інтелекту. Автори дослідження підкреслюють, що «наявність автономності у системах ІІІ ставить питання про розподіл відповідальності між розробниками, користувачами та власне системами ІІІ» (Глоба та Вахліс, 2023). Чинне законодавство України не містить спеціальних норм, які б регулювали відповідальність за помилки або шкоду, заподіяну внаслідок використання ІІІ, що створює правову невизначеність у цій сфері.

Не менш важливою проблемою є забезпечення конфіденційності та захисту персональних даних у разі використання ІІІ. Як зазначається у дослідженні, «системи ІІІ часто оперують великими обсягами персональних даних, що потребує розробки спеціальних механізмів їх захисту та встановлення чітких правил обробки такої інформації» (Глоба та Вахліс, 2023). Відсутність таких механізмів створює ризики порушення прав суб'єктів персональних даних та може призвести до зниження довіри до систем ІІІ.

Проблемою також є етичні аспекти використання штучного інтелекту. Автори дослідження наголошують, що «впровадження ІІІ ставить низку етичних питань, зокрема щодо меж використання таких систем та їх впливу на традиційні правові цінності» (Гришко та Вознюк, 2024). Ця проблема потребує розробки етичних стандартів використання ІІІ, які б враховували особливості національної правової системи та загальноприйняті принципи.

Окремою проблемою є питання прозорості та пояснюваності рішень, прийнятих з використанням ІІІ. У дослідженні зазначається, що «системи ІІІ, особливо ті, що базуються на нейронних мережах, часто функціонують за принципом «чорної скриньки», що ускладнює пояснення процесу прийняття рішень та їх обґрунтування» (Зицик, 2023). Це створює виклики для реалізації принципу прозорості та може підірвати довіру до рішень, прийнятих з використанням ІІІ.

Проблемою також є відсутність стандартів якості та сертифікації систем ШІ. Як зазначається у дослідженні, «відсутність єдиних стандартів якості та процедур сертифікації систем ШІ створює ризики використання недостатньо надійних або неточних систем, що може мати негативні наслідки для прав та інтересів учасників правовідносин» (Муравська та Сліпченко, 2024). Ця проблема потребує розробки відповідних стандартів та процедур сертифікації, які б забезпечували якість та надійність систем ШІ.

4. Європейський досвід та перспективи адаптації українського законодавства

У контексті євроінтеграційних прагнень України важливим є аналіз європейського досвіду правового регулювання штучного інтелекту. С.В. Барбашин зазначає, що Європейський Союз активно працює над формуванням комплексної системи регулювання ШІ. Європейський досвід у сфері правового регулювання ШІ є важливим орієнтиром для України в процесі адаптації власного законодавства. Європейський Союз уже сформував базові принципи та нормативні акти, спрямовані на врегулювання питань, пов'язаних із розвитком та використанням ШІ. Одним із ключових документів у цій сфері є Закон про штучний інтелект (AI Act), що має на меті забезпечити безпечне та етичне впровадження ШІ-технологій у суспільство та економіку (Барбашин, 2023).

ЄС застосовує підхід, заснований на оцінці ризиків, що розрізняє системи ШІ за рівнем загрози: від неприпустимого ризику до прийнятного використання. Зокрема, забороняється використання ШІ для масового спостереження та маніпуляцій свідомістю громадян (Муравська та Сліпченко, 2024). Крім того, було запроваджено вимоги до прозорості алгоритмів та механізмів відповідальності операторів таких систем. Аналізуючи цей досвід, Україна може впровадити подібну систему ризик-орієнтованого підходу для регулювання ШІ.

Окрім ЄС, корисним для України є досвід США, де, попри відсутність єдиного законодавчого акта щодо ШІ, запроваджуються галузеві ініціативи. У 2019 році було прийнято Американську ініціативу зі ШІ, яка передбачає стимулювання наукових досліджень, розробку етичних стандартів та забезпечення технологічної переваги США у сфері ШІ (Муравська та Сліпченко, 2024). Це демонструє ефективність адаптивного підходу до регулювання інноваційних технологій.

Досвід провідних країн світу демонструє, що ефективне регулювання ШІ можливе лише за умови комплексного підходу, що включає правові, етичні та технічні аспекти. Україна, з огляду на європейські та світові тенденції, може створити сучасну систему правового регулювання ШІ, яка сприятиме технологічному розвитку та забезпеченню прав громадян.

5. Перспективні напрями розвитку правового регулювання ШІ в Україні

Аналіз сучасного стану та проблем правового регулювання штучного інтелекту в Україні дозволяє визначити перспективні напрями розвитку законодавства у цій сфері.

Комітет Верховної Ради України з питань цифрової трансформації наголошує на необхідності розробки комплексного Закону «Про штучний інтелект», який би врегулював основні аспекти створення, впровадження та використання технологій ШІ в різних сферах. Такий закон має визначити базові поняття, принципи регулювання ШІ, вимоги до різних категорій систем ШІ, питання відповідальності та захисту прав суб'єктів.

С.Г. Зицик пропонує включити до законодавства спеціальні норми щодо використання ШІ, зокрема: встановлення обмежень на використання ШІ для прийняття остаточних рішень у критично важливих сферах; забезпечення права на оскарження рішень, прийнятих за допомогою систем ШІ; встановлення вимог до прозорості алгоритмів (Зицик, 2023).

С.В. Барбашин підкреслює важливість розробки етичних стандартів використання ШІ, які б враховували специфіку української правової системи та відповідали міжнародним принципам. Зокрема, автор наголошує на необхідності дотримання принципів справедливості, недискримінації, поваги до приватності та забезпечення людського контролю над системами ШІ (Барбашин, 2023).

К.В. Глоба та І.В. Вахліс акцентують увагу на необхідності вдосконалення законодавства про інтелектуальну власність з метою врегулювання питань авторства і права власності на продукти, створені за допомогою систем ШІ. Автори вважають, що чітке визначення правового статусу таких об'єктів є важливим для стимулювання інновацій у сфері технологій (Глоба та Вахліс, 2023).

6. Висновки

Проведене дослідження дозволяє зробити такі висновки:

Правове регулювання застосування штучного інтелекту в Україні перебуває на етапі становлення. Наявна нормативно-правова база є фрагментарною і не забезпечує комплексного регулювання відносин, пов'язаних з розробкою та використанням технологій ШІ.

Основними проблемами правового регулювання ШІ в Україні є: відсутність законодавчого визначення базових понять, невирішеність питань відповідальності за шкоду, заподіяну системами ШІ, проблеми забезпечення захисту персональних даних та етичні аспекти використання ШІ.

Європейський досвід регулювання ШІ, зокрема ризик-орієнтований підхід та акцент на захисті прав людини, може бути корисним для України в контексті розробки власного законодавства у цій сфері.

Перспективними напрямками розвитку правового регулювання ШІ в Україні є: розробка комплексного Закону «Про штучний інтелект», встановлення спеціальних норм щодо використання ШІ у критично важливих сферах, розробка етичних стандартів та вдосконалення законодавства про інтелектуальну власність.

Подальші дослідження у цьому напрямі мають бути спрямовані на розробку конкретних законодавчих пропозицій щодо регулювання застосування ШІ, аналіз практики впровадження систем ШІ та оцінку їх впливу на суспільні відносини в Україні.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2020 № 1556-р : станом на 29 груд. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-p#Text>
2. Баранов О. А. Визначення терміна «штучний інтелект». *Інформація і право*. 2023. № 1(44). С. 32–49. URL: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2023.1\(44\).287537](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2023.1(44).287537).
3. Цюмра В. Ю., Корильчук С. Т., Оленюк Д. О. Розвиток штучного інтелекту в сучасній юриспруденції. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2023. № 38. С. 100–108.
4. Варава І. Інновації у професійній діяльності юристів: використання потужностей штучного інтелекту. *Інформація і право*. 2020. № 1(32). С. 47–54.
5. Шишка Н. В. Штучний інтелект в українському правосудді: правові передумови запровадження. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 143–145.
6. Барбашин С. Штучний інтелект: проблеми та перспективи правового регулювання в Україні та ЄС. *Право України*. 2023.
7. Глоба К., Вахліс І. Закон України «Про штучний інтелект»: він є? *Юридична газета*. 2023. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/informaciye-pravo-telekomunikaciyi/-zakon--ukrayini-proshtuchniy-intelekt-vin-e.html>
8. Гришко В. І., Вознюк С. С. Проблемні аспекти впровадження штучного інтелекту у сфері юриспруденції. 2024.
9. Зицик С.Г. Правове регулювання використання штучного інтелекту в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 5. С. 44–47. URL: <http://lsej.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv?id=162>
10. Муравська Ю., Сліпченко Т. Правове регулювання штучного інтелекту в Україні та світі. *Актуальні проблеми правознавства*, 2024. № 1. С. 188–195.

References:

1. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku shtuchnoho intelektu v Ukraini: Rozporiadzh. Kab. Ministriv Ukrainy vid 02.12.2020 № 1556-r: stanom na 29 hrud. 2021 r. [On approval of the Concept for the development of artificial intelligence in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 2, 2020 No. 1556-r: as of December 29, 2021]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-p#Text>
2. Baranov, O. A. (2023). Vyznachennia terminu «shtuchnyi intelekt» [Definition of the term “artificial intelligence”]. *Informatsiia i pravo*. No. 1(44), pp. 32–49. Retrieved from: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2023.1\(44\).287537](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2023.1(44).287537)
3. Tsomra, V. Yu., Korylchuk, S. T., Oleniuk, D. O. (2023). Rozvytok shtuchnoho intelektu v suchasniy yurysprudentsii [Development of artificial intelligence in modern jurisprudence]. *Naukovi zapysky Lvivskoho universytetu biznesu ta prava*. No. 38, pp. 100–108.
4. Varava, I. (2020). Innovatsii u profesiinii diialnosti yurystiv: vykorystannia potuzhnosti shtuchnoho intelektu [Innovations in the professional activity of lawyers: using the power of artificial intelligence]. *Informatsiia i pravo*. No. 1(32), pp. 47–54.
5. Shyshka, N. V. (2021). Shtuchnyi intelekt v ukrainskomu pravosuddi: pravovi peredumovy zaprovadzhennia [Artificial intelligence in Ukrainian justice: legal prerequisites for implementation]. *Yurydychni naukovyi elektronnyi zhurnal*. No. 3, pp. 143–145.
6. Barbashyn, S. (2023). Shtuchnyi intelekt: problemy ta perspektivy pravovoho rehuliuвання v Ukraini ta YeS [Artificial intelligence: problems and prospects of legal regulation in Ukraine and the EU]. *Pravo Ukrainy*.
7. Hloba, K., Vakhlis, I. (2023). Zakon Ukrainy «Pro shtuchnyi intelekt»: vin ye? [Law of Ukraine “On Artificial Intelligence”: does it exist?]. *Yurydychna hazeta*. Retrieved from:

<https://jur-gazeta.com/publications/practice/informacyne-pravo-telekomunikaciyi/-zakon--ukrayini-proshtuchniy-intelekt-vin-e.html>

8. Hryshko, V. I., Vozniuk, S. S. (2024). Problemni aspekty vprovadzhennia shtuchnoho intelektu u sferi yurysprudentsii [Problematic aspects of implementing artificial intelligence in the field of jurisprudence].

9. Zytsyk, S. H. (2023). Pravove rehuliuвання vykorystannia shtuchnoho intelektu v Ukraini [Legal regulation of the use of artificial intelligence in Ukraine]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. No. 5, pp. 44–47. Retrieved from: <http://lsej.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv?id=162>

10. Muravska, Yu., Slipchenko, T. (2024). Pravove rehuliuвання shtuchnoho intelektu v Ukraini ta sviti [Legal regulation of artificial intelligence in Ukraine and the world]. *Aktualni problemy pravoznavstva*. No. 1, pp. 188–195.

LEGAL BASIS FOR THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN JURISPRUDENCE IN UKRAINE

Serhii Ivashchenko,

Associate Professor at the Department of National Security and Law Work

Military Law Institute of the Yaroslav Mudryi National Law University

<http://orcid.org/0000-0001-6846-7422>

0731234073@ukr.net

Objective. The study aims at analysing the legal framework for the introduction of artificial intelligence (hereinafter – AI) into the Ukrainian jurisprudence, and at identifying the key challenges and prospects for its regulation. The relevance of the study is stipulated by the growing need for a structured legal framework which will ensure a balance between technological progress and legal guarantees. This paper examines the gaps in Ukrainian legislation and the need to harmonise it with international standards.

Methods. The research methodology includes general scientific and special legal methods. The methods of analysis and synthesis were used to study scientific sources, including the study of AI terminology and its legal aspects. The comparative legal method was used to analyse the international experience of AI regulation and the possibilities of its adaptation to Ukrainian legislation. The regulatory and legal method helps to assess the current Ukrainian legislation on AI. The systematic approach allowed to evaluate the legal, technological and ethical aspects of AI integration into legal practice.

Results. The study has shown that legal regulation of AI in Ukraine is at an early stage, and the existing rules are fragmented and insufficient for comprehensive regulation. One of the key problems is the lack of a single definition of AI in Ukrainian legislation, which causes legal uncertainty. The study identifies the main challenges, including liability for damage caused by AI, personal data protection, ethical issues, and transparency of AI-based decision-making. The analysis of European and international experience shows that it is advisable for Ukraine to apply a risk-based approach similar to the EU AI Law. The study also emphasises the need to develop a special law on AI that will define the legal requirements for its use in law.

Conclusions. It has now been established that Ukraine needs to develop a comprehensive legal framework for the regulation of AI that will ensure accountability, ethical use and transparency. The integration of international best practices will help to increase Ukraine's legal readiness for the introduction of AI into the legal sphere. Further research should focus on the development

of legislative proposals for the regulation of AI and the assessment of its impact on legal practice in Ukraine.

Key words: *legal regulation of artificial intelligence, artificial intelligence in jurisprudence, legal framework, AI ethics, AI liability, AI transparency, comparative legal analysis, AI personal data protection, AI decision-making, Ukrainian AI legislation.*

СПІРНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТА І БАЗИ ОПОДАТКУВАННЯ МІСЦЕВИМИ ЗБОРАМИ

Мета. Метою статті є проведення аналізу норм п. 268.4 ст. 268 і п. 268¹.2 ст. 268¹ Податкового кодексу України; перевірка узгодженості об'єкта і бази оподаткування місцевими зборами.

Методи. У ході дослідження використано контент-аналіз, формально-юридичний і логічні методи наукового пізнання (аналіз, синтез, дедуктивна аргументація, узагальнення).

Результати. Відзначено, що 01.08.2024 р. у пп. 268.4.1 п. 268.4 ст. 268 Податкового кодексу України уперше було визначено об'єкт справляння туристичного збору, котрий не узгоджується з базою оподаткування. Для цілей оподаткування під добою тимчасового розміщення розуміють період, протягом якого особа фактично користується послугою з тимчасового проживання. Наведені у статті аргументи переконують, що об'єктом оподаткування туристичним збором є послуга з тимчасового розміщення, отримана фізичною особою – платником збору в місцях для проживання із законодавчо закріпленого переліку. З огляду на зміст розрахункового документа, що засвідчує укладання сторонами договору про надання такої послуги та її оплату споживачем, базою оподаткування туристичним збором може бути як «загальна кількість днів тимчасового розміщення», так і «вартість усього періоду проживання (ночівлі)».

Зауважено, що формально об'єктом оподаткування збором за місця для паркування транспортних засобів визначено частину земельної ділянки, що використовується для надання платних послуг з паркування; базою оподаткування – всю площу земельної ділянки, відведеної для паркування. Звернено увагу на брак економічних підстав для вилучення з об'єкта оподаткування площі машино-місць для безоплатного паркування транспортних засобів, якими керують особи з інвалідністю або особи, що їх перевозять.

Висновки. Визначення об'єкта і бази оподаткування туристичним збором і збором за місця для паркування транспортних засобів, відображені відповідно у пп. 268.4 ст. 268, п. 268¹.2 ст. 268¹ Податкового кодексу України, не узгоджені між собою.

Ключові слова: база оподаткування, збір за місця для паркування транспортних засобів, місце для паркування, місця для тимчасового проживання, об'єкт оподаткування, площа земельної ділянки, відведена для паркування, послуга з тимчасового розміщення, туристичний збір.

Недоступ Катерина,

доктор філософії
(право), головний
державний інспектор
відділу правового
супроводження
діяльності управління
правового
забезпечення
Головного
управління ДПС
у Дніпропетровській
області
orcid.org/0000-0003-
0122-7007
nedostupkateryna@
gmail.com

Гресь Наталія,

кандидат педагогічних
наук, доцент,
доцент кафедри
міжнародних відносин
і аудиту
Національного
технічного університету
«Дніпровська
політехніка»
orcid.org/0000-0003-
2897-714X
Hres.N.L@nmu.one

1. Вступ

Перелік обов'язкових елементів податку закріплено в п. 7.1 ст. 7 Податкового кодексу України (Податковий кодекс України, 2010). Серед них чільне місце посідає об'єкт оподаткування. Адже саме з його появою у суб'єкта господарювання та/або фізичної особи виникає обов'язок обчислити, задекларувати та/або сплатити суму податку/збору в порядку і строки, встановлені законом. Для визначення розміру податкового зобов'язання потрібно знати базу оподаткування – «фізичний, вартісний чи інший характерний вираз об'єкта оподаткування, до якого застосовується податкова ставка» (Податковий кодекс України, 2010).

Правильне законодавче формулювання згаданих елементів сприяє адмініструванню обов'язкового податкового платежу.

Відзначимо, що в Податковому кодексі України тривалий час (01.01.2011–26.07.2024) бракувало визначення об'єкта оподаткування туристичним збором. Проте цей обов'язковий платіж успішно справлявся в місцевий бюджет. На цю його «особливість правового регулювання» звертали увагу І. Козинець (Козинець, 2017, с. 215), М. Кучерявенко, Д. Білінський, О. Дмитрик (Кучерявенко, Білінський, Дмитрик, 2013, с. 291), О. Надьон, В. Швидун (Надьон, Шведун, 2020, с. 137) та ін. При цьому А. Калінічев таку ситуацію називає однією із «принципових вад законодавчої регламентації туристичного збору» (Калінічев, 2019, с. 131).

Відомо, що податкова система України налічує два локальних збори – туристичний і збір за місця для паркування транспортних засобів. Їхні законодавчо визначені об'єкт і база оподаткування мають спірні положення, котрі потрібно піддати науковому розгляду.

Мета статті – проаналізувати норми п. 268.4 ст. 268 і п. 268^{1.2} ст. 268¹ Податкового кодексу України, перевірити узгодженість об'єкта і бази оподаткування місцевими зборами.

2. Аналіз об'єкта і бази оподаткування туристичним збором

Відомо, що 26.07.2024 р. на підставі Закону України від 18.06.2024 р. № 3813-IX (ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей

податкового адміністрування під час воєнного стану для платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства», 2024) набула чинності нова редакція п. 268.4 ст. 268 Податкового кодексу України. Вперше у згаданому кодифікованому правовому акті було встановлено об'єкт оподаткування туристичним збором – це «місця проживання (ночівлі)», визначені пп. 268.5.1 п. 268.5 ст. 268 Податкового кодексу України. При цьому «базу справляння збору» (табл.) залишено без змін. Незважаючи на те, що дефінітивні норми сконцентровано у ст. 14 Податкового кодексу України, чинна редакція пп. 268.4.1 п. 268.4 ст. 268 цього документа містить визначення понять «доба» і «розрахункова година».

Починаючи з 01.01.2011 р. і дотепер у фізичної особи обов'язок щодо сплати туристичного збору виникає тільки у випадку її тимчасового перебування в місцях

Таблиця

**Хронологія змін офіційного визначення бази оподаткування
туристичним збором**

Визначення бази оподаткування у ст. 268 Податкового кодексу України	Період чинності
268.4. База справляння збору 268.4.1. Базою справляння є вартість усього періоду проживання (ночівлі) в місцях, визначених підпунктом 268.5.1 цієї статті, за вирахуванням податку на додану вартість	01.01.2011 – 01.01.2019
268.4.2. До вартості проживання не включаються витрати на харчування чи побутові послуги (прання, чистка, лагодження та прасування одягу, взуття чи білизни), телефонні рахунки, оформлення закордонних паспортів, дозволів на в'їзд (віз), обов'язкове страхування, інші документально оформлені витрати, пов'язані з правилами в'їзду	
268.4. База справляння збору 268.4.1. Базою справляння збору є загальна кількість днів тимчасового розміщення у місцях проживання (ночівлі), визначених підпунктом 268.5.1 пункту 268.5 цієї статті	01.01.2019 – 26.07.2024
268.4. Об'єкт та база справляння збору 268.4.1. ... Базою справляння збору є загальна кількість днів тимчасового розміщення у місцях проживання (ночівлі), визначених підпунктом 268.5.1 пункту 268.5 цієї статті	26.07.2024 – дотепер

Джерело: узагальнення авторів за нормативно-правовими актами (Податковий кодекс України, 2010; ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей податкового адміністрування під час воєнного стану для платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства», 2024; ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів», 2018).

проживання, перелік яких визначено в пп. 268.5.1 п. 268.5 ст. 268 Податкового кодексу України.

Місця для короткострокового проживання гостей і відвідувачів надають суб'єкти господарювання, котрі провадять такі види економічної діяльності (за КВЕД-2010): 55.10 Діяльність готелів і подібних засобів тимчасового розміщування; 55.20 Діяльність засобів розміщування на період відпустки та іншого тимчасового проживання; 55.30 Надання місць кемпінгами та стоянками для житлових автофургонів і причепів; 55.90 Діяльність інших засобів тимчасового розміщування (Класифікатор видів економічної діяльності, 2010). Також фізичні особи на нетривалий термін (до 30 календарних днів) можуть орендувати засіб для проживання у суб'єкта господарювання, котрий надає в оренду й експлуатацію власне чи орендоване нерухоме майно, або скористатись житлом, що належить фізичній особі, не зареєстрований як суб'єкт підприємництва, на правах власності або на праві договору найму й використовується для надання послуг тимчасового розміщення.

Згідно з ДК 016-2010 згадані суб'єкти надають такі послуги: 55.10 Послуги готелів і подібних засобів тимчасового розміщування; 55.20 Послуги щодо тимчасового розміщування під час відпусток та інші послуги щодо тимчасового розміщування; 55.30 Послуги кемпінгів, стоянок відпочинкових транспортних засобів і причепів; 55.90 Послуги щодо тимчасового розміщення, інші (Державний класифікатор продукції та послуг, 2010).

Офіційно поняття «послуги з тимчасового розміщення (проживання)» визначено таким чином: «діяльність юридичної та фізичної особи з надання місця для ночівлі у засобі розміщення за плату, а також інша діяльність, пов'язана з тимчасовим розміщенням (проживанням), передбачена законом» (Порядок надання послуг з тимчасового розміщення (проживання), 2006).

Відповідно до наказу Державної туристичної адміністрації України 16.03.2004 р. № 19 у готелі / аналогічному засобі розміщення може бути встановлено «добову або погодинну оплату готельних послуг»; «ціна номера (місця в номері)» формується з урахуванням вартості основних послуг (Правила користування готелями й аналогічними засобами розміщення та надання готельних послуг, 2004).

У особи під час її тимчасового проживання у засобах з переліку, закріпленого в пп. 268.5.1 п. 268.5 ст. 268 Податкового кодексу України, не виникає речових прав на чуже майно (Цивільний кодекс України, 2003). (Примітка. У разі укладання договору найму (оренди) житла на короткий термін (до 30 календарних днів) наймач набуває право проживання у ньому за плату (Цивільний кодекс України, 2003)).

Після оформлення документів на проживання (заповнення анкети, реєстрації) «договір про надання основних готельних послуг споживачу <...> засвідчується розрахунковою квитанцією або іншим розрахунковим документом», де одним з обов'язкових реквізитів є «ціна номера (місця

в номері)» (Правила користування готелями й аналогічними засобами розміщення та надання готельних послуг, 2004). Найбільш коротким терміном, на який укладається згаданий договір, «вважається <...> одна доба; дія договору в такому разі завершується о 12.00 дня, наступного за днем прибуття споживача» (Правила користування готелями й аналогічними засобами розміщення та надання готельних послуг, 2004).

Наведені вище аргументи переконують, що об'єктом оподаткування туристичним збором є «послуга з тимчасового розміщення, отримана фізичною особою – платником збору в місцях для проживання, перелік яких визначено в пп. 268.5.1 п. 268.5 ст. 268 Податкового кодексу України (Недоступ, 2023, с. 273).

Згідно з п. 44.1 ст. 44 Податкового кодексу України «для цілей оподаткування платники податків зобов'язані вести облік <...> показників, пов'язаних з визначенням об'єктів оподаткування та/або податкових зобов'язань, на підставі первинних документів <...> бухгалтерського обліку» (Податковий кодекс України, 2010). Розрахунковий документ, що засвідчує укладання сторонами договору про надання послуги з тимчасового розміщення і її оплату споживачем, наприклад фіскальний чек / чек, містить відомості про кількість діб проживання, «ціну номера (місця в номері)» і загальну вартість послуги з тимчасового розміщення. Отже, базою оподаткування туристичним збором може бути (див. табл.) як «загальна кількість діб тимчасового розміщення» (код одиниці вимірювання «доба» 0174, умовне позначення «доб»), так і «вартість усього періоду проживання (ночівлі)» (код одиниці вимірювання «2454», умовне позначення «грн») (Класифікатор системи позначень одиниць вимірювання та обліку, 1997).

3. Аналіз об'єкта і бази оподаткування збором за місця для паркування транспортних засобів

Об'єкт і базу оподаткування збором за місця для паркування транспортних засобів визначено в п. 268¹.2 ст. 268¹ Податкового кодексу України. З моменту набуття чинності кодифікованим правовим актом (01.01.2011) і дотепер редакція цієї його частини зазнавала змін двічі, а саме у тексті пп. 268¹.2.1:

1. На підставі пп. 2 п. 75 Закону України від 24.12.2015 р. № 909-VIII слова «або міської ради» було замінено словами «міської ради або ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад» (ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році», 2015).

Вважаємо за доцільне зауважити, що в актуальній редакції ПКУ, оприлюдненій на офіційному вебпорталі парламенту України (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>) і єдиному державному вебпорталі електронних послуг Державної податкової служби України (<https://tax.gov.ua/nk/>), у пп. 268¹.2.1 п. 268¹.2 ст. 268¹ бракує згаданих змін. Така ситуація, на нашу думку, неприпустима, адже саме цими інформаційними ресурсами в мережі Інтернет

користуються фахівці обліково-економічного профілю для пошуку нормативно-правових актів.

2. На підставі пп. 1 п. 1 Закону України від 05.12.2019 р. № 334-IX було замінено назву закону, що визначає основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні, вжиту в тексті цієї частини кодексу (ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для діяльності підприємств та організацій, заснованих громадськими об'єднаннями осіб з інвалідністю», 2019).

Згідно з пп. 268¹.2.1 п. 268¹.2 ст. 268¹ Податкового кодексу України «об'єктом оподаткування збором за місця для паркування транспортних засобів «є земельна ділянка, <...> спеціально відведена для забезпечення паркування транспортних засобів <...>, а також комунальні гаражі, стоянки, паркінги (будівлі, споруди, їх частини), які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету, за винятком площі земельної ділянки, яка відведена для безоплатного паркування транспортних засобів, передбачених статтею 30 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» (Податковий кодекс України, 2010).

Нині відповідно до договору, укладеного з органом місцевого самоврядування (відповідним комунальним підприємством, яке створив цей орган), суб'єкт господарювання – платник збору набуває право експлуатувати такі об'єкти: 1) майданчик для платного паркування; 2) спеціально відведену автостоянку, що візуалізується як певна земельна ділянка, гараж, стоянка, паркінг (будівля, споруда, їхня частина), котрі побудовані коштом місцевого бюджету з метою організації паркування.

Базою оподаткування збором за місця для паркування транспортних засобів «є площа земельної ділянки, відведена для паркування, а також площа комунальних гаражів, стоянок, паркінгів (будівель, споруд, їх частин), які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету» (Податковий кодекс України, 2010), тобто вся площа об'єкта оподаткування, без вирахування тієї, що використовують для надання послуг паркування на безоплатній основі.

Вважаємо за потрібне звернути увагу на те, що на спеціально відведеному майданчику для платного паркування (автостоянки), окрім місць стоянки транспортних засобів (машино-місце), можуть бути розташовані паркувальні автомати, автоматичні в'їзні та виїзні термінали, контрольно-пропускні пункти, приміщення для персоналу, туалет тощо.

З огляду на назву місцевого податкового внеску об'єктом оподаткування мають бути тільки місця для паркування. Офіційне визначення поняття «місце для паркування» знаходимо в п. 4 Правил паркування транспортних засобів – це «площа, передбачена для стоянки одного транспортного засобу на відведеному для цього майданчику, на якій позначено дорожню розмітку відповідно до Правил дорожнього руху» (Постанова Кабінету Міністрів України № 1342, 2009). Також існує правове поняття «машино-місце – необхідна для встановлення одного

автомобіля площа, до якої входять площі горизонтальної проєкції нерухомого екіпажу з додаванням розривів наближення (захисних зон) до сусідніх екіпажів або до будь-яких перешкод» (Інструкція про порядок проведення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, 2001).

Державною податковою службою України «для зручності та допомоги платникам податків у разі складання податкової звітності» було розроблено навчальний відеоролик «Заповнення податкової декларації збору за місця для паркування транспортних засобів» (<https://tax.gov.ua/media-tsentr/videogalereya/videouroki/10717.html>, <https://www.youtube.com/watch?v=eJW3rHwBKnc>). У цьому відео (05:37) податківці зауважують, що відомості про площу майданчика, відведену для паркування осіб з інвалідністю або тих, хто їх перевозить, у додатку до згаданої форми звітності потрібно подавати як податкову пільгу, та роз'яснюють, як у цій ситуації заповнювати гр. 7–9 і 13 документа. Крім того, ДПС наголошує, що «для інших видів місць для паркування (... стоянок ...) це не застосовується».

Потрібно звернути увагу авторів згаданого відео на такі обставини:

1. Відповідно до пп. 14.1.229 Податкового кодексу України стоянка, «побудована за рахунок коштів місцевого бюджету з метою здійснення організації паркування транспортних засобів», – це теж «площа території (землі)». У ДБН В.2.3-15:2007 автостоянку (парковку) визначено, як «спеціально обладнаний відкритий майданчик (площадка) для постійного або тимчасового зберігання легкових автомобілів та інших мототransпортних засобів (Державні будівельні норми України. Споруди транспорту. Автостоянки і гаражі для легкових автомобілів, 2022). Тому твердження, що на такій стоянці не застосовується згадана «пільга» вважаємо спірним.

2. Офіційне визначення «податкова пільга» закріплено пп. 30.1 ст. 30 Податкового кодексу України. Чинною процедурою справляння збору за місця для паркування транспортних засобів податкові пільги не передбачено. Саме тому органи місцевого самоврядування не мають права встановлювати їх самостійно.

3. У додатку до декларації збору за місця для паркування транспортних засобів наявна гр. 3 «Площа об'єкта оподаткування (кв. м)», де відповідно до пп. 268¹.2.1 п. 268¹.2 ст. 268¹ Податкового кодексу України й потрібно вказувати площу, яку обчислено як різницю між площею земельної ділянки, відведеної для паркування, і тією її часткою, що використовується для надання послуг особам з інвалідністю або тим, хто їх перевозить.

Для того, щоб зайвий реквізит «Податкова пільга» в додатку до декларації збору за місця для паркування транспортних засобів не вводив в оману податківців і платників податку його потрібно вилучити з типової форми цього документа.

Взявши до уваги зміст законодавчо закріпленого алгоритму розрахунку тарифу на послуги з користування майданчиками для платного паркування (Постанова Кабінету Міністрів України № 258, 2010), можна зробити такий висновок: плата за послугу з паркування повністю покриває витрати (у т. ч. і на сплату відповідного місцевого збору), які здійснює суб'єкт господарювання (оператор), у процесі експлуатації всієї

площі об'єкта, який використовується для надання згаданих послуг. Отже, об'єкт оподаткування, визначений нормою пп. 268¹.2.1 п. 268¹.2 ст. 268¹ Податкового кодексу України, без наявних належних економічних підстав зменшує податкові надходження в місцевий бюджет.

4. Висновки

Резюмуючи вищевикладене, констатуємо, визначення в Податковому кодексі України об'єкта і бази оподаткування обох місцевих зборів (п. 268.4 ст. 268 і пп. 268¹.2.1 п. 268¹.2 ст. 268¹) не узгоджені між собою.

Державною податковою службою України визнано цей факт стосовно збору за місця для паркування транспортних засобів (лист № 2074/Н/99-00-24-02-02-09 від 24.04.2023 р.) (Недоступ, 2023, с. 289). Тариф на послуги користування майданчиками для платного паркування повністю покриває витрати (у т. ч. і збір за місця для паркування транспортних засобів) суб'єкта господарювання (оператора), що йдуть на експлуатацію всієї площі об'єкта, задіяного в наданні послуг. Зважаючи на цю обставину та назву місцевого податкового внеску, об'єктом оподаткування потрібно визначити місця для стоянки транспортних засобів (машино-місця), обладнані на спеціально відведеному(ій) майданчику для платного паркування та / або автостоянці (у т. ч. гаражі, будівлі, споруди або їхні частини, побудовані коштом місцевого бюджету), що використовуються для надання послуг з паркування, базою оподаткування – загальну площу місць для паркування (машино-місць).

Доведено, що об'єктом оподаткування туристичним збором є послуга з тимчасового розміщення, отримана фізичною особою – платником збору в місцях для проживання, із законодавчо встановленого переліку. Припускаємо, що автори офіційного визначення об'єкта оподаткування туристичним збором передовсім намагалися пов'язати його з майном, адже процедуру справляння цього місцевого обов'язкового платежу закріплено в розд. XII «Податок на майно» Податкового кодексу України. На жаль, під час нормопроєктування залишено поза увагою направлені К. Недоступ у комітет з питань фінансів, податкової та митної політики ВРУ проєкт змін (Недоступ, 2023, с. 270–285) до ст. 268 ПКУ та його обґрунтування (звернення № 31029Н-1-03/2023/46833 (1131851) від 07.03.2023; лист апарату ВРУ № 04-32/13-2023/59173 від 22.03.2023).

Немає сумніву що, визначаючи зміст об'єкта й бази оподаткування, необхідно зважати на законодавчо закріплену назву місцевого обов'язкового податкового збору, брати до уваги відомості про види економічної діяльності суб'єкта господарювання, що містяться в ЄДР, розумітися на ціноутворенні, мати чітке уявлення про облаштування спеціально відведеного майданчика для платного паркування (автостоянки) тощо.

Список використаних джерел:

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
2. Козинець І. Г. Особливості правового регулювання місцевих податків і зборів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 5. С. 213–216.

3. Фінансове право : підручник / Кучерявенко М. П., Білінський Д. О., Дмитрик О. О. та ін. ; за ред. М. П. Кучерявенка. Харків : Право, 2013. 400 с.

4. Надьон О., Шведун В. Проблеми законодавчого регулювання стягнення туристичного збору. *Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика* : матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Харків, 18–19 берез. 2020 р.). Харків : НУЦЗУ, 2020. С. 137–140.

5. Калінічев А. А. Проблеми законодавчого регулювання справляння туристичного збору (у розрізі новел Податкового кодексу України). *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2019. Т. 30 (69). № 4. С. 129–134. DOI: <https://doi.org/10.32838/1606-3716/2019.4/21>

6. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей податкового адміністрування під час воєнного стану для платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства : Закон України від 18.06.2024 р. № 3813-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3813-20#n104>

7. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів : Закон України від 23.11.2018 р. № 2628-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2628-19#n626>

8. Національний класифікатор України. Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010 : прийнято та надано чинності наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11.10.2010 р. № 457. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10#Text>.

9. Державний класифікатор продукції та послуг ДК 016:2010 : прийнято та надано чинності наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11.10.2010 р. № 457. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v457a609-10#Text>

10. Порядок надання послуг з тимчасового розміщення (проживання) : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 297. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/297-2006-%D0%BF#Text>

11. Правила користування готелями й аналогічними засобами розміщення та надання готельних послуг : наказ Державної туристичної адміністрації України 16.03.2004 р. № 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0413-04#Text>

12. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/435-15#Text>

13. Недоступ К.К. Правове регулювання відносин у сфері справляння місцевих зборів : дис. ... д-ра філос. : 081 Право. НТУ «ДП». Дніпро. 2023. 286 с.

14. Державний класифікатор України. Класифікатор системи позначень одиниць вимірювання та обліку ДК 011-96 : затверджено і введено в дію наказом Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України від 09.01.1997 р. № 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0008217-97#Text>

15. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році : Закон України від 24.12.2015 р. № 909-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-19#n637>

16. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для діяльності підприємств та організацій, заснованих громадськими об'єднаннями осіб з інвалідністю : Закон України від 05.12.2019 р. № 344-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344-20#n6>

17. Правила паркування транспортних засобів : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2009 р. № 1342. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1342-2009-%D0%BF#Text>

18. Інструкція про порядок проведення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна : наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України 24.05.2001 р. № 127. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0582-01#Text>

19. Державні будівельні норми України. Споруди транспорту. Автостоянки і гаражі для легкових автомобілів ДБН В.2.3-15:2007. Київ : Міністерство розвитку громад та територій України, 2022. 53 с.

20. Порядок формування тарифів на послуги з користування майданчиками для платного паркування транспортних засобів : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2010 р. № 258. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2010-%D0%BF#Text>

References:

1. Podatkovyi kodeks Ukrainy: Kodeks Ukrainy № 2755-VI (2010) (Ukraine). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

2. Kozynets, I. H. (2017). Osoblyvosti pravovoho rehulivannia mistsevykh podatkiv i zboriv [Features of legal regulation of local taxes and fees]. *Porivnialno-analitychne pravo*. No. 5, pp. 213–216.

3. Kucheriavenko, M. P., Bilinskyi, D. O., Dmytryk, O. O. and others. (2013). *Finansove pravo* [Financial law]. Kharkiv : Pravo [in Ukrainian].

4. Nadon, O., Shvedun, V. (2020). Problemy zakonodavchoho rehulivannia stiahnennia turystychnoho zboru [Problems of legislative regulation of tourist tax collection]. *Proceedings of the Derzhavne upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu: nauka, osvita, praktyka* (Ukraine, Kharkiv, March 18–19, 2020), Kharkiv : NUTsZU, pp. 137–140.

5. Kalinichev, A. A. (2019). Problemy zakonodavchoho rehulivannia spravliannia turystychnoho zboru (u rozrizi novel Podatkovoho kodeksu Ukrainy) [Problems of legislative regulation of the collection of a tourist fee (in the context of the changes to the Tax Code of Ukraine)]. *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernadskoho. Seriya: Iurydychni nauky*. Vol. 30(69). No. 4, pp. 129–134.

6. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy shchodo osoblyvostei podatkovoho administruvannia pid chas voiennoho stanu dla platnykiv podatkiv z vysokym rivnem dobrovilnoho dotrymanna podatkovoho zakonodavstva : Zakon Ukrainy № 3813-IX (2024). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3813-20#n104>

7. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiaikykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pokrashchennia administruvannia ta perehliadu stavok okremykh podatkiv i zboriv : Zakon Ukrainy № 2628-VIII (2018). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2628-19>

8. Natsionalnyi klasyfikator Ukrainy (2010). Klasyfikatsiia vydiv ekonomichnoi diialnosti. DK 009:2010: nakaz Derzhavnoho komitetu Ukrainy z pytan tekhnichnoho rehulivannia ta spozhyvchoi polityky № 457. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10#Text>

9. Derzhavnyi klasyfikator produktsii ta posluh DK 016:2010: nakaz Derzhavnoho komitetu Ukrainy z pytan tekhnichnoho rehulivannia ta spozhyvchoi polityky № 457 (2010). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v457a609-10#Text>

10. Poriadok nadannia posluh z tymchasovoho rozmishchennia (prozhyvannia): zatv. Postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy № 297 (2006). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/297-2006-%D0%BF#Text>

11. Pravyla korystuvannia hoteliamy y analohichnymy zasobamy rozmishchennia ta nadannia hotelnykh posluh: nakaz Derzhavnoi turystychnoi administratsii Ukrainy № 19 (2004). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0413-04#Text>

12. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy № 435-IV (2003). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/435-15#Text>

13. Nedostup, K.K. (2023). *Pravove rehulivannia vidnosyn u sferi spravliannia mistsevykh zboriv* [Legal regulation of relations in the field of collection of local taxes] (PhD thesis). Dnipro : Dnipro University of Technology.

14. Derzhavnyi klasyfikator Ukrainy. Klasyfikator systemy poznachennia odynyts vymiriuvannia ta obliku DK 011-96: zatverdzheno i vvedeno v diiu nakazom Derzhavnoho komitetu standartyzatsii, metrolohii ta sertyfikatsii Ukrainy № 8 (1997). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0008217-97#Text>

15. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zabezpechennia zbalansovanosti biudzhetnykh nadkhodzhen u 2016 rotsi: Zakon Ukrainy № 909-VIII (2015). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-19#n637>

16. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy shchodo stvorennia spriyatlyvykh umov dlia diialnosti pidpriemstv ta orhanizatsii, zasnovanykh hromadskymy obiednanniamy osib z invalidnistiu: Zakon Ukrainy № 344-IX (2019). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344-20#n6>

17. Pravyla parkuvannia transportnykh zasobiv: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1342 (2009). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1342-2009-%D0%BF#Text>.

18. Instruktsiia pro poriadok provedennia tekhnichnoi inventaryzatsii ob'ektiv nerukhomoho maina: nakaz Derzhavnoho komitetu budivnytstva, arkhitektury ta zhytlovoi polityky Ukrainy № 127 (2001). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0582-01#Text>

19. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy (2022). Derzhavni budivelni normy Ukrainy. Sporudy transportu. Avtostoianky i harazhi dlia lehkovykh avtomobiliv DBN V.2.3-15:2007 [State Construction Standards of Ukraine. Transportation facilities. Parking lots and garages for passenger cars *DBN V.2.3-15-2007*]. Kyiv.

20. Poriadok formuvannia taryfiv na posluhy z korystuvannia maidanchykamy dlia platnoho parkuvannia transportnykh zasobiv: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 258 (2010). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2010-%D0%BF#Text>

CONTROVERSIAL ASPECTS OF THE LEGAL DEFINITION OF THE OBJECT AND THE BASE OF TAXATION OF LOCAL FEES

Kateryna Nedostup,

*PhD (Law), Chief State Inspector of the Legal Support Section
of the Legal Support Department of the Main Department
State Tax Service in Dnipropetrovsk region
orcid.org/0000-0003-0122-7007
nedostupkateryna@gmail.com*

Natalia Hres,

*Ph. D. (Pedagogy), Associate Professor,
Associate Professor at the Department of International Relations and Auditing
Dnipro University of Technology
orcid.org/0000-0003-2897-714X
Hres.N.L@nmu.one*

Purpose. The purpose of the article is to analyze the provisions of paragraph 268.4 of Article 268 and paragraph 268¹.2 of Article 268¹ of the Tax Code of Ukraine; to check the consistency of the object and the base of taxation of local fees.

Methods. Content analysis, formal, legal and logical methods of scientific cognition (analysis, synthesis, deductive argumentation, generalization) were used in the course of the study.

Results. It was noted that on August 01, 2024 in subparagraph 268.4.1 of paragraph 268.4 of Article 268 of the Tax Code of Ukraine for the first time defined the object of tourist tax collection, which does not correspond to the tax base. For the purposes of taxation, day of temporary accommodation means the period during which person actually uses the temporary accommodation service. The arguments presented in the article convince that the object of taxation by the tourist tax is the temporary accommodation service received by individual who is taxpayer in places of accommodation from the legally established list. Taking into account the content of the payment document that certifies the conclusion of the agreement on the provision of such services by the parties and its payment by the consumer, the tax base for tourist fee may be either the “total number of days of temporary accommodation” or the “cost of the entire period of stay (overnight stay)”.

It was noted that the formally object of taxation of the fee for vehicle parking spaces is the part of the land plot that is used for the provision of paid parking services; the tax base is the entire area of the land plot allocated for parking.

Attention was drawn to the lack of economic grounds for excluding the area of parking spaces for free parking of vehicles that are driven by persons with disabilities or persons who transport them from the object of taxation.

Conclusions. The definitions of the object and the base of taxation of the tourist tax and the fee for vehicle parking spaces, indicated in paragraph 268.4 of article 268 and paragraph 268¹.2 of article 268¹ of the Tax Code of Ukraine, are not consistent with each other.

Key words: tax base, fee for vehicle parking spaces, parking space, places for temporary residence object of taxation, the area of the land plot allocated for parking, temporary accommodation service, tourist tax.

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ВОЄННИЙ СТАН» ТА «СТАН ВІЙНИ» ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Тема дослідження – співвідношення понять «воєнний стан» та «стан війни» є однією з найважливіших у сучасній правовій та політичній дискусії, особливо в контексті триваючої збройної агресії проти України. Ці терміни, хоч і взаємопов'язані, мають чіткі відмінності у своєму правовому змісті, міжнародному та національному застосуванні, а також у практичних наслідках. Ця робота присвячена дослідженню співвідношення та правових наслідків понять «воєнний стан» і «стан війни» у сучасному міжнародному та національному законодавстві з особливим акцентом на досвід України в умовах повномасштабної збройної агресії. Також у роботі здійснюється аналіз міжнародно-правових норм, що регулюють початок та ведення війни, та обґрунтовується, чому формальні оголошення війни майже зникли з міжнародної практики після прийняття Статуту ООН.

Крім цього, досліджуються відмінності між фактичним існуванням збройного конфлікту (що зумовлює застосування Міжнародного гуманітарного права) та внутрішньодержавним правовим режимом воєнного стану, що вводиться для забезпечення обороноздатності та безпеки. Особлива увага приділяється аналізу законодавства України, виявленню потенційних правових колізій та прогалин у регулюванні цих понять. Робота також оцінює практичний досвід України у застосуванні воєнного стану під час агресії, пропонує рекомендації для вдосконалення правової бази з метою підвищення ефективності державного управління та мобілізації ресурсів в умовах тривалого конфлікту. У підсумку, хоча «стан війни» як фактичний збройний конфлікт і «воєнний стан» як внутрішній правовий режим є взаємопов'язаними, їхня детальна диференціація є життєво важливою для України. Це дозволяє не лише забезпечити правову визначеність у державі, але й ефективно вести боротьбу проти агресора на всіх фронтах – військовому, дипломатичному та юридичному.

Відсутність формального оголошення «стану війни» з боку України була свідомим рішенням, що ґрунтується на міжнародному праві. Оскільки Статут ООН забороняє агресію, Україна як жертва агресії не оголошувала війну рф, а захищає свою територіальну цілісність та суверенітет у рамках права на самооборону (стаття 51 Статуту ООН). Таке позиціонування підсилює міжнародну підтримку України та підтверджує, що саме рф є агресором у цій війні. Актуальність детального розмежування цих понять для України полягає в такому: 1) чітке розуміння дозволяє правильно позиціонувати Україну на міжнародній арені як жертву військової агресії, домагатися міжнародної правової відповідальності агресора та отримувати військову та фінансову допомогу; 2) точне визначення повноважень державних органів влади та обмежень прав громадян в умовах воєнного стану є критично важливим для уникнення зловживань та забезпечення законності з боку держави; 3) зрозумілість правових режимів дозволяє ефективніше переводити економіку та суспільство на військові рейки, мобілізувати необхідні ресурси для оборони; 4) роз'яснення цих понять допомагає громадянам краще усвідомити підстави та необхідність запроваджених обмежень, а також свої права та обов'язки в умовах війни; 5) досвід повномасштабної війни виявляє можливі прогалини або неточності в національному законодавстві України, що регулює ці питання.

При цьому подальше дослідження порушеного питання може надати рекомендації та пропозиції для їх усунення, підвищуючи ефективність правової системи в умовах тривалого збройного конфлікту.

Ключові слова: воєнний стан, стан війни, міжнародне публічне право, збройний конфлікт, війна, агресія, державні органи влади, законодавство України, оборона, мобілізація, правовий режим.

Цицюра Володимир,

полковник юстиції,
кандидат юридичних
наук, заслужений юрист
України,
заступник начальника
Управління розвитку
військової юстиції
та взаємодії
з правоохоронними
органами
Головного управління
військової юстиції
Міністерства оборони
України
<https://orcid.org/0009-0001-4201-7172>
vova0679@i.ua

1. Вступ

Порушена тема є надзвичайно актуальною, особливо для України, яка з 2014 року перебуває в стані збройного конфлікту із рф, а з 24 лютого 2022 року – у повномасштабній війні. Суперечності в чинному законодавстві України щодо визначення та співвідношення понять «воєнний стан» і «стан війни» стали підґрунтям для інформаційних маніпуляцій і кампаній з дискредитації діючої влади з боку рф. Агресор активно використовував прогалини та колізії українського законодавства, а також відсутність формального оголошення стану війни, щоб поставити під сумнів легітимність дій української влади, та активно поширює зазначену інформацію до цього часу на міжнародній арені.

З юридичної точки зору проблема полягає у тому, що чинне законодавство України не містить чіткого визначення ні поняття «стан війни» та його правових наслідків, а поняття «воєнний стан» міститься в декількох законодавчих актах, що мають різні визначення. При цьому саме поєднання неврегульованості поняття «стан війни» із його згадуванням у Конституції України та низці законів створює правову невизначеність.

Сучасне розуміння стану війни все більше відходить до формалізованої дипломатичної заяви, а не до ключового юридичного елементу визначення початку збройного конфлікту. На практиці міжнародні збройні конфлікти дедалі рідше супроводжуються офіційним оголошенням війни, натомість застосування сили відбувається без цього формального кроку. Оголошення стану війни на сьогодні розглядається насамперед як дипломатична заява, яка фіксує припинення мирного стану між державами та може мати наслідки передусім у сфері міжнародних відносин. Проте в умовах сучасної війни, коли агресор приховує участь у конфлікті, діючи через посередників, офіційне оголошення війни втрачає практичне значення.

Поряд з цим поняття «воєнний стан» формально на сьогодні визначено одночасно у двох нормативно-правових актах – Законі України «Про оборону України» та Законі України «Про правовий режим воєнного стану», що суперечить вимогам законодавчої техніки щодо єдності дефініцій. Недосконалість термінології та суперечності в нормативно-правових актах не лише створюють труднощі для правозастосування, але і стають інструментом зовнішньої інформаційно-психологічної війни.

Таким чином, чітке розмежування понять «воєнний стан» і «стан війни» є не лише теоретичною, а й практичною потребою. Це дозволить усунути правові прогалини, гармонізувати законодавство, сформувати єдиний підхід до реагування на загрози та забезпечення безпеки держави. Для України, яка захищається від повномасштабної агресії, розуміння та правильне застосування цих понять є критично важливим для перемоги та післявоєнного відновлення, тому комплексний аналіз правової природи згаданих понять, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства України з урахуванням сучасних викликів та загроз є вкрай актуальними і необхідними.

2. Аналіз останніх досліджень та публікацій

У роботі використовуються сучасні праці з міжнародного публічного права та права війни, зокрема М. Шоу (2004), який детально висвітлює роль Статуту ООН у забороні агресії, поняття збройного конфлікту; О. Рафальський, О. Майборода (2023) у своїй монографії аналізують функціональні зміни у політичній системі України в умовах воєнного стану, інституційну спроможність парламенту, інститут президентства, зміни виконавчої та судової влади. Це дозволяє зрозуміти практичні наслідки воєнного стану для державного механізму; С. Задорожна (2019) у своїх роботах активно досліджує застосування міжнародного права в Україні, зокрема, у контексті окупації та агресії. Її роботи про статус конфлікту, відповідальність РФ, застосування міжнародного гуманітарного права є ключовими для розуміння теми дослідження. В. Топольницький та Б. Тична (2019) у своїх роботах аналізували та досліджували питання «стан війни», «воєнний час», «воєнний стан». Робота С. Церковника (2024) «Теоретико-правовий аналіз дії права під час воєнного стану в Україні» аналізує конституційні засади та особливості дії права в умовах воєнного стану, законодавство та практику його застосування.

3. Мета статті – вивчити чинне законодавство України (Конституція України, закони України «Про оборону України», «Про правовий режим воєнного стану» та інші) щодо визначення, порядку введення та правових наслідків «воєнного стану» та згадок про «стан війни», визначити можливі правові колізії, прогалини або неточності у національному законодавстві України, що стосуються співвідношення цих понять та сформулювати конкретні рекомендації щодо можливого вдосконалення національного законодавства України в частині визначення та застосування зазначених понять в умовах тривалої збройної агресії.

Методологічну основу дослідження становлять загальнонаукові та спеціально-юридичні методи пізнання, які використовувалися комплексно, відповідно до логіки дослідження та поставленої мети. Основним є системно-структурний підхід, який дозволяє розглядати правові категорії «воєнний стан» і «стан війни» як взаємопов'язані елементи у контексті національного та міжнародного законодавства. Методика дослідження передбачає використання таких методів, як: формально-юридичний метод – для аналізу нормативно-правових актів, які закріплюють або використовують зазначені поняття; системний метод – для дослідження взаємозв'язку між зазначеними поняттями, їх ролі в межах особливого правового режиму; порівняльно-правовий метод – для аналізу положень законодавства України у різних редакціях, а також окремих положень міжнародного права; логіко-семантичний метод – для виявлення змісту та правової природи відповідних термінів; емпіричний метод – для дослідження правозастосовної практики та прикладів використання аналізованих понять у правових актах.

4. Виклад основного матеріалу

Правова природа стану війни в міжнародному праві. Оголошення війни передбачається Гаазькою конвенцією про відкриття військових дій (1907 року). Передумовою прийняття цього документа була війна між росією і Японією (1904 року), яка розпочалася без оголошення війни та викликала необхідність у прийнятті міжнародних документів щодо правил про початок війни (Гаазька конвенція, 1907).

Водночас прийняття Статуту ООН у 1945 році та встановлення режиму «*jus ad bellum*», що визнає агресивні війни незаконними, призвели до значного зменшення практики оголошення державами війни одна одній. М. Шоу та Д. Кроуфорд у своїх роботах, які висвітлюють роль Статуту ООН, звертають увагу на заборону застосування сили (ст. 2(4)) та право на самооборону (ст. 51) статуту ООН та їх важливість для розуміння сучасної доктрини збройних конфліктів (Шоу, 2004).

У 1949 році виникла нагальна потреба відмовитися від суб'єктивності та формалізму, пов'язаних із поняттям оголошеної війни. Розробники Женевських конвенцій відійшли від обумовлення застосовності Женевських конвенцій виключно правовою концепцією війни. Відтепер застосовність гуманітарного права була не тільки пов'язана з проголошеною волею держав, але також залежала від об'єктивних і фактичних критеріїв, що впливають із поняття збройного конфлікту.

Стаття 2 Женевської конвенції підкреслює перевагу фактичного існування збройного конфлікту над формальним статусом війни. Таким чином, визначення наявності збройного конфлікту мало ґрунтуватися виключно на переважаючих фактах, які демонструють фактичне існування ворожнечі між воюючими сторонами, навіть без оголошення війни. Застосовність Женевських конвенцій не залежить від офіційних заяв, щоб уникнути випадків, коли держави можуть відмовити в захисті Конвенцій (Женевські конвенції, 1949). Також потрібно

зазначити, що оголошення війни на сьогодні визнається в міжнародному праві міжнародним злочином (стаття 3) (резолюція ГА ООН, 1974).

Значення оголошення війни було визначено в 2005 році Еритрейсько-Ефіопською комісією з розгляду претензій, яка заявила, що оголошення війни слід розуміти як одностороннє офіційне оголошення, опубліковане конституційно компетентним органом держави, яке встановлює точний момент, коли починається війна з визначеним ворогом, що призведе до правових наслідків, таких як застосування закону нейтралітету та потенційний розрив дипломатичних відносин між воюючими сторонами.

У сучасному міжнародному публічному праві стан війни зазвичай визнається тоді, коли фактичні воєнні дії починаються, незалежно від того, чи було формальне оголошення. Міжнародне гуманітарне право (включаючи Женевські конвенції) застосовується автоматично, як тільки виникає збройний конфлікт, а не після формального оголошення війни. Це означає, що сторони конфлікту зобов'язані дотримуватися правил ведення війни незалежно від того, чи оголошений стан війни офіційно.

Важливо розрізняти «воєнний стан» (правовий режим, що вводиться всередині країни для мобілізації ресурсів та обмеження прав громадян у зв'язку із загрозою або початком агресії) та «стан війни» (формальне оголошення війни іншій державі). В Україні, наприклад, введення воєнного стану затверджується Верховною Радою на підставі указу Президента. Оголошення стану війни є також компетенцією Верховної Ради за поданням Президента у разі воєнного нападу або загрози такого нападу.

Основними причинами відмови від формальних оголошень стану війни на сьогодні є: 1) прагнення уникнути міжнародних наслідків, оскільки офіційне оголошення війни може мати значні міжнародно-правові та політичні наслідки; 2) у сучасних умовах гібридних війн та неоголошених агресій держави можуть уникати формальних декларацій для збереження оперативної гнучкості та невизначеності; 3) багато держав обґрунтовують свої військові дії правом на самооборону згідно зі Статутом ООН, що не вимагає попереднього оголошення війни.

Отже, оголошення стану війни у сучасних умовах є швидше формальним актом, який став майже застарілим у практиці міжнародних відносин через заборону агресії згідно зі Статутом ООН. Однак поняття «стан війни» продовжує існувати, і збройні конфлікти регулюються нормами міжнародного гуманітарного права, незалежно від офіційного оголошення.

Регулювання стану війни в національному законодавстві. На сьогодні в чинному законодавстві відсутнє визначення стану війни, умов та підстав для його оголошення, а також відсутня регламентація правових наслідків оголошення стану війни.

В. Топольницький та Б. Тична у своїй статті зазначили, що стан війни – це період, який триває до двох діб, який необхідний для запровадження заходів

правового режиму воєнного стану в державі та спрямований на забезпечення оборони України від вчинення акту збройної агресії чи реальної загрози суверенітету і територіальній цілісності України (Топольницький, Тична, 2019).

Схоже твердження трапляється також у статтях С. Кириченка, М. Лобко та В. Семененко, які зазначають, що оголошення війни полягає в офіційному та здійсненому в установленому порядку повідомленні однією державою іншій про припинення між ними стану миру та перехід до стану війни (Кириченко, 2019).

Посилання на поняття «стан війни» міститься в низці нормативно-правових актів, зокрема:

1) у Конституції України (пункт 9 статті 85 до повноважень Верховної Ради відносить оголошення за поданням Президента стану війни і укладення миру; пункт 19 статті 106 Президент вносить до Верховної Ради подання про оголошення стану війни) (Закон № 254к/96-ВР, 1996);

2) у Законі України «Про оборону України» (частина 3 статті 4: з моменту оголошення стану війни чи фактичного початку воєнних дій настає воєнний час, який закінчується у день і час припинення стану війни) (Закон № 1932-ХІІ, 1991);

3) у Законі України «Про лобіювання» (пункт 3 частини 1 статті 8: не може бути предметом лобіювання нормативно-правовий акт щодо оголошення за поданням Президента стану війни і укладення миру) (Закон № 3606-ІХ, 2024);

4) у Законі України «Про правотворчу діяльність» (пункт 2 частини 2 статті 1: дія цього Закону не поширюється на суспільні відносини, що виникають у процесі оголошення за поданням Президента стану війни і укладення миру) (Закон № 3354-ІХ, 2023).

Оголошення стану війни в умовах збройної агресії рф. С. Нечитайло та О. Письменна зазначають, що законопроект № 7114 «Про оголошення стану війни» було внесено до Верховної Ради України Президентом України 24.02.2022, проте тексту законопроекту в доступі наразі немає (Нечитайло, 2024).

Оголошення війни свідчить про початок юридичного стану війни і настання для всіх воюючих сторін певних міжнародно-правових наслідків, зокрема: припинення між воюючими державами дипломатичних і консульських відносин; припинення дії договорів політичного характеру; застосування на території воюючих держав норм міжнародного гуманітарного права; майно, що є власністю ворожої держави (крім майна дипломатичних представництв і консульських установ) (Войціховський, 2020); С. Кириченко, М. Лобко, В. Семененко звернули увагу, що до громадян ворожих держав має застосовуватися спеціальний режим, як це визначено Женевськими конвенціями (Кириченко, 2019).

Під час повномасштабного вторгнення рф на територію України 24.02.2022 Україна опублікувала офіційну заяву стосовно розриву дипломатичних відносин з рф. При цьому Україна на сьогодні не розірвала консульські відносини з рф.

Щодо припинення дії договорів, у тому числі політичного характеру, В. Тенешев звертає увагу на той факт, що збройна агресія з боку рф не призвела до автоматичного припинення договорів між країнами (Тенешев, 2020).

Наприклад, Кабінет Міністрів України тільки в 2024 році схвалив розпорядження «Про подання до Верховної Ради України проєкту Закону України «Про припинення дії, вихід та денонсацію міжнародних договорів України, укладених Урядом України з урядами рф, республіки Білорусь та в рамках Співдружності Незалежних Держав», що передбачає припинення дії, вихід і денонсацію низки міжнародних договорів України у різних сферах.

Особливості застосування міжнародного права в Україні в умовах агресії (окупації), в тому числі збройного конфлікту проти рф, було предметом дисертаційного дослідження С. Задорожної (Задорожна, 2019).

У сучасних умовах оголошення стану війни поступово втрачає свою практичну доцільність як окремий юридичний акт, оскільки ключові елементи реагування держави на збройну агресію вже реалізуються через інші інституційні механізми. Зокрема, запровадження воєнного стану, проведення загальної або часткової мобілізації та застосування Збройних сил України забезпечують повноцінну правову основу для організації національного спротиву та оборони держави в умовах збройної агресії рф.

Регулювання воєнного стану в національному законодавстві. Особливість воєнного стану у системі адміністративно-правових режимів полягає в його надзвичайному характері, спрямованому на підтримання публічного порядку, збереження цілісності державного управління та організацію оборони. На відміну від інших режимів, що діють в умовах мирного часу, тобто постійно діючі режими (наприклад, прикордонний чи митний режим), режим воєнного стану охоплює широкую сферу суспільних відносин і потребує комплексного правового механізму. Він забезпечується як нормативно-правовими актами, так і спеціальними адміністративними процедурами, які включають надання виключних повноважень органам державної влади та військовому командуванню.

Поняття «воєнний стан» наведене у двох законах – у Законі України «Про оборону України» (ст. 1) (Закон № 1932-XII, 1991) і в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» (ст. 1) (Закон № 389-VIII, 2015). Аналіз визначень, наведених у вказаних законодавчих актах, свідчить, що визначення, наведене у Законі України «Про правовий режим воєнного стану», є дещо ширшим, оскільки охоплює більше суб'єктів, які наділяються відповідними повноваженнями (військові адміністрації), та передбачає ширший перелік випадків, для яких надаються такі повноваження (для відсічі збройної агресії, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності).

У чинному Законі України «Про правовий режим воєнного стану» (Закон № 389-VIII, 2015) окремої статті стосовно мети запровадження воєнного стану,

а також умовам чи підставам введення правового режиму воєнного стану немає, порівняно із Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» (стаття 4) та Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» (стаття 5), де мета запровадження, а також перелік умов та підстав наводяться.

Аналіз частини першої статті 4 Закону України «Про оборону України» дозволяє дійти висновку, що у разі збройної агресії проти України або загрози нападу на неї Президент уповноважений приймати одразу декілька рішень: про загальну або часткову мобілізацію, про введення воєнного стану, про застосування Збройних сил, а також вносити подання до Верховної Ради про оголошення стану війни (Закон № 1932-XII, 1991). Зазначене положення сформульоване в імперативній формі, що свідчить про відсутність альтернативності у виборі окремих заходів на свій розсуд. Таким чином, законодавець передбачив обов'язковість одночасного ухвалення всіх вищезазначених рішень як взаємопов'язаних елементів загальнодержавного механізму реагування на збройну агресію чи її загрозу. У зв'язку з імперативним характером такої норми виникає дискусійне питання щодо доцільності нормативного відокремлення таких понять, як мобілізація та воєнний стан, у контексті хронологічної структури особливого періоду, оскільки вони реалізуються одночасно в рамках єдиного алгоритму державної відповіді на воєнну загрозу. Зазначене вище твердження також стосується не лише рішень щодо мобілізації та введення воєнного стану, а й також внесення подання про оголошення стану війни, що також фактично означає, що оголошення стану війни не може виступати самостійною або факультативною дією, а є складником комплексного правового механізму реагування держави на збройну агресію чи загрозу нападу. Таку думку також висловлює А. Остапенко (Остапенко, 2022).

Попри імперативну редакцію частини першої статті 4 Закону України «Про оборону України», на практиці спостерігається певна відмінність у прийнятті цих рішень. Зокрема, Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» передбачає, що рішення про мобілізацію може бути прийняте самостійно, без обов'язкового супроводу іншими заходами, що притаманні воєнному стану. З огляду на вимоги цього Закону передбачена можливість оголошення мобілізації без обов'язкового введення правового режиму воєнного стану, що дозволяє державі завчасно реагувати на загрози, формувати резерви, проводити доукомплектування військових частин, активізувати територіальну оборону та інші елементи захисту державного суверенітету без обмеження прав і свобод громадян, яке притаманне режиму воєнного стану.

О. Рафальський, О. Майборода у своїй монографії аналізують функціональні зміни у політичній системі України в умовах воєнного стану, а також інституційну спроможність Верховної Ради, інститут президентства, зміни виконавчої та судової влади, що дозволяє зрозуміти практичні наслідки воєнного стану для державного механізму нашої держави (Рафальський, 2023). С. Церковник у своїй статті, проводячи аналіз конституційних засад та особливостей дії права

в умовах правового режиму воєнного стану, розглядає проблемні питання щодо особливостей застосування чинного законодавства України (Церковник, 2024).

Пропозиції щодо нормативно-правового регулювання понять «воєнний стан» і «стан війни». У сучасних умовах тривалої війни особливого значення набуває чіткість та послідовність нормативно-правового регулювання у сфері надзвичайних правових режимів. Зокрема, вітчизняне законодавство містить розбіжності у термінології, відсутність належної конкретизації умов запровадження окремих режимів, а також неоднозначність у застосуванні визначень «воєнний стан» та «стан війни». Така ситуація ускладнює формування єдиної правозастосовної практики та створює передумови для правової невизначеності у сфері національної безпеки й оборони.

З огляду на це виникає об'єктивна необхідність внесення змін до чинного законодавства України на всіх рівнях – від Конституції України до підзаконних нормативно-правових актів. Такі зміни мають бути спрямовані на узгодження дефініцій, встановлення мети, умов та підстав для введення воєнного стану, а також уніфікацію юридичних конструкцій, які застосовуються для регулювання правовідносин в умовах збройної агресії. Забезпечення єдиного підходу до ключових понять дозволить підвищити рівень правової визначеності та ефективність реагування держави на загрози воєнного характеру.

На сьогодні питання щодо внесення змін до Конституції України не розглядається, оскільки відповідно до частини другої статті 157 Основного Закону України внесення змін до Конституції забороняється у період дії правового режиму воєнного або надзвичайного стану. Таким чином, будь-які ініціативи щодо перегляду положень Конституції можуть бути реалізовані лише після завершення воєнного стану та повернення держави до режиму мирного функціонування.

З урахуванням наведених міркувань слід звернути окрему увагу на необхідність внесення змін до низки нормативно-правових актів, зокрема Кримінального кодексу України. У чинній редакції Кодексу паралельно використовуються різні мовні конструкції, зокрема: «в умовах воєнного стану» та «під час дії воєнного стану». У зв'язку з цим доцільним є приведення положень Кримінального кодексу України у відповідність до єдиної термінологічної конструкції та замінити словосполучення «в умовах воєнного стану» на словосполучення «під час дії правового режиму воєнного стану». Аналогічно до Кримінального кодексу України такі зміни необхідно внести в усі інші нормативно-правові акти, в яких використовується словосполучення «в умовах воєнного стану».

Підтримуємо також думку науковців щодо необхідності внесення змін у Закон України «Про правовий режим воєнного стану» та доповнення його новою статтею, яка би визначала мету, підстави та умови введення правового режиму воєнного стану (аналогічно тому, як це визначено законами України «Про правовий режим надзвичайного стану» та «Про зону надзвичайної екологічної ситуації») (Волошин, 2024).

У правовій системі України наявність різних визначень одного й того самого поняття в різних нормативно-правових актах є прикладом порушення принципу юридичної визначеності, що є складником елементу верховенства права. Така ситуація спостерігається у випадку з визначенням поняття «воєнний стан», яке одночасно наводиться у Законі України «Про оборону України» та Законі України «Про правовий режим воєнного стану». Згідно з вимогами законодавчої техніки та загальновизнаними підходами до побудови нормативно-правових актів, юридичні дефініції повинні міститися в актах, які мають найбільш тісний зв'язок з предметом правового регулювання, тобто у спеціальних законах. У нашому випадку Закон України «Про правовий режим воєнного стану» є спеціальним актом, присвяченим виключно питанням запровадження, дії та припинення правового режиму воєнного стану, а тому саме в ньому має бути закріплене офіційне визначення цього поняття. Натомість дублювання дефініції в Законі України «Про оборону України» втрачає потребу. З метою уникнення таких правових колізій та підвищення якості національного законодавства доцільно виключити відповідне визначення із Закону України «Про оборону України», включивши до нього відсылку на статтю 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Стан війни на сьогодні не є обов'язковою передумовою для настання правових наслідків, пов'язаних із веденням збройного конфлікту. Його оголошення має насамперед дипломатичний характер і виступає формальною процедурою, що підтверджує припинення стану миру між державами. Водночас відповідно до положень Женевських конвенцій 1949 року міжнародне гуманітарне право починає діяти з моменту фактичного виникнення збройного конфлікту – незалежно від того, чи було його сторонами визнано, чи оголошено стан війни. Більше того, в умовах сучасних гібридних війн, де агресія може набувати нетрадиційних форм, формальне оголошення стану війни втрачає своє прикладне значення. Зокрема, в Україні стан війни не був оголошений ані у 2014 році під час анексії АР Крим, ані у 2022 році внаслідок повномасштабного вторгнення, однак введення воєнного стану і міжнародне визнання ситуації як збройного конфлікту мають повний обсяг юридичних наслідків. У науковій і практичній площині лишається дискусійним питання доцільності використання поняття «стан війни» у правовому полі. Його наявність у законодавстві України, особливо без нормативного визначення і без чіткого юридичного механізму реалізації, створює лише додаткову термінологічну плутанину, тому доцільно переглянути роль поняття «стан війни» у внутрішньому правопорядку та зосередитися на тих категоріях, які мають безпосередню правозастосовну ефективність.

5. Висновки

Воєнний стан посідає особливе місце у системі адміністративно-правових режимів, оскільки є ключовим інструментом держави для забезпечення національної безпеки та відсічі збройної агресії та покликаний забезпечити

ефективне державне управління в надзвичайних умовах, коли традиційні правові інструменти виявляються недостатніми. Він виступає як особливий правовий режим, що запроваджується у відповідь на загрозу територіальній цілісності держави, має конкретну процедуру введення та наслідки для правового порядку.

З огляду на сучасні виклики правовий режим воєнного стану в Україні характеризується достатньою нормативною урегульованістю. Він охоплює комплекс положень щодо запровадження, органів управління, повноважень військового командування, механізмів обмеження прав і свобод тощо. Водночас порівняно з іншими особливими правовими режимами, такими як надзвичайний стан або режим зони надзвичайної екологічної ситуації, воєнний стан потребує чіткого законодавчого визначення мети, підстав та умов його введення, а також продовження.

Стан війни за своєю суттю є категорією переважно міжнародно-правового характеру, яка у сучасній українській практиці не застосовується як юридичний механізм реагування. Оголошення стану війни не є обов'язковим для застосування міжнародного гуманітарного права чи реалізації національних оборонних механізмів. Таким чином, питання доцільності правового регулювання оголошення стану війни на сучасному етапі залишається дискусійним. Зважаючи на те, що фактичний збройний конфлікт уже має місце, а правовий режим воєнного стану забезпечує необхідні механізми державної оборони та управління, формалізація стану війни не є критично необхідною умовою для реалізації відповідних функцій держави. Водночас в умовах відсутності чіткого нормативного визначення та правових наслідків оголошення стану війни ця категорія дедалі частіше набуває рис політичної та декларативної заяви, яка реалізується через публічні звернення вищих посадових осіб або представницьких органів державної влади. Така трансформація свідчить про поступове зміщення акценту з формалізованої юридичної процедури на публічно-правову практику вираження офіційної позиції держави в умовах міжнародного збройного конфлікту. Крім того, в умовах сучасної збройної агресії проти України оголошення стану війни не породжує додаткових правових інструментів для внутрішнього правопорядку. Обмеження конституційних прав і свобод громадян допускається виключно в умовах воєнного чи надзвичайного стану відповідно до статті 64 Конституції України, тоді як формальне оголошення стану війни не є підставою для запровадження таких обмежень.

Отже, в умовах сучасної збройної агресії з боку РФ проти України державна практика та правове регулювання в Україні свідчать про відхід від формалізованої процедури оголошення стану війни на користь механізму правового реагування, основою якого є саме воєнний стан, у тому числі мобілізація та міжнародно визнана кваліфікація ситуації як збройного конфлікту.

Взаємозв'язок понять «воєнний стан» і «стан війни» ґрунтується на їх приналежності до категорій, що регулюють функціонування держави в умовах збройної агресії або воєнного конфлікту. Крім цього, зазначені поняття пов'язані між собою як у змістовому, так і в часовому вимірі, проте лише воєнний стан є юридично оформленим режимом з чітко визначеним змістом, тоді як «стан війни» потребує або нормативної конкретизації, або перегляду доцільності його застосування в національному законодавстві.

Об'єднуючим чинником для понять «воєнний стан» і «стан війни» є збройний конфлікт (війна) як комплексне політичне, соціальне і правове явище, що створює загрозу для суверенітету, територіальної цілісності та безпеки держави. Ці поняття фіксують різні аспекти реагування держави на збройну агресію: «стан війни» – як міжнародно-правовий акт припинення миру між державами; «воєнний стан» – як внутрішній правовий режим, що регулює функціонування державних інституцій у воєнних умовах. В основі кожного з цих понять лежить потреба в захисті держави від збройного нападу та відновленні ефективного контролю над своєю територією.

На основі проведеного аналізу сформульовано низку конкретних пропозицій щодо внесення змін до низки нормативно-правових актів. Ці зміни спрямовані на уніфікацію правових дефініцій, підвищення правової визначеності та ефективність правозастосування в умовах збройного конфлікту. Важливим аспектом є також те, що в українському законодавстві відсутня стаття, яка б визначала мету, умови або підстави для введення правового режиму воєнного стану, як це передбачено в законах про надзвичайний стан або зону надзвичайної екологічної ситуації. Тому рекомендовано внести відповідні зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» шляхом доповнення його окремими статтями (статтею).

Список використаних джерел:

1. III Гаазька конвенція «Про відкриття воєнних дій» від 18 жовтня 1907 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_b85#Text (дата звернення: 27.06.2025).
2. Shaw M. International Law. Fifth Edition. Cambridge : Cambridge University Press. 2004. 1720 p.
3. Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text (дата звернення: 27.06.2025).
4. Резолюція Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй 3314 (XXIX) (Визначення агресії) від 14 грудня 1974 р. URL: [https://docs.un.org/en/A/RES/3314%20\(XXIX\)](https://docs.un.org/en/A/RES/3314%20(XXIX)) (дата звернення: 27.06.2025).
5. Commentary of 2016 on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, Geneva, 12 August 1949 / International Committee of the Red Cross. Cambridge : Cambridge University Press, 2016. URL: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gci-1949/commentary-2016> (дата звернення: 27.06.2025).
6. Топольницький В.В., Тична Б.М. Проблеми правового регулювання понять «воєнний стан», «стан війни» та «воєнний час». *Правова позиція*. № 4(25). 2019. 236 с. С. 91–99.
7. Кириченко С.О., Лобко М.М., Семененко В.М. Щодо питання правового режиму воєнного стану і стану війни. *Наука і оборона*. 2019. № 2. С. 9–16.

8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 27.06.2025).
9. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991. № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 27.06.2025).
10. Про лобіювання : Закон України від 23.02.2024. № 3606-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#Text> (дата звернення: 27.06.2025).
11. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#Text> (дата звернення: 27.06.2025).
12. Нечитайло С. В., Письменна О. П. Воєнний стан проти стану війни: характеристика та відмінності понять. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 5. С. 43–46.
13. Войціховський А. В. Міжнародне право : підручник. МВС України, Харків. національний університет внутрішніх справ. Харків. 2020. 544 с.
14. Україна розриває дипломатичні відносини з рф: текст заяви. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/02/24/7325374/> (дата звернення: 27.06.2025).
15. Тенешев В.Ф. Вплив збройних конфліктів на дію міжнародних договорів. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 396–400.
16. МЗС України ініціювало чергове розірвання низки міжнародних договорів з Росією, Білоруссю та СНД. Міністерство закордонних справ України. URL: <https://mfa.gov.ua/news/mzs-iniciyuvalo-chergove-rozirvannya-nizki-mizhnarodnih-dogovoriv-z-rosiyeu-bilorussyu-ta-snd> (дата звернення: 27.06.2025).
17. Задорожна С. М. Теорія та практика функціонування загальних принципів сучасного міжнародного права : дис. ... док. юр. наук. Спеціальність : 12.00.11. Київ. 2019. 474 с.
18. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Дата оновлення: 09.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 27.06.2025).
19. Остапенко А. І. Деякі питання правового регулювання оголошення стану війни. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 17 червня 2022 р.). Одеса : Гельветика. 2022. С. 370–373.
20. Рафальський О. О., Майборода О. М. Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни : монографія. Київ : ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2023. 672 с.
21. Церковник С. І. Теоретико-правовий аналіз дії права під час воєнного стану в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 10. С. 100–104. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/303011/295030> (дата звернення: 27.06.2025).
22. Волошин Р. В., Прохоренко М. М. Підстави та порядок введення правового режиму воєнного стану. Електронне наукове видання *«Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2024. № 6. С. 308–313.

References:

1. III Haazka konventsiiia «Pro vidkryttia voiennykh dii» vid 18 zhovtnia 1907 roku. [The Third Hague Convention “On the Opening of Hostilities” of 18.10.1907]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_b85#Text [in Ukrainian].
2. Shaw, M. (2004). *International Law*. Fifth Edition. Cambridge: Cambridge University Press. 1720 p. [in English].
3. Zhenevska konventsiiia pro zakhyst tsyvilnoho naselennia pid chas viiny vid 12 serpnia 1949 roku [Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12.08.1949.]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text [in Ukrainian].

4. Rezoliutsiia Heneralnoi Asamblei Orhanizatsii Obiednanykh Natsii 3314 (XXIX) (Vyznachennia ahresii) vid 14 hrudnia 1974 r. [United Nations General Assembly Resolution 3314 (XXIX) (Definition of Aggression) of 14 December 1974]. Retrieved from: [https://docs.un.org/en/A/RES/3314%20\(XXIX\)](https://docs.un.org/en/A/RES/3314%20(XXIX)) [in Ukrainian].

5. Commentary of 2016 on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, Geneva, 12 August 1949 / International Committee of the Red Cross. Cambridge: Cambridge University Press Retrieved from: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gci-1949/commentary-2016> [in English].

6. Topolnitskyi, V. V., Tychna, B. M. (2019) Problemy pravovoho rehuliuвання poniat «voiennyi stan», «stan viiny» ta «voiennyi chas». [Problems of legal regulation of the concepts of “martial law”, “state of war” and “wartime”]. *Pravova pozytsiia*. № 4(25). 236 s. S. 91–99 [in Ukrainian].

7. Kyrychenko, S.O., Lobko, M.M., Semenenko, V.M. (2019). Shchodo pytannia pravovoho rezhymu voiennoho stanu i stanu viiny [Regarding the issue of the legal regime of martial law and the state of war]. *Nauka i oborona*. № 2. S. 9–16 [in Ukrainian].

8. Verkhovna Rada Ukrainy (1996). Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated 28.06.1996 No 254к/96]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].

9. Verkhovna Rada Ukrainy (1991). Pro oboronu Ukrainy [About the defense of Ukraine: Law of Ukraine dated 06.11.1991 No 1932-XII]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> [in Ukrainian].

10. Verkhovna Rada Ukrainy (2024). Pro lobiiuvannia [About lobbying: Law of Ukraine dated 23.02.2024 No 3606-IX]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#Text> [in Ukrainian].

11. Verkhovna Rada Ukrainy (2023). Pro pravotvorchu diialnist [About lawmaking activities: Law of Ukraine dated 24.08.2023 No 3354-IX]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#Text> [in Ukrainian].

12. Nechytailo, S.V., Pysmenna, O.P. (2024). Voiennyi stan proty stanu viiny: kharakterystyka ta vidminnosti poniat [Martial law versus state of war: characteristics and differences of concepts]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. № 5. S. 43–46 [in Ukrainian].

13. Voitsikhovskiy, A.V. (2020). Mizhnarodne pravo: pidruchnyk. MVS Ukrainy [International law: textbook. Ministry of Internal Affairs of Ukraine] Kharkiv. natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav. Kharkiv. 544 s. [in Ukrainian].

14. Ukraina rozryvaie dyplomatychni vidnosyny z rf: tekst zaiavy [Ukraine breaks diplomatic relations with russia]. *Ukrainska pravda*. Retrieved from: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/02/24/7325374/> [in Ukrainian].

15. Tienieshev, V. F. (2020). Vplyv zbroinykh konfliktiv na diu mizhnarodnykh dohovoriv [The impact of armed conflicts on the operation of international treaties]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. № 1. S. 396–400 [in Ukrainian].

16. MZS Ukrainy initsiuvalo chervove rozirvannia nyzky mizhnarodnykh dohovoriv z rosiieiu, Bilorussiu ta SND [The Ministry of Foreign Affairs of Ukraine has initiated another termination of a number of international agreements with russia, Belarus, and the CIS]. Ministerstvo zakordonnykh sprav Ukrainy. Retrieved from: <https://mfa.gov.ua/news/mzs-iniciyuvalo-chergove-rozirvannya-nizki-mizhnarodnih-dogovoriv-z-rosiyeyu-bilorussyu-ta-snd> [in Ukrainian].

17. Zadorozhna, S. M. (2019). Teoriia ta praktyka funktsionuvannia zahalnykh pryntsypiv suchasnoho mizhnarodnoho prava [Theory and practice of the functioning of general principles of modern international law] : dok. yur. nauk. Spetsialnist: 12.00.11. Kyiv. 474 s. [in Ukrainian].

18. Verkhovna Rada Ukrainy (2015). Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu [About the legal regime of martial law: Law of Ukraine dated 12.05.2015 No. 389-VIII]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian].

19. Ostapenko, A. I. (2022). Deiaci pytannia pravovoho rehuliuвання oholoshennia stanu viiny. Yevropeyskyi vybir Ukrainy, rozvytok nauky ta natsionalna bezpeka v realiakh masshtabnoi viiskovoi ahresii ta hlobalnykh vyklykiv XXI stolittia [Some issues of legal regulation of the declaration of a state of war. Ukraine's European choice, the development of science and national security in the realities of large-scale military aggression and global challenges of the 21st century] : Materialy Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (m. Odesa, 17 chervnia 2022 r.). Odesa : Helvetyka. S. 370–373 [in Ukrainian].

20. Rafalskyi, O. O., Maiboroda, O. M. (2023). Adaptivni zminy politychnoho polia Ukrainy v umovakh viiny: monohrafiia [Adaptive changes in the political field of Ukraine in times of war : monograph]. Kyiv : IPIEnD im. I.F. Kurasa NAN Ukrainy. 672 s. [in Ukrainian].

21. Tserkovnyk, S.I. (2024). Teoretyko-pravovy analiz dii prava pid chas voiennoho stanu v Ukraini [Theoretical and legal analysis of the operation of law during martial law in Ukraine]. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo*. № 10. S. 100–104. Retrieved from: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/303011/295030> [in Ukrainian].

22. Voloshyn, R.V., Prokhorenko, M.M. (2024). Pidstavy ta poriadok vvedennia pravovoho rezhymu voiennoho stanu [Grounds and procedure for introducing the legal regime of martial law]. *Elektronne naukovye vydannia «Analitychno-porivnialne pravoznavstvo»*. № 6. S. 308–313 [in Ukrainian].

CORRELATION OF THE CONCEPTS OF ‘MARTIAL LAW’ AND ‘STATE OF WAR’ UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE

Volodymyr Tsytysura,

*Colonel of Justice, Candidate of Legal Sciences, Honoured Lawyer of Ukraine,
Deputy Head of the Department for the Development of Military Justice and Interaction
with Law Enforcement Agencies of the Main Directorate of Military Justice of the Ministry
of Defence of Ukraine
<https://orcid.org/0009-0001-4201-7172>
vova0679@i.ua*

The topic of studying the correlation between the concepts of ‘martial law’ and ‘state of war’ is one of the most important in the current legal and political debate, especially in the context of the ongoing armed aggression against Ukraine. These terms, although interrelated, have clear differences in their legal content, international and national application, and practical implications. This work is devoted to the study of the correlation and legal consequences of the concepts of ‘martial law’ and ‘state of war’ in modern international and national legislation, with a special focus on Ukraine’s experience in the context of full-scale armed aggression. The paper also analyses the international legal norms governing the outbreak and conduct of war and explains why formal declarations of war have almost disappeared from international practice after the adoption of the UN Charter.

In addition, the article examines the differences between the actual existence of an armed conflict (which triggers the application of International Humanitarian Law) and the domestic legal regime of martial law, which is introduced to ensure defence and security. Particular attention is paid to the analysis of Ukrainian legislation, identification of potential legal conflicts and gaps in the regulation of these concepts. The paper also assesses the practical experience of Ukraine in applying martial law during aggression, offering recommendations for improving the legal framework to increase the efficiency of public administration and resource mobilisation in

the context of a protracted armed conflict. As a result, although the 'state of war' as an actual armed conflict and the 'martial law' as a domestic legal regime are interrelated, their detailed differentiation is vital for Ukraine. This allows not only to ensure legal certainty in the country, but also to effectively fight the aggressor on all fronts – military, diplomatic and legal.

The absence of a formal declaration of a 'state of war' by Ukraine was a conscious decision based on international law. Since the UN Charter prohibits aggression, Ukraine, as a victim of aggression, did not declare war on Russia, but rather defends its territorial integrity and sovereignty within the framework of the right to self-defence (Article 51 of the UN Charter). This positioning strengthens international support for Ukraine and confirms that it is Russia is the aggressor in this war.

The relevance of a detailed delineation of these concepts for Ukraine is as follows: 1) a clear understanding allows Ukraine to correctly position itself in the international arena as a victim of military aggression, to seek international legal liability of the aggressor and to receive military and financial assistance; 2) the precise definition of the powers of state authorities and restrictions on the rights of citizens under martial law is critical to avoid abuse and ensure the rule of law by the state; 3) clarity of legal regimes allows for more efficient transition of the economy and society to martial law and mobilisation of necessary resources for defence; 4) clarification of these concepts helps citizens to better understand the grounds and necessity of the restrictions imposed, as well as their rights and obligations in times of war; 5) the experience of a full-scale war reveals possible gaps or inaccuracies in the national legislation of Ukraine regulating these issues.

At the same time, further research into this issue may provide recommendations and suggestions for their elimination, increasing the effectiveness of the legal system in the context of a protracted armed conflict.

Key words: martial law, state of war, public international law, armed conflict, war, aggression, state authorities, Ukrainian legislation, defence, mobilisation, legal regime.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОСКАРЖЕННЯ ПОСТАНОВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ПРАЦІ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА: АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

***Метою** статті є висвітлення проблемних питань, що виникають у процесі оскарження постанов Державної служби з питань праці в порядку адміністративного судочинства, з використанням дотичної до проблематики судової практики та формування шляхів вирішення відповідних проблемних питань.*

***Методи:** аналіз, узагальнення.*

***Результати.** У науковій статті надано аналіз окремих проблемних питань оскарження постанов Державної служби України з питань праці в порядку адміністративного судочинства. Авторами досліджено правовий статус структурних підрозділів Державної служби України з питань праці та співвідношення її основних завдань. Зокрема, увагу приділено повноваженню про проведення перевірок щодо дотримання суб'єктами господарювання норм трудового законодавства та винесення постанов про накладення фінансових санкцій.*

Авторами проаналізовано судову практику (переважно Верховного Суду) із зазначеної теми, висвітлено наявні проблеми, що виникають у процесі розгляду судами подібних справ. Відзначено, що фізичні та юридичні особи, щодо яких застосовано фінансові санкції за порушення трудового законодавства, мають право звернутися до адміністративних судів для оскарження рішень, дій чи бездіяльності структурних підрозділів органів Державної служби з питань праці. Висвітлені найбільш поширені проблеми у процесі оскарження таких постанов, а саме: звернення органів Державної служби з питань праці до суду з проханням визнати причину пропуску строку звернення поважною, обґрунтовуючи це відсутністю коштів на рахунках для сплати судового збору; відсутність уніфікованої форми акта проведеної перевірки, на підставі якого приймають постанову про накладення санкцій; винесення припису з одночасним накладенням штрафу; оскарження постанов, які винесені на підставі Порядку № 295 від 26.04.2017 р., а також Порядку № 823 від 21.08.2019 р. (що визнані нечинними); проведення перевірок на підставі рішень інших органів та прийнятті рішень за відповідними перевітками; підстави притягнення до адміністративної відповідальності ст. 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення; накладення штрафів структурними підрозділами Державної служби з питань праці на підставі актів перевірки Державної податкової служби. Стосовно кожної проблеми наведено відповідне судове рішення, де висвітлено позицію суду щодо досліджуваного проблемного питання, а також сформульовано авторські шляхи вирішення подібних проблем для недопущення їх у майбутньому.

***Висновки.** Проведене дослідження судової практики свідчить про наявність великої кількості проблемних питань у процесі оскарження постанов Державної служби з питань праці в порядку адміністративного судочинства. Разом із тим судами сформульована достатня кількість правових позицій, на підставі яких виокремлено пропозиції щодо їх вирішення.*

***Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративний процес, Державна служба України з питань праці, перевірки дотримання трудового законодавства, приписи, постанови Державної служби з питань праці, оскарження постанов.*

Мельник Олена,

кандидат юридичних
наук, доцентка,
доцентка кафедри
конституційного,
адміністративного,
екологічного
та трудового права
Полтавського
юридичного інституту
Національного
юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
orcid.org/0000-0001-5213-595X
novakolena3@gmail.com

Сенчук Олег,

студент III курсу
Полтавського
юридичного інституту
Національного
юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
<https://orcid.org/0009-0009-0156-8865>
2004o.s2004@gmail.com

1. Вступ

Актуальність дослідження проблематики оскарження постанов Державної служби України з питань праці (далі – Держпраці) зумовлюється важливістю забезпечення законності та пропорційності в її роботі, а також верховенства права в адміністративних судах під час перегляду її постанов. Держпраці є ключовим державним органом, що здійснює державний контроль за дотриманням законодавства про працю, проводячи перевірки та накладаючи санкції на суб'єктів господарювання за порушення законодавства у сфері охорони праці, промислової безпеки, гігієни праці і загалом законодавства про працю. Для реалізації завдання, визначеного п. 3 Положення Про Державну службу України з питань праці, затв. Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 11.02.2025 р. (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005), структурні підрозділи Держпраці здійснюють перевірки, що передбачено ч. 6 ст. 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V (далі – Закон України № 877) та ст. 259 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП) (ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», 2007; Кодекс законів про працю України, 1971). Проте судова практика свідчить, що під час здійснення відповідних перевірок виникають порушення норм права, що своєю чергою дає підстави для оскарження постанов Держпраці суб'єктами, щодо яких вони винесені. Зауважимо, що механізм оскарження таких постанов має свої особливості. Крім того, 15.03.2022 року прийнятий Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», а 01.07.2022 року – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин», що в певних випадках змінило порядок регулювання трудових відносин, а отже, вплинуло на перелік порушень, які може допустити суб'єкт господарювання. Вищезазначене зумовлює аналіз судової практики щодо оскарження таких постанов для виокремлення найбільш поширених підстав для скасування постанов Держпраці

та особливостей розгляду таких справ у судах. Крім того, питання оскарження постанов Держпраці не є широко дослідженим серед науковців, проте у роботах таких учених, як Н.В. Дараганова, О.С. Бондар, Л.О. Остапенко, досліджено порядок накладення адміністративної відповідальності за ст. 41 КУпАП (Дараганова, 2023; Остапенко, 2015; Бондар, 2023). У наукових доробках таких учених, як Г.С. Гончарова, Т.С. Клец, І.В. Костенко, О.О. Кравчук, досліджено порядок притягнення роботодавців до відповідальності за ст. 265 КЗпП України (Бондар, 2023; Костенко, 2022; Кравчук, 2018; Гончарова, 2014). О.Д. Мельник досліджує порядок оскарження постанов Держпраці в порядку адміністративного судочинства (Мельник, 2024). Однак нині відсутні дослідження найбільш поширених проблемних питань оскарження зазначених постанов з аналізом судової практики.

Науково-дослідницькими завданнями статті є: аналіз та дослідження проблемних питань, що виникають у процесі оскарження постанов Державної служби з питань праці в порядку адміністративного судочинства, з використанням дотичної до проблематики судової практики та формування шляхів вирішення відповідних проблемних питань.

Методологія. Аналіз як метод дослідження відповідних проблемних питань дозволяє здійснити ґрунтовне та послідовне дослідження судової практики, яка стосується оскарження постанов Держпраці з метою виявлення зазначених проблемних питань. Узагальнення як метод дослідження відповідних проблем дозволяє об'єднати отримані в результаті аналізу матеріали судової практики та сформулювати висновки стосовно недопущення цих проблем.

2. Державна служба України з питань праці як контролюючий орган

Згідно з ч. 2 ст. 55 Конституції України, кожному гарантується право на оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (Конституція України, 1996). Конституційний Суд України здійснив тлумачення цієї статті у Рішенні № 6-зп від 25.11.1997 р. у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Г. П. щодо офіційного тлумачення ч. 2 ст. 55 Конституції України, де зазначив, що її треба розуміти так: «кожен (це стосується як громадян України, так і іноземців, осіб без громадянства) має право, яке гарантується державою, оскаржити у суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу місцевого самоврядування, державної влади, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець чи особа без громадянства вважають, що зазначеними рішеннями, діями чи бездіяльністю порушуються їхні права і свободи чи вищезазначені суб'єкти перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді (Рішення Конституційного Суду України, 1997). На момент прийняття цього рішення адміністративних судів в Україні не існувало. Нині ж такі рішення, дії чи бездіяльність підлягають оскарженню в порядку адміністративного судочинства. Подібна норма міститься в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС

України), а саме в ч. 1 ст. 5 зазначається, що «кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи чи законні інтереси, і просити про їх захист одним із зазначених шляхів у цій статті» (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005). Віднесення таких спорів до адміністративних підтверджується п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України, а також відповідними судовими рішеннями (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005; Ухвала № 240/30734/23, 2023; Ухвала № 240/35931/23, 2024). У Постанові Касаційного адміністративного суду Верховного Суду (далі – КАС ВС) № 260/675/19 від 12.12.2024 р. зазначено, що до юрисдикції адміністративних судів належать спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою або службовою особою, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), прийнятих або вчинених ними під час здійснення владних управлінських функцій, крім спорів, для яких законом установлений інший порядок судового вирішення (Постанова КАС ВС № 260/675/19, 2024). Держпраці є органом державної влади, що підтверджується п. 1 Положення про Державну службу України з питань праці (Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці», 2015). У п. 3 Положення визначено, що одним з основних завдань цього органу є накладення у випадках, передбачених законом, штрафів за порушення законодавства, невиконання вимог посадових осіб Держпраці (Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці», 2015). Ці штрафи вона накладає у формі постанов.

Є достатня кількість проблемних питань щодо оскарження таких постанов, які можна виокремити з аналізу судової практики, і в межах цієї статті будуть аналізуватися найпоширеніші з них.

3. Пропуск строку звернення до суду

Одним з найпоширеніших є прохання Держпраці в заяві по суті справи визнати причину пропуску строку звернення до суду поважною, обґрунтовуючи це відсутністю коштів для сплати судового збору. Так, у Постанові № 160/7671/18 від 13.04.2022 р. КАС ВС встановив, що в 2018 році ЮО (далі – позивач) подала позов до ГУ Держпраці у Дніпропетровській області (далі – відповідач), в якому просила визнати протиправною та скасувати винесену щодо позивача постанову про накладення штрафу у розмірі 372300,00 грн (Постанова КАС ВС № 160/7671/18, 2022). Дніпропетровський окружний адміністративний суд задовольнив позов. Відповідач, не погоджуючись з цим рішенням, подав апеляційну скаргу. Однак суд апеляційної інстанції відмовив своєю ухвалою у відкритті адміністративного провадження, обґрунтовуючи це тим, що відповідач подав апеляційну скаргу з пропуском строку на апеляційне оскарження та в наданий судом строк не навів поважних причин пропуску цього строку (Постанова КАС ВС № 160/7671/18, 2022). Відповідач подав

касаційну скаргу, в якій посилався на різні обставини, зокрема відсутність коштів для сплати судового збору за подання апеляційної скарги (Постанова КАС ВС № 160/7671/18, 2022). КАС ВС відмовив у задоволенні касаційної скарги, обґрунтувавши це тим, що причина пропуску строку може вважатися поважною, якщо вона відповідає одночасно всім умовам: 1) це обставина або кілька обставин, що безпосередньо унеможливають або ускладнюють можливість вчинення процесуальних дій у визначений законом строк; 2) це обставина, яка виникла об'єктивно, незалежно від волі особи, яка пропустила строк; 3) ця причина виникла протягом строку, який пропущено; 4) ця обставина підтверджується належними і допустимими засобами доказування (Постанова КАС ВС № 160/7671/18, 2022). Крім того, КАС ВС посилався на Постанову Великої Палати ВС № 640/3393/19 від 28.04.2021 р., в якій зазначено: «<...> у ситуації з пропуском строків державними органами поважними причинами пропуску строку не може виступати необхідність дотримання внутрішньої процедури виділення та погодження коштів на сплату судового збору <...> органом чи тимчасова відсутність таких коштів. Відсутність бюджетного фінансування не надає суб'єкту владних повноважень право в будь-який час після сплину строку апеляційного оскарження реалізовувати право на апеляційне оскарження судового рішення. <...> виходячи з принципу «належного урядування» державні органи зобов'язані діяти вчасно та в належний спосіб, а держава не повинна отримувати вигоду у вигляді поновлення судами строку на оскарження судових рішень та виправляти допущені органами державної влади помилки за рахунок приватної особи, яка діяла добросовісно (у цьому випадку – за рахунок платника податку у зв'язку з порушенням принципу остаточності судового рішення, прийнятого на користь такого платника податку)» (Постанова КАС ВС № 160/7671/18, 2022).

Це не єдине судове рішення, в якому має місце подібна ситуація. Подібні ситуації підтверджуються, зокрема, Ухвалами КАС ВС № 160/4856/19 від 19.10.2020 р., № 160/6326/19 від 08.10.2020 р. (Ухвала КАС ВС № 160/4856/19, 2020; Ухвала КАС ВС № 160/6326/19, 2020). У кожній із зазначених ухвал суд відмовляв у відкритті касаційного провадження (Ухвала КАС ВС № 160/4856/19, 2020; Ухвала КАС ВС № 160/6326/19, 2020), що свідчить про належне правозастосування з боку суду. Вважаємо, що подібній ситуації можна запобігти за умов належного фінансування відповідних органів, а також шляхом оскарження рішень Держпраці в порядку адміністративної процедури згідно з нормами Закону України «Про адміністративну процедуру» (що не потребує сплати судового збору).

4. Відсутність уніфікованої форми акта проведеної перевірки

Наступним проблемним питанням є відсутність уніфікованої форми акта проведеної перевірки, на підставі якого приймають постанову, яку адресат оскаржує в порядку адміністративного судочинства. До прикладу, у Постанові КАС ВС № 440/4748/19 від 26.08.2021 р. ПрАТ (далі – позивач)

звернулось до окружного адміністративного суду з позовом до Управління Держпраці у Полтавській області (далі – відповідач), в якому просило визнати протиправними дії відповідача щодо складання відповідного акта та скасувати припис відповідача. Позивач обґрунтовував вимоги, пославшись зокрема на те, що акт перевірки складений за формою, яка не затверджувалась органом державного нагляду, що є порушенням вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (Постанова КАС ВС № 440/4748/19, 2021).

Судом першої інстанції позов задоволено, обґрунтовуючи рішення тим, що результати проведення перевірки були оформлені вищезазначеним актом, форма якого затверджена наказом Міністерства надзвичайних ситуацій України від 11.08.2011 р. № 826, але така уніфікована форма акта є безпідставним оформленням результатів перевірки, позаяк лист Держпраці від 05.10.2015 р. 3226/0/9.2-06/6/ДП-15 носить виключно рекомендаційний характер, проте положення ст. 4, 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» чітко визначають обов'язок органів державного нагляду (контролю) використовувати виключно свої уніфіковані форми актів (Постанова КАС ВС № 440/4748/19, 2021). Суд апеляційної інстанції погодився з висновками суду першої інстанції (Постанова КАС ВС № 440/4748/19, 2021). КАС ВС задовольнив касаційну скаргу, обґрунтовуючи тим, що ст. 10 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» передбачає право суб'єкта господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення державного нагляду (контролю), якщо, зокрема, органом державного нагляду (контролю) не була затверджена та оприлюднена на власному офіційному вебсайті уніфікована форма акта, в якій передбачається перелік питань залежно від ступеня ризику (Постанова КАС ВС № 440/4748/19, 2021). Проте позивач не скористався відповідним правом (Постанова КАС ВС № 440/4748/19, 2021). Крім того, КАС ВС зазначив, що подібні питання вже розглядалися Верховним Судом у постановках № 804/3193/17 від 30.01.2020 р., № 808/3059/17 від 13.02.2020 р. та № 820/4753/17 від 19.08.2021 р., за наслідками прийняття яких сформована правова позиція, що відсутність затвердженої уніфікованої форми акта не є підставою для обмеження контролюючого органу у здійсненні покладених на нього законодавством повноважень, проте це є підставою для недопущення посадових осіб до перевірки (а не для скасування прийнятих за наслідками таких актів рішень органу державного нагляду) (Постанова КАС ВС № 440/4748/19, 2021).

Тож оскаржити постанову чи інше рішення органу державного нагляду, в тому числі Держпраці, неможливо, пославшись лише на підставу відсутності уніфікованої форми акта. Вважаємо за доцільне затвердити на офіційному рівні уніфіковану форму акта перевірки для недопущення виникнення подібних

публічно-правових спорів, оскільки фактично неврегульованість цього аспекту є підставою для недопущення посадових осіб Держпраці до перевірки.

5. Відмінність між приписом та постановою Держпраці

У контексті досліджуваної теми доречно з'ясувати підстави винесення та відмінності припису Держпраці та її постанов. Так, ч. 8 ст. 7 Закону України № 877 встановлює, що приписом є обов'язкова для виконання у визначені строки письмова вимога посадової особи органу державного нагляду (контролю), адресована суб'єкту господарювання, про усунення порушень вимог законодавства (ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», 2007). Припис видається посадовою особою Держпраці, тобто інспектором праці. Суть припису полягає в тому, що він не передбачає застосування санкцій до суб'єкта господарювання, а його виконання в повному обсязі і у встановлений строк унеможливорює застосування заходів реагування, а також адміністративних та фінансових санкцій за виявлені порушення (ч. 8 та ч. 11 ст. 7 Закону України № 877) (ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», 2007). Проте, на відміну від виконання, невиконання припису вже тягне за собою застосування штрафних санкцій (ч. 9 ст. 4 та ч. 1 ст. 12 Закону України № 877) (ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», 2007). Тому невиконання припису є підставою для прийняття постанови про накладення штрафу. Таким чином, припис можна вважати первинним актом реагування за результатами проведеної перевірки, який передусє винесенню постанови.

З огляду на зазначене можна дійти висновку: якщо припис виконаний, то накладення зазначених санкцій на суб'єкта господарювання виключається, але є винятки. Наявна судова практика, відповідно до якої виявлення фактів несвоєчасної виплати заробітної плати та не в повному розмірі тягне винесення припису одночасно із застосуванням штрафних санкцій. Наприклад, у Постанові № 805/430/18-а від 31.03.2021 р. КАС ВС зазначив, що норми ч. 11 ст. 7 Закону України № 877-V до спірних правовідносин не застосовуються, оскільки вони відсутні у переліку норм, які є обов'язковими для дотримання відповідачем, зазначеному в ч. 5 ст. 2 цього Закону (у редакції Закону № 367-IX від 12.12.2019) (Постанова КАС ВС № 805/430/18-а, 2021). Окрім того, на час виникнення спірних правовідносин був чинний Порядок № 295, відповідно до п. 29 якого заходи до притягнення об'єкта відвідування та його посадових осіб до відповідальності за використання праці неоформлених працівників, несвоєчасну та не у повному обсязі виплату заробітної плати, недодержання мінімальних гарантій в оплаті праці вживаються одночасно із винесенням припису незалежно від факту усунення виявлених порушень у ході інспекційного відвідування або невиїзного інспектування (Постанова КАС ВС № 805/430/18-а, 2021).

Отже, відповідно до цієї постанови можна вважати, що винесення припису з одночасним накладенням штрафу є можливим, хоча, на нашу думку, саме

законодавство, яке не зобов'язує Держпраці дотримуватися ч. 11 ст. 7 цього Закону, є недосконалим.

6. Винесення постанов Держпрацею на підставі нечинного порядку

Іншим проблемним питанням є оскарження постанов, які винесені на підставі Порядку № 295, затвердженого Постановою КМУ «Деякі питання реалізації статті 259 КЗпП України та ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 26.04.2017 р. № 295, а також на підставі Порядку № 823, що затверджений Постановою КМУ «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» від 21.08.2019 р. Так, Постанова № 295 була визнана нечинною Постановою Шостого апеляційного адміністративного суду № 826/8917/17 від 14.05.2019 р. (Постанова № 826/8917/17, 2019). Незважаючи на те, що ці постанови скасовані, аналіз судової практики свідчить про наявність певної кількості справ, коли до спірних правовідносин, які виникли після скасування цих постанов, застосовують їх норми, що, безумовно, суперечить принципу верховенства права, зокрема його елементу – юридичній визначеності. У Постанові КАС ВС № 620/244/20 від 20.04.2022 р. суд зазначив, що ФОП ОСОБА_1 звернулась до суду першої інстанції з позовом до Управління Держпраці у Чернігівській області (далі – відповідач), в якому просила визнати протиправною та скасувати постанову про накладення штрафу. Суд першої інстанції задовольнив позов, з чим погодився суд апеляційної інстанції (Постанова КАС ВС № 620/244/20, 2022). Суди обґрунтовували свої рішення тим, що постанова винесена на підставі постанови КМУ від 26 квітня 2017 р. № 295, яка на час перевірки вже втратила чинність на підставі вищезазначеного судового рішення, а тому не може підлягати до застосування у спірних правовідносинах. КАС ВС погодився з висновками зазначених судів, відзначивши, що «...проведення інспекційного відвідування у жовтні 2019 року на підставі положень Порядку № 295 є неправомірним» (Постанова КАС ВС № 620/244/20, 2022).

Однак варто звернути увагу на те, що відповідно до ч. 2 ст. 265 КАС України нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремії його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005). Це означає, що норми цього Порядку підлягають застосуванню до спірних правовідносин як такі, що були чинними на момент їх виникнення. Про це саме зазначив КАС ВС у Постанові № 420/5895/18 від 17.10.2019 р. (Постанова КАС ВС № 420/5895/18, 2019) та Постанові КАС ВС № 2040/7558/18 від 16.01.2020 р., де викладено аналогічні правові позиції (Постанова КАС ВС № 2040/7558/18, 2020).

Подібна ситуація має місце і з Постановою КМУ «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» від 21.08.2019 р. № 823, яка була визнана нечинною Постановою Окружного адміністративного суду міста Києва (далі – ОАСК) № 640/17424/19 від 28.04.2021 р. (Постанова № 640/17424/19, 2021). Проте застосування цієї Постанови органами

Держпраці підтверджується Постановою № 120/17214/23 від 25.04.2024 р., де КАС зауважує: «Оскільки на момент виникнення спірних правовідносин постанова КМУ № 823 була визнана нечинною, а судові рішення про визнання її нечинною набуло законної сили, суд зазначив, що норми цієї постанови не підлягають застосуванню (Постанова № 120/17214/23, 2024). Така ситуація має місце й на сьогодні, оскільки 23.01.2025 року КАС ВС прийняв Постанову, в якій погодився з рішеннями судів попередніх інстанцій, зокрема в тому, що на момент виникнення відповідних спірних правовідносин відповідач не мав права проводити перевірку на підставі Порядку № 823 (Постанова КАС ВС № 240/32993/23, 2025).

Тож, проведення перевірки на підставі нечинного порядку є підставою для оскарження відповідного рішення контролюючого органу. Думаємо, що запобігти таким проблемам можна лише за умов належного прийняття постанов Кабінетом Міністрів України, аби вони не суперечили чинному законодавству. Тож нині не існує порядку, на підставі якого потрібно здійснювати перевірки Держпраці, оскільки порядки, затверджені КМУ, на підставі яких Держпраці раніше здійснювала перевірки, визнані нечинними, а Закон України № 877 не деталізує процедуру проведення достатнім чином. Стосовно порядку накладення штрафів він врегульований Постановою КМУ № 509 (Постанова КМУ «Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення», 2013).

7. Проведення перевірок на підставі рішень інших органів

Також наявне проблемне питання щодо проведення перевірок на підставі рішень інших органів та прийнятті рішень за відповідними перевітками. Відповідь на нього також знаходимо у судовій практиці. Так, у Постанові КАС ВС № 805/3137/17-а від 19.10.2018 р. зазначається, що позивач звернувся з позовом до суду до ГУ Держпраці у Донецькій області (далі – відповідач), просивши визнати неправомірним та скасувати припис, що виданий на підставі акта перевірки (Постанова КАС ВС № 805/3137/17-а, 2018). Позивач обґрунтовував свої вимоги тим, що відповідач вийшов за межі повноважень, що були надані Ухвалою Краматорського міського суду Донецької області № 234/10050/17 від 25.07.2017 р. та провів перевірку за межами кримінального провадження (Постанова КАС ВС № 805/3137/17-а, 2018). Суди першої та апеляційної інстанцій задовольнили позов частково (Постанова КАС ВС № 805/3137/17-а, 2018). КАС ВС задовольнив касаційну скаргу та скасував рішення судів попередніх інстанцій, обґрунтовуючи це тим, що ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2018 р. містить вичерпний перелік підстав для проведення позапланових перевірок (Постанова КАС ВС № 805/3137/17-а, 2018). Така підстава, як проведення позапланової перевірки Державною службою з питань праці за ухвалою слідчого судді в кримінальному провадженні, відсутня (Постанова КАС ВС № 805/3137/17-а, 2018).

Однак у Постанові КАС ВС № 815/215/18 від 31.05.2022 р. зазначено, що було проведено інспекційне відвідування, яке було призначено на підставі листів УСБУ в Одеській області, з яких вбачається про встановлені у ході досудового розслідування у кримінальному провадженні факти порушення підприємством трудового законодавства (Постанова КАС ВС № 815/215/18, 2022). Колегія суддів КАС ВС погодилась з тим, що отримані контролюючим органом листи від УСБУ в Одеській області правомірно розцінено як відповідне повідомлення правоохоронного органу про порушення законодавства про працю (Постанова КАС ВС № 815/215/18, 2022).

Отже, в тому разі, якщо правоохоронний орган інформує про наявність порушень, це є підставою для проведення перевірки та відповідно винесення рішення після неї, але якщо певний правоохоронний орган зобов'язує проводити перевірку Держпраці, то це не є підставою для останньої проводити перевірку та відповідно виносити рішення за її результатами, оскільки це не відповідає Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; у разі існування такого випадку прийняте рішення підлягає оскарженню.

8. Відмінність між ст. 41 КУпАП та ст. 265 КЗпП

Варто звернути увагу на ст. 41 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), яка встановлює відповідальність за порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці (Кодекс України про адміністративні правопорушення, 1984). Водночас існує ст. 265 КЗпП, яка встановлює відповідальність за порушення законодавства про працю (Кодекс законів про працю України, 1971). Таким чином, виникає питання стосовно їх розмежування.

Як зазначає Н.В. Дараганова, нормативно-правовими актами, що встановлюють нормативні підстави відповідальності за ст. 41 КУпАП, є КЗпП та Закон України «Про охорону праці» (Дараганова, 2023). Проте це ж саме стосується і ст. 265 КЗпП. Головна їх відмінність полягає в тому, що ст. 265 КЗпП України встановлює штрафи, які є фінансовою відповідальністю (Постанова ВС № 260/1743/19 від 22.12.2020 р.) (Постанова КАС ВС № 260/1743/19, 2020), а ст. 41 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність, про що зазначає науковиця О.Д. Мельник (Мельник, 2024).

9. Накладення штрафів Держпрацею на підставі актів перевірки Державної податкової служби

У розрізі цього питання слід звернути увагу на Постанову КАС ВС № 560/3981/23 від 17.04.2024 р. На позивача був накладений штраф Держпрацею на підставі акта перевірки Державною податковою службою (Постанова КАС ВС № 560/3981/23, 2024). Суд першої інстанції позов задовольнив, а суд апеляційної залишив його без змін (Постанова КАС ВС № 560/3981/23, 2024). ВС скасував рішення судів попередніх інстанцій, зазначивши, що в разі виявлення Державною податковою службою фактів порушення вимог законодавства про

працю і фіксацію їх у складеному цим органом акті перевірки, надання його Держпраці в порядку взаємодії цих органів для виконання покладених на них завдань, Держпраці має право притягати таких суб'єктів до відповідальності, зокрема накладати штрафи в порядку, визначеному законодавством (Постанова КАС ВС № 560/3981/23, 2024). Отже, накладення штрафів Держпрацею на підставі актів перевірки Державної податкової служби допускається.

10. Висновки

Аналіз судової практики дозволяє констатувати наявність проблемних питань у процесі оскарження постанов Державної служби з питань праці в порядку адміністративного судочинства. Слід відзначити, що суди сформували достатню кількість правових позицій з приводу їх вирішення. Акцентовано на низці таких проблемних аспектів, як: несплата органами Держпраці судового збору, а після цього подання клопотання про звільнення від його сплати; відсутність уніфікованої форми акта проведеної перевірки інспекторами праці, на підставі якого необхідно приймати Постанову; винесення припису з одночасним накладенням штрафу Держпрацею; оскарження постанов, які винесені на підставі Порядку № 295 від 26.04.2017 р., а також на підставі Порядку № 823 від 21.08.2019 р. (які визнані нечинними); проведення перевірок на підставі рішень інших органів та прийняття рішень за відповідними перевірками; накладення штрафів Держпрацею на підставі актів перевірки Державної податкової служби. Аналіз судової практики в межах цієї статті містить відповіді на деякі з цих питань, а також міркування авторів щодо вирішення окремих з них та вдосконалення законодавства у досліджуваній сфері, а саме: 1) відсутність коштів у Держпраці для сплати судового збору не є поважною причиною для пропуску строку апеляційного чи касаційного оскарження; 2) відсутність уніфікованої форми акта не є підставою для скасування прийнятої на підставі такої форми постанови (в разі допуску уповноваженої особи до перевірки); 3) можливості винесення припису з одночасним накладенням штрафу; 4) неправомірності проведення перевірки на підставі нормативно-правових актів, що визнані нечинними до спірних правовідносин, що виникли після набрання законної сили судовим рішенням, яким вони визнаються такими; 5) відсутності повноважень у правоохоронного органу зобов'язувати Держпрацю проводити перевірку (але інформування правоохоронним органом про наявність порушень є підставою для проведення перевірки та відповідно винесення рішення після неї); можливості накладення штрафів Держпрацею на підставі актів перевірки Державної податкової служби. Для вирішення подібних проблем необхідно забезпечити належне фінансування органів державної влади, зокрема Держпраці, прийняття уніфікованої форми акта перевірки, належний порядок прийняття постанов КМУ, яким забезпечується відповідність цих постанов іншим нормативно-правовим актам тощо, роз'яснення відповідних юридичних питань посадовим особам органів Держпраці, вдосконалення законодавства стосовно державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Перспективи можуть бути такими: 1) подальші наукові пошуки шляхів удосконалення правового регулювання проведення перевірок органами Держпраці; 2) формування стратегії правової освіти для посадових осіб Держпраці; 3) аналіз взаємодії між Держпраці та іншими органами державного нагляду та контролю; 4) пріоритети застосування норм Закону України «Про адміністративну процедуру» в контрольно-інспекційній діяльності Держпраці та прийняття адміністративних актів за її результатами.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV : станом на 1 січня 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 04.02.2025).
2. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 96 : станом на 5 січня 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-п#Text> (дата звернення: 04.02.2025).
3. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 13.04.2022 у справі № 160/7671/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103945794> (дата звернення: 04.02.2025).
4. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 26.08.2021 у справі № 440/4748/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99277649> (дата звернення: 05.02.2025).
5. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 14.05.2019 у справі № 826/8917/17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v8917805-19#n3> (дата звернення: 05.02.2025).
6. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 20.04.2022 у справі № 620/244/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104026076> (дата звернення: 05.02.2025).
7. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 19.10.2018 у справі № 805/3137/17-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77249163> (дата звернення: 05.02.2025).
8. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 01.06.2022 у справі № 815/215/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104580102> (дата звернення: 05.02.2025).
9. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 17.10.2019 у справі № 420/5895/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85009927> (дата звернення: 05.02.2025).
10. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 16.01.2020 у справі № 2040/7558/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86957097> (дата звернення: 05.05.2025).
11. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 25.04.2024 у справі № 120/17214/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118632940> (дата звернення: 06.02.2025).
12. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 28.04.2021 у справі № 640/17424/19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1742805-21#n2> (дата звернення: 06.02.2025).
13. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 09.03.2025).
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті

55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) : Рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 № 6-зп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97#Text> (дата звернення: 09.03.2025).

15. Ухвала Житомирського окружного адміністративного суду від 01.11.2023 у справі №240/30734/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114625217> (дата звернення: 09.03.2025).

16. Ухвала Житомирського окружного адміністративного суду від 15.07.2024 у справі № 240/35931/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116129864> (дата звернення: 09.03.2025).

17. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 12.12.2024 у справі № 260/675/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123733692> (дата звернення: 10.03.2025).

18. Ухвала Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 19.10.2020 у справі № 160/4856/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92300645> (дата звернення: 10.03.2025).

19. Ухвала Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 08.10.2020 у справі №160/6326/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92116431> (дата звернення: 10.03.2025).

20. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 23.01.2025 у справі № 240/32993/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124647824> (дата звернення: 10.03.2025).

21. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V : станом на 9 лютого 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

22. Кодекс законів про працю України : Кодекс України від 10.12.1971 № 322-VIII : станом на 1 січня 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

23. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 31.03.2021 у справі № 805/430/18-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96015811> (дата звернення: 12.04.2025).

24. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212-24) : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X : станом на 1 лютого 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 12.04.2025).

25. Дараганова Н.В. Підстави адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці. *Правова позиція*. 2023. Т. 38, № 1. С. 11–16. URL: <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-1.2> (дата звернення: 12.04.2025).

26. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 22.12.2020 у справі № 260/1743/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93708687> (дата звернення: 12.04.2025).

27. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 17.04.2024 у справі № 560/3981/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118464322> (дата звернення: 12.04.2025).

28. Мельник О.Д. Деякі питання оскарження постанов органів Державної служби України з питань праці в порядку адміністративного судочинства. *Science and society: modern trends in a changing world* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Відень, 1–3 жовтня 2024 р. С. 370–375. URL: <https://sci-conf.com.ua/xi-mizhnarodna-naukovo-praktichna-konferentsiya-science-and-society-modern-trends-in-a-changing-world-1-3-10-2024-viden-avstriya-arhiv/> (дата звернення: 30.04.2025).

29. Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2013 № 509 : станом на 17 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2013-p#Text> (дата звернення: 30.04.2025).

30. Остапенко Л. О. Стан адміністративної відповідальності за порушення законодавства в галузі охорони праці в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська*

політехніка». Серія : Юридичні науки. 2015. № 824. С. 77–83. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_824_15 (дата звернення: 30.04.2025).

31. Бондар О. С. Юридична відповідальність роботодавця за порушення трудового законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 5. С. 161–165. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-5/39>* (дата звернення: 30.04.2025).

32. Костенко І. В. Державний контроль за додержанням законодавства про працю: наукові реалії сьогодення та світовий досвід. *Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 4. С. 103–106. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.17>* (дата звернення: 30.04.2025).

33. Кравчук О. О. Нова відповідальність за порушення трудового законодавства – непропорційне втручання держави у бізнес. *ВІСНИК НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. 2018. Т. 38, № 2. С. 119–127. URL: <https://ela.kpi.ua/server/api/core/bitstreams/a8ccb60-3a77-4463-a611-3ea323633dd6/content>* (дата звернення: 30.04.2025).

34. Гончарова Г. С. Трудове право України у запитаннях та відповідях : навчальний посібник. 4-те вид. Харків : Одісsey, 2014. 288 с.

References:

1. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [The Code of Administrative Proceedings of Ukraine], Kodeks Ukrainy [Code of Ukraine] № 2747-IV (2025). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> [in Ukrainian].

2. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z pytan pratsi [On Approval of the Regulation on the State Labor Service of Ukraine], Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] № 96 (2024). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-p#Text> [in Ukrainian].

3. Kasatsiyni administratyvnyi sud Verkhovnoho Sudu [Administrative Cassation Court of Supreme Court], 13 kvitnia 2022 [April 13, 2022], 160/7671/18. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103945794> [in Ukrainian].

4. Kasatsiyni administratyvnyi sud Verkhovnoho Sudu [Administrative Cassation Court of Supreme Court], 26 serpnia 2021 [August 26, 2021], 440/4748/19. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99277649> [in Ukrainian].

5. Shostyi apeliatsiyni administratyvnyi sud [Sixth Administrative Court of Appeal], 14 travnia 2019 [May 14, 2019] 826/8917/17. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v8917805-19#n3> [in Ukrainian].

6. Kasatsiyni administratyvnyi sud Verkhovnoho Sudu [Administrative Cassation Court of Supreme Court], 20 kvitnia 2022 [April 20, 2022], 620/244/20. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104026076> [in Ukrainian].

7. Kasatsiyni administratyvnyi sud Verkhovnoho Sudu [Administrative Cassation Court of Supreme Court], 19 zhovtnia 2018 [October 19, 2018], 805/3137/17-a. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77249163> [in Ukrainian].

8. Kasatsiyni administratyvnyi sud Verkhovnoho Sudu [Administrative Cassation Court of Supreme Court], 1 chervnia 2022 [June 1, 2022], 815/215/18. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104580102> [in Ukrainian].

9. Kasatsiyni administratyvnyi sud Verkhovnoho Sudu [Administrative Cassation Court of Supreme Court], 17 zhovtnia 2019 [October 17, 2019], 420/5895/18. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85009927> [in Ukrainian].

10. Kasatsiyni administratyvnyi sud Verkhovnoho Sudu [Administrative Cassation Court of Supreme Court], 16 sichnia 2020 [January 16, 2020], 2040/7558/18. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86957097> [in Ukrainian].

11. Somyi apeliatsiyni administratyvnyi sud [Seventh Administrative Court of Appeal], 25 kvitnia 2024 [April 25, 2024], 120/17214/23. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118632940> [in Ukrainian].

12. Okruzhnyi administratyvnyi sud mista Kyieva [District Administrative Court of Kyiv], 28 kvitnia 2021 [April 28, 2021], 640/17424/19. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1742805-21#n2> [in Ukrainian].

13. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine], № 254k/96-VR (2020). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> [in Ukrainian].

14. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym zvernenniam hromadianky Dziuby Halyny Pavlivny shchodo ofitsiinoho tumachennia chastyny druhoi statti 55 Konstytutsii Ukrainy ta statti 248-2 Tsyvilnoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy (sprava hromadianky Dziuby H.P. shchodo prava na oskarzhennia v sudi nepravomirnykh dii posadovoi osoby) [Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional appeal of citizen Galina Pavlovna Dziuba regarding the official interpretation of part two of Article 55 of the Constitution of Ukraine and Article 248-2 of the Civil Procedure Code of Ukraine (case of citizen Dziuba G.P. regarding the right to appeal in court against unlawful actions of an official)], Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [Decision of the Constitutional Court of Ukraine] № 6-zp (1997). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97#Text> [in Ukrainian].

15. Zhytomyrskyi okruzhnyi administratyvnyi sud [Zhytomyr Circuit Administrative Court], 1 lystopada 2023 [November 1, 2023], 240/30734/23. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114625217> [in Ukrainian].

16. Zhytomyrskyi okruzhnyi administratyvnyi sud [Zhytomyr Circuit Administrative Court], 15 lypnia 2024 [July 15, 2024], 240/35931/23. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116129864> [in Ukrainian].

17. Kasatsiyni administratyvnyi sud Verkhovnoho Sudu [Administrative Cassation Court of Supreme Court], 12 hrudnia 2024 [December 12, 2024], 260/675/19. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123733692> [in Ukrainian].

18. Kasatsiyni administratyvnyi sud Verkhovnoho Sudu [Administrative Cassation Court of Supreme Court], 19 zhovtnia 2020 [October 19, 2020], 160/4856/19. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92300645> [in Ukrainian].

19. Kasatsiyni administratyvnyi sud Verkhovnoho Sudu [Administrative Cassation Court of Supreme Court], 8 zhovtnia 2020 [October 8, 2020], 160/6326/19. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92116431> [in Ukrainian].

20. Kasatsiyni administratyvnyi sud Verkhovnoho Sudu [Administrative Cassation Court of Supreme Court], 23 sichnia 2025 [January 13, 2025], 240/32993/23. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124647824> [in Ukrainian].

21. Pro osnovni zasady derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti [On the Main Principles of State Supervision (Oversight) in the Area of Commercial Activity], Zakon Ukrainy [Law of Ukraine] № 877-V (2025)/ Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> [in Ukrainian].

22. Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy [The Labor Code of Ukraine], Kodeks Ukrainy [Code of Ukraine] № 322-VIII (2025). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> [in Ukrainian].

23. Kasatsiyni administratyvnyi sud Verkhovnoho Sudu [Administrative Cassation Court of Supreme Court], 31 bereznia 2021 [March 31, 2021], 805/430/18-a. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96015811> [in Ukrainian].

24. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia (staty 1 – 212-24) [Code of Ukraine on Administrative Offenses (Articles 1 – 212-24)], Kodeks Ukrainy [Code of Ukraine] № 8073-X (2025). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> [in Ukrainian].

25. Darahanova, N.V. (2023). Pidstavy administratyvnoi vidpovidalnosti za porushennia vymoh zakonodavstva pro okhoronu pratsi [Grounds of administrative responsibility for violating the requirements of labour protection legislation]. *Pravova pozytsiia – Legal position*, 38(1), 11–16. <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-1.2> [in Ukrainian].
26. Kasatsiinyi administratyvnyi sud Verkhovnoho Sudu [Administrative Cassation Court of Supreme Court], 22 hrudnia 2020 [December 22, 2020], 260/1743/19. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93708687> [in Ukrainian].
27. Kasatsiinyi administratyvnyi sud Verkhovnoho Sudu [Administrative Cassation Court of Supreme Court], 17 kvitnia 2024 [April 17, 2024], 560/3981/23. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118464322> [in Ukrainian].
28. Melnyk, O. D. (2024). Deiaki pytannia oskarzhennia postanov orhaniv Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z pytan pratsi v poriadku administratyvnoho sudochynstva [Some Issues of Appealing Resolutions of the State Labor Service of Ukraine in Administrative Proceedings]. *Science and society: Modern trends in a changing world* (s. 370–375). Retrieved from: <https://sci-conf.com.ua/xi-mizhnarodna-naukovo-praktichna-konferentsiya-science-and-society-modern-trends-in-a-changing-world-1-3-10-2024-viden-avstriya-arhiv/> [in Ukrainian].
29. Pro zatverdzhennia Poriadku nakladennia shtrafiv za porushennia zakonodavstva pro pratsiu ta zainiastist naselennia [On Approval of the Procedure for Imposing Fines for Violation of Labor and Employment Legislation], Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] № 509 (2023). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2013-п#Text> [in Ukrainian].
30. Ostapenko, L. O. (2015). Stan administratyvnoi vidpovidalnosti za porushennia zakonodavstva v haluzi okhorony pratsi v Ukraini [Status for administrative law in violation of labour in Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu "Lvivska politehnika". Seriya: Yurydychninauky – Bulletin of Lviv Polytechnic National University. Series: Legal Sciences*, (824), 77–83. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_824_15 [in Ukrainian].
31. Bondar, O. S. (2023). Yurydychna vidpovidalnist robotodavtsia za porushennia trudovoho zakonodavstva [Legal responsibility of the employer for violation of labor legislation]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal – Juridical scientific and electronic journal*, (5), 161–165. Retrieved from: http://lsei.org.ua/5_2023/39.pdf [in Ukrainian].
32. Kostenko, I.V. (2022). Derzhavnyi kontrol za doderzhanniam zakonodavstva pro pratsiu: naukovy realii sohodennia ta svitovy dosvid [State control over compliance with labor legislation: scientific realities of today]. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo – Analytical and Comparative Jurisprudence*, (4), 103–106. Retrieved from: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.17> [in Ukrainian].
33. Kravchuk, O. O. (2018). Nova vidpovidalnist za porushennia trudovoho zakonodavstva – neproportsiine vtruchannia derzhavy u biznes [New liability for violation of labor laws – disproportionate state interference in business]. *VISNYK NTUU «KPI». Politolohiia. Sotsiolohiia. Pravo – National Technical University of Ukraine Journal. Political science. Sociology. Law*, 38(2), 119–127. Retrieved from: <https://ela.kpi.ua/server/api/core/bitstreams/a8ccbb60-3a77-4463-a611-3ea323633dd6/content> [in Ukrainian].
34. Honcharova, H. S. (2014). Trudove pravo Ukrainy u zapytanniakh ta vidpovidiakh [Labor Law of Ukraine in Questions and Answers] (4-te vyd.) [4th edition]. Odissei [in Ukrainian].

**PROBLEMATIC ISSUES OF APPEALING RESOLUTIONS OF THE STATE
LABOR SERVICE OF UKRAINE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS:
ANALYSIS OF COURT PRACTICE**

Olena Melnyk,

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Constitutional,
Administrative, Environmental and Labor Law
Poltava Law Institute of the Yaroslav Mudryi National Law University
<https://orcid.org/0000-0001-5213-595X>
novakolena3@gmail.com

Oleh Senchuk,

3rd year Student
Poltava Law Institute of the Yaroslav Mudryi National Law University
<https://orcid.org/0009-0009-0156-8865>
2004o.s2004@gmail.com

The purpose of the article is to highlight the problematic issues arising in the process of appealing against resolutions of the State Labor Service of Ukraine in administrative proceedings, with the use of case law which touches upon the issues of concern, and to formulate the ways to resolve the relevant problematic issues.

Methods: analysis, generalization.

Results. The authors analyze case law (mainly of the Supreme Court) on this subject and highlight existing problems encountered by courts during the consideration of such cases. It is noted that individuals and legal entities subject to financial sanctions for violation of labor laws have the right to appeal to administrative courts against decisions, actions or inaction of structural units of the State Labor Service. The most common issues arising during the appeal of such resolutions are outlined, including: the Labour Service's requests to the court to recognize the reason for missing the deadline for filing an appeal as valid, justifying it by a lack of funds to pay the court fee; the lack of a unified form of the inspection report, on the basis of which a resolution on imposing sanctions is adopted; issuing a prescription alongside the imposition of a fine; appeals of resolutions based on Procedure No. 295 of April 26, 2017, and Procedure No. 823 of August 21, 2019 (which have been repealed); inspections conducted on the basis of decisions by other authorities and the issuance of decisions following such inspections; grounds for bringing individuals to administrative liability under Article 41 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses; the imposition of fines by the structural subdivisions of the State Labour Service based on inspection reports from the State Tax Service. For each issue, a corresponding court decision is provided, reflecting the court's position on the matter, and the authors propose their own solutions to such situations in order to prevent their recurrence in the future.

Conclusions. The analysis of the court practice shows that there are a large number of problematic issues in the process of appealing against resolutions of the State Labor Service in administrative proceedings. However, the courts have formulated a sufficient number of legal positions on their resolution.

Key words: administrative proceedings, administrative process, State Labor Service of Ukraine, labor law compliance inspections, writs, resolutions of the State Labor Service, appeals against resolutions.

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ МЕДІАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ УКРАЇНИ У СВІТЛІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Метою статті є комплексний аналіз правових, інституційних та процесуальних передумов для впровадження медіації в адміністративному судочинстві України в контексті сучасних європейських стандартів альтернативного вирішення спорів. Розглянуто можливість інституціоналізації медіації як ефективного інструменту зменшення навантаження на адміністративні суди та підвищення якості доступу до правосуддя в публічно-правових спорах.

Методи. У дослідженні застосовано методи формально-юридичного, порівняльно-правового, системного та функціонального аналізу. Здійснено порівняння законодавства України із правовими системами Франції, Німеччини та Польщі. Особливу увагу приділено аналізу актів Ради Європи, зокрема Рекомендації Rec(2001)9, CEPEJ Guidelines on Mediation (2023), а також Хартії доступу до правосуддя в адміністративних спорах.

Результати. У ході дослідження встановлено, що в Україні відсутні процесуальні механізми для застосування медіації в адміністративних справах, попри наявність загального Закону «Про медіацію» (2021). Судова практика адміністративних судів також не демонструє схильності до застосування альтернативних способів вирішення спорів. У європейських країнах медіація у сфері публічного права активно використовується як обов'язкова (Франція), так і рекомендована (Німеччина, Нідерланди). Запровадження інституту медіації дозволяє підвищити ефективність судового захисту, уникати конфліктів, зменшити витрати часу та ресурсів.

Висновки. Інституціоналізація медіації в адміністративному процесі України потребує внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, розробки типових процедур і форм участі сторін у медіації, створення єдиного реєстру медіаторів. Доцільно впровадити пілотні проєкти в адміністративних судах щодо добровільного або рекомендованого залучення до медіації у справах, де можливе примирення. Позитивна практика європейських країн свідчить, що ефективна медіація не лише підвищує доступ до правосуддя, а і сприяє розвитку правової культури у суспільстві.

Ключові слова: публічно-правовий спір, альтернативне врегулювання, примирення сторін, процесуальна економія, судова ініціатива, правова культура, доступ до правосуддя, адміністративне навантаження, роль судді, європейські моделі.

Черевко Наталія,

кандидат наук
з державного управління,
старший викладач
кафедри публічного
управління, права
та гуманітарних наук
Херсонського
державного аграрно-
економічного
університету
<https://orcid.org/0000-0002-5456-8887>
advokat.ncherevko@gmail.com

1. Вступ

Взявши курс на євроінтеграцію, Україна зобов'язалась імплементувати положення законодавства ЄС, включаючи альтернативні засоби врегулювання спорів. Сучасна парадигма адміністративного судочинства дедалі більше орієнтована на ефективність, швидкість і доступність розгляду публічно-правових спорів. У цьому контексті впровадження альтернативних способів вирішення спорів, зокрема медіації, набуває особливої актуальності. Попри прийняття в Україні Закону «Про медіацію» у 2021 році, реальні механізми застосування медіації у сфері адміністративного судочинства залишаються не досить розвиненими. У Кодексі адміністративного судочинства України відсутнє процесуальне регулювання участі сторін у медіаційній процедурі, а судова практика майже не містить прикладів ініціювання примирення в публічно-правових спорах.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що в українській правовій доктрині питання інституціоналізації медіації в адміністративному процесі досліджено фрагментарно, переважно в межах загального аналізу альтернативного врегулювання спорів. Водночас у практиці держав-членів Європейського Союзу й Ради Європи медіація активно застосовується в адміністративних юрисдикціях як на досудовому етапі, так і в межах судового процесу. Це зумовлює необхідність порівняльного дослідження, узагальнення європейських стандартів та розробки прикладної моделі для українського контексту.

Метою дослідження є аналіз правових і процесуальних засад запровадження медіації в адміністративному судочинстві України з урахуванням практик європейських країн і стандартів Ради Європи.

Завдання дослідження – охарактеризувати чинне нормативно-правове регулювання медіації в Україні в контексті адміністративного процесу, дослідити рекомендації Ради Європи та Європейської комісії з питань ефективності правосуддя (СЕРЕЈ) щодо медіації в публічно-правових спорах, провести аналіз моделей інституціоналізації медіації у Франції, Німеччині, Нідерландах, обґрунтувати можливі

шляхи адаптації успішних практик до національного правозастосування в Україні.

Методологія дослідження базується на поєднанні формально-юридичного, порівняльно-правового, функціонального та системного методів. Логіка викладення матеріалу побудована від загального до спеціального: спочатку аналізується українське регулювання, далі – міжнародні стандарти, потім – приклади країн ЄС і в підсумку – пропозиції щодо змін до законодавства України.

2. Нормативно-правові засади медіації в адміністративному процесі України

Можливість примирення сторін передбачена ст. 47 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якою сторони можуть досягнути примирення, у тому числі шляхом медіації, на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі.

З набуттям чинності Закону України «Про медіацію» (2021) почався новий етап у впровадженні альтернативних способів вирішення спорів в українському правосудді. Базовий закон закріплює принципи, процедуру та статус медіатора, допускає застосування в адміністративних спорах, але не встановлює процесуальних механізмів.

Отже, попри формальне закріплення, медіація залишається радше декларацією, ніж щоденною практикою у судових засіданнях. Інституційних механізмів судової медіації як автоматизоване скерування справ до медіатора чи відповідальність сторін за відмову від процедури фактично не існує.

3. Проблеми інституціоналізації медіації в адміністративному процесі

Низький рівень практичного застосування медіаційної процедури в Україні частково пояснюється низьким рівнем довіри сторін до альтернативного врегулювання, який став наслідком недостатньої правової обізнаності та низької правової культури, а також відсутністю потенційних гарантій захисту прав його учасників.

Медіація в адміністративних судах викликає найбільше дискусій у суспільстві, адже публічно-правові відносини – особливі (Shuliak, 2024). По-перше, це зумовлено характером спірних правовідносин, по-друге, нерівністю сторін – одна із них завжди є суб'єктом владних повноважень.

Згідно з частиною 2 статті 19 Конституції України, органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставах, у межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України, таким чином, умови примирення не мають суперечити закону та не перевищували компетенції суб'єкта владних повноважень. Отже, суб'єкт владних повноважень обмежений у прийнятті рішень, позбавлений права вибору та різноманіття варіантів прийняття рішення у спірних правовідносинах, тому використання певними суб'єктами державного управління медіації буде проблематичним (якщо взагалі можливим).

Наявність адекватної правової бази для способів альтернативного врегулювання спорів в адміністративних відносинах, яка надає суб'єктам державного управління необхідні дискреційні повноваження, є вирішальною (Vashchenko, 2022). Водночас слід враховувати, що такі дискреційні повноваження не можуть бути необмеженими; можливі варіанти завжди повинні визначатися відповідною правовою нормою (Vrabko et al., 2018).

Попри загальне законодавче визнання медіації як форми альтернативного вирішення спорів, адміністративне судочинство залишається відокремленим від цього інструменту через відсутність чітких процесуальних норм, які б регламентували порядок ініціювання, проведення та наслідки медіації у справах, що розглядаються адміністративними судами. Така прогалина обмежує можливості суддів та сторін у використанні медіації як ефективного інструменту врегулювання публічно-правових конфліктів (Lytvynova, 2025).

Окрім того, механізми примирення не можуть бути використані в деяких типах адміністративних спорів, наприклад, коли спір порушує питання, що становлять суспільний інтерес, такі як екологічно сталий розвиток (Preston, 2011).

Суттєвою перешкодою для розвитку медіації в Україні залишається так звана «проблема медіаторів», яка включає як нестачу кваліфікованих фахівців, так і відсутність відповідного єдиного реєстру. Попри наявність правового регулювання інституту медіації, досі не напрацьовано єдиних стандартів професійної підготовки медіаторів, механізмів оцінки якості роботи та їх відповідальності. Крім того, відсутність єдиного державного реєстру медіаторів спричиняє фрагментацію інформації – кожна організація формує свій окремий перелік, що ускладнює пошук фахівців для громадян, знижує прозорість і довіру до процедури, а також унеможливує ефективну координацію між учасниками процесу та державними інституціями. Медіація ж у сфері публічно-правових спорів вимагає не лише загальних навичок ведення переговорів, а й глибокого розуміння функціонування адміністративного права, адміністративних процедур та принципів публічної служби (Rizenko, 2024).

Додатково слід зазначити про наявний опір з боку учасників правничої спільноти та відсутність інституційних стимулів як системних перепонів розвитку медіації. Ці фактори формують своєрідну інституційну інерцію, яка гальмує інтеграцію медіації в національну правову культуру. З боку частини адвокатської спільноти спостерігається скепсис щодо медіації як загрози професійній зайнятості та звуження обсягу правничих послуг. Такий підхід базується на помилковому ототожненні медіації з відмовою від професійного представництва, натомість ігноруючи потенціал адвоката як представника або фахового посередника у переговорах. Цей страх ускладнює формування сталого ринку медіаційних послуг, стримує навчання адвокатів технік переговорів і знижує довіру клієнтів до позасудових форм вирішення конфліктів.

Така ситуація свідчить про потребу у впровадженні нормативних змін, що підвищать роль суду як активного учасника розвитку альтернативних способів вирішення спорів (Slyvka, 2024).

4. Європейські стандарти щодо медіації у публічно-правових спорах

У контексті євроінтеграції актуально дослідити Директиву ЄС 2008/52/ЄС, яка встановлює спільні засади функціонування медіації в державах-членах ЄС, зберігаючи при цьому повагу до їхніх правових традицій (European Parliament and Council of the European Union, 2008). Цей акт визначає основні стандарти, що стосуються якості медіаційного процесу, його конфіденційності та механізмів виконання досягнутих домовленостей. Зокрема, передбачаються гарантії професійного рівня медіації шляхом належної підготовки медіаторів і дотримання етичних норм; стаття 7 Директиви регулює питання обмеження розголошення інформації, отриманої під час процедури; стаття 6 забезпечує можливість надання медіаційним угодам виконавчої сили. Водночас Директива не вимагає уніфікованої моделі реалізації, дозволяючи країнам-членам пристосовувати медіаційні механізми до власного правового контексту, що сприяє поєднанню єдності підходів із гнучкістю національного регулювання, забезпечуючи баланс між єдністю підходів і повагою до правових різноманіть країн ЄС.

Рада Європи у Рекомендаціях Rec(2001)9 щодо альтернатив судовим процесам між адміністративними органами та приватними сторонами підкреслила важливість ролі позасудових засобів врегулювання спорів, зазначила, що судове провадження не має бути єдиним способом вирішення адміністративно-правових спорів (Council of Europe, 2018). Держава має розвивати законодавство у напрямі того, щоб фізична або юридична особа, яка вважає, що її права або законні інтереси були порушені суб'єктом владних повноважень, мала можливість звернутися зі скаргою у позасудовому порядку й отримати ефективний правовий захист (Luchenko, 2017).

Термін «адміністративна медіація» вперше запропонований Європейською комісією з питань ефективності правосуддя у посібнику з адміністративної медіації «Сприяння медіації для вирішення адміністративних спорів у державах-членах Ради Європи», який містить розділ про визначення та принципи, а також звертає увагу на нову класифікацію її форм (інституційна, конвенційна та юрисдикційна або параюрисдикційна) (СЕРЕІ, 2022). Робочою групою зроблено акцент на активну роль суду, створення процедур підтримки сторін (інформування, перенаправлення, контроль якості) (Serhieieva, 2024).

5. Досвід впровадження медіації в адміністративному процесі: Франція, Нідерланди, Німеччина

Європейський досвід наочно демонструє, що ефективний розвиток медіації можливий лише за умови належної інституційної підтримки з боку ключових ланок правової системи – судів, законодавчих органів та органів виконавчої влади. Зазначені суб'єкти мають не лише роз'яснювати можливість застосування альтернативного врегулювання спорів, але й активно сприяти її інтеграції як повноправного елементу правосуддя.

Характерним прикладом успішної інституалізації медіації у публічно-правових спорах є Франція. З прийняттям Закону № 2016 1547 від 18.11.2016 року

«Justice 21^e siècle» у Кодекс адміністративного судочинства було включено спеціальний розділ, закріпивши можливість як договірної, так і судової медіації (Assemblée nationale, 2015). Згодом Декретом № 2018 101 започатковано пілотний проєкт обов'язкової попередньої медіації (médiation préalable obligatoire) для спорів у сфері державної служби та соціального забезпечення (Legifrance, 2018). Ефективність цієї ініціативи підтверджено в 2022 році з ухваленням Декрету № 2022 433, який зробив практику постійною (Legifrance, 2024).

У січні 2024 року у Франції впроваджено практичний інструментарій «Kit pratique amiable», що містить типові процесуальні документи, роз'яснення та поради для суддів і адвокатів з метою забезпечення системного інформування сторін про можливість застосування медіації вже на етапі ухвалення адміністративного рішення (Ministère de la Justice, n.d.).

Результати реалізації цих заходів є показовими: упродовж 2017–2023 років було укладено 4 327 медіаційних угод, що становить близько 50% від загальної кількості ініційованих процедур. Здебільшого витрати на проведення медіації покривалися за рахунок державного бюджету. У «звичайних» медіаційних процедурах сторони, як правило, поділяють витрати, проте суд може повністю або частково звільнити малозабезпечених громадян. Частину послуг надають медіатори-державні службовці, що знижує вартість і підвищує доступність процедури.

Разом із тим навіть у розвиненій французькій моделі фіксуються виклики. Згідно зі звітом Сенату Франції за 2023 рік, адміністративні органи досі не виявляють належної ініціативності щодо впровадження медіації, а рівень обізнаності та активності сторін залишається обмеженим. Також спостерігається нерівномірність у запровадженні процедури залежно від завантаженості судів та наявності регіональних партнерств із медіаційними центрами. Залишається актуальною потреба в уніфікації стандартів підготовки медіаторів і створенні єдиного реєстру з метою гарантування належного рівня професійної якості (Sénat, 2022).

Таким чином, французька модель адміністративної медіації демонструє, що за належної нормативної та організаційної підтримки ця процедура може стати ефективним механізмом у системі правосуддя, зокрема у справах соціального характеру, де досягається високий рівень результативності (Ministère de la Justice, 2023).

У Нідерландах медіацію розгорнуто в межах національної моделі court referred mediation, що працює з 2005 р. Судді активно пропонують сторонам звернутися до медіатора, а спеціалізовані медіаційні офіси у судах забезпечують інформування, допомагають відібрати медіатора та організувати початкові сесії. Хоча окремий кодифікований акт, що регулює медіацію, відсутній, практика утверджується через судові ініціативи та пілотні проєкти, які після апробації набувають постійного характеру. Важливо, що участь сторін залишається добровільною, однак суддівська мотивація та інституційна інфраструктура сприяють широкому застосуванню процедури.

Німеччина забезпечує часткове державне фінансування медіацій через механізми правової допомоги, що зменшує фінансові бар'єри для соціально вразливих груп. Ключові нормативні підвалини становлять Mediationsgesetz від 21 липня 2012 р., який визначає загальні засади процедури і реалізує Директиву 2008/52/ЄС, а також Beratungshilfegesetz, спрямований на компенсацію витрат осіб із низьким доходом, що потенційно охоплює й медіаційні послуги (Beratungshilfegesetz, 1980; Mediationsgesetz, 2012). Реалізація цієї підтримки залежить від конкретних земель і практики судів, які можуть запроваджувати власні програми або пілотні ініціативи. При цьому судова медіація у сімейних та трудових спорах нерідко пропонується безкоштовно, що демонструє прагнення держави зробити альтернативне врегулювання доступним.

Отже, ефективність медіації у європейських правових системах значною мірою зумовлена комплексним залученням судового корпусу, чітким нормативним регулюванням і фінансовими стимулами, що спільно формують сприятливе середовище для поширення консенсусних способів вирішення спорів.

6. Висновки та пропозиції

Для успішного впровадження медіації у судову систему України слід здійснити низку нормативних, організаційних і освітніх кроків. Насамперед доцільно передбачити у КАСУ обов'язок суддів повідомляти учасників процесу про можливість скористатися медіацією як альтернативним способом вирішення спору. Крім того, запровадити державний механізм фінансової підтримки – повної або часткової – медіаційних процедур у справах, що мають соціальне значення, зокрема в адміністративних правовідносинах. Пропонується запровадження пілотних проєктів на рівні окружних адміністративних судів, що дозволить виявити ефективні процесуальні та інституційні рішення. Одночасно з цим слід розробити модель типової процедури медіації для адміністративних судів. Окремим напрямом має стати створення прозорого, уніфікованого реєстру медіаторів, який дозволить спростити доступ до процедури громадянам і зробити її реально доступною в кожному регіоні України.

Створення відкритого та уніфікованого реєстру медіаторів має стати одним із ключових кроків для забезпечення реальної доступності альтернативного врегулювання спорів по всій території України. Медіація має потенціал стати дієвим засобом для зменшення навантаження на суди, зниження рівня конфліктності у правовідносинах і зміцнення суспільної довіри до правосуддя. Проте для реалізації цього потенціалу необхідне цілісне нормативне регулювання, підтримка з боку судової системи, активне залучення адвокатів та забезпечення фінансової доступності послуг медіації для громадян.

Список використаних джерел:

1. Assemblée nationale. Projet de loi relatif au renseignement. Légifrance, 2015. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000030962821/> (дата звернення: 14.06.2025).
2. Council of Europe. Guidelines for a better implementation of the existing Recommendation CM/Rec(2018)4 on quality standards for mediators. Strasbourg : Council of Europe, 2018. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-for-a-better-implementation-of-the-existing-recommendation-/16809ede90> (дата звернення: 13.06.2025).
3. European Commission for the Efficiency of Justice. European handbook for mediation lawmaking. Strasbourg : Council of Europe, 2019. URL: <https://rm.coe.int/cepej-2019-9-en-handbook/1680951928> (дата звернення: 14.06.2025).
4. European Parliament and Council of the European Union. Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council on certain aspects of mediation in civil and commercial matters. *Official Journal of the European Union*. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2008. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/52/oj/eng> (дата звернення: 13.06.2025).
5. Germany. Beratungshilfegesetz vom 18. Juni 1980. Berlin : Bundesministerium der Justiz, 1980. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/berathig/BJNR006890980.html> (дата звернення: 13.06.2025).
6. Germany. Mediationsgesetz vom 21. Juli 2012. Berlin : Bundesministerium der Justiz, 2012. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/mediationsg/BJNR157710012.html> (дата звернення: 13.06.2025).
7. Kovač P. Challenges of alternative dispute resolution in administrative relations in a Slovenian and wider context. *Zbornik znanstvenih razprav*. 2016. Vol. 76. P. 69–98. DOI: <https://doi.org/10.23666/zr201603>.
8. Loi No. 2018–771 du 5 Septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Légifrance, 2018. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000036608557/> (дата звернення: 14.06.2025).
9. Loi No. 2024–364 du 22 Avril 2024 visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires. Légifrance, 2024. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000045412363/> (дата звернення: 14.06.2025).
10. Ministère de la Justice. Kit pratique amiable. URL: <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/kit-pratique-amiable> (дата звернення: 14.06.2025).
11. Ministère de la Justice. Rapport d'étape du Conseil national de la médiation. 2023. URL: <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/rapport-detape-du-conseil-national-mediation> (дата звернення: 14.06.2025).
12. Preston B.J. The use of alternative dispute resolution in administrative disputes. Land and Environment Court of New South Wales, 2011. URL: https://lec.nsw.gov.au/documents/speeches-and-papers/preston_use%20of%20alternative%20dispute%20resolution%20in%20administrative%20disputes.pdf (дата звернення: 14.06.2025).
13. Sénat. Rapport d'information de la commission des lois sur la réforme du système de justice civile. 2022. URL: <https://www.senat.fr/rap/l22-115-37/l22-115-37.html> (дата звернення: 14.06.2025).
14. Serhieieva A. CEPEJ Guidelines for Mediation Resolving Administrative Disputes – A Comparison between Council of Europe States and Ukrainian Perspectives. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica*. 2024. Vol. 105. C. 185–194. DOI: 10.18778/0208-6069.105.11.
15. Shuliak O. Peculiarities of pre-trial settlement of administrative disputes in Ukraine and foreign countries. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2024. № 1. Article 19. DOI: 10.61345/1339-7915.2024.1.19.

16. Vashchenko Y. Alternative means for resolving administrative disputes in Ukraine in the light of European integration. *Bratislava Law Review*. 2022. Vol. 6(2). С. 163–184. DOI: 10.46282/blr.2023.7.2.323.
17. Vrabko M., Huszár J., Škultéty P. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava : С.Н. Beck, 2018.
18. Давиденко Д. О. Перспективи розвитку медіації в адміністративному процесі України та її вплив на судово-експертну діяльність. *Право і безпека*. 2020. № 2. С. 139–144. DOI: <https://doi.org/10.32353/khrife.2.2020.19>.
19. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 13.06.2025).
20. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 13.06.2025).
21. Литвинова К. А. Переваги та недоліки медіації та примирення сторін в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2025. Вип. 88(2). С. 59–64. DOI: 10.24144/2307-3322.2025.88.2.59.
22. Лученко Д. В. Європейські стандарти у сфері оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Lex Portus*. 2017. № 5(7). С. 51–66.
23. Про медіацію: Закон України від 16 листопада 2021 р. № 1875-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2022. № 5. Ст. 33. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text> (дата звернення: 13.06.2025).
24. Різенко О. В. Медіація в адміністративному процесі. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 77–80. DOI: 10.24144/2788-6018.2024.01.77.
25. Сливка М. М. Позитивні та негативні аспекти медіації і примирення сторін в адміністративному судочинстві: розмежування та проблеми застосування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки*. 2024. № 3(43). С. 214–219. DOI: <http://doi.org/10.23939/law2024.43.214>.

References:

1. Assemblée nationale (2015). *Projet de loi relatif au renseignement* [Draft law on intelligence]. Légifrance. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000030962821/> (Last accessed: 14 June 2025).
2. Council of Europe (2018). *Guidelines for a better implementation of the existing Recommendation CM/Rec(2018)4 on quality standards for mediators*. Strasbourg: Council of Europe. Retrieved from: <https://rm.coe.int/guidelines-for-a-better-implementation-of-the-existing-recommendation-/16809ede90> (Last accessed: 13 June 2025).
3. European Commission for the Efficiency of Justice (2019). *European handbook for mediation lawmaking*. Strasbourg: Council of Europe. Retrieved from: <https://rm.coe.int/cepej-2019-9-en-handbook/1680951928> (Last accessed: 14 June 2025).
4. European Parliament and Council of the European Union (2008). Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council on certain aspects of mediation in civil and commercial matters. *Official Journal of the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/52/oj/eng> (Last accessed: 13 June 2025).
5. Germany (1980). *Beratungshilfegesetz vom 18. Juni 1980* [Legal Aid Act of 18 June 1980]. Berlin: Bundesministerium der Justiz. Retrieved from: <https://www.gesetze-im-internet.de/berathig/BJNR006890980.html> (Last accessed: 13 June 2025).
6. Germany (2012). *Mediationsgesetz vom 21. Juli 2012* [Mediation Act of 21 July 2012]. Berlin: Bundesministerium der Justiz. Retrieved from: <https://www.gesetze-im-internet.de/mediationsg/BJNR157710012.html> (Last accessed: 13 June 2025).

7. Kovač, P. (2016). Challenges of alternative dispute resolution in administrative relations in a Slovenian and wider context. *Zbornik znanstvenih razprav*, vol. 76, pp. 69–98. DOI: <https://doi.org/10.23666/zvr201603>.
8. Loi No. 2018–771 (2018). Loi du 5 Septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel [Law for the freedom to choose one's professional future]. Légifrance. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000036608557/> (Last accessed: 14 June 2025).
9. Loi No. 2024–364 (2024). Loi du 22 Avril 2024 visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires [Law aimed at strengthening the fight against sectarian excesses]. Légifrance. Retrieved from: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000045412363/> (Last accessed: 14 June 2025).
10. Ministère de la Justice (n.d.) Kit pratique amiable [Practical amicable settlement kit]. Retrieved from: <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/kit-pratique-amiable> (Last accessed: 14 June 2025).
11. Ministère de la Justice (2023). Rapport d'étape du Conseil national de la médiation [Progress report of the National Mediation Council]. Retrieved from: <https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/rapport-detape-du-conseil-national-mediation> (Last accessed: 14 June 2025).
12. Preston, B.J. (2011). The use of alternative dispute resolution in administrative disputes. Land and Environment Court of New South Wales. Retrieved from: https://lec.nsw.gov.au/documents/speeches-and-papers/preston_use%20of%20alternative%20dispute%20resolution%20in%20administrative%20disputes.pdf (Last accessed: 14 June 2025).
13. Sénat (2022). Rapport d'information de la commission des lois sur la réforme du système de justice civile [Information report of the law commission on the reform of the civil justice system]. Retrieved from: <https://www.senat.fr/rap/l22-115-37/l22-115-37.html> (Last accessed: 14 June 2025).
14. Serhieieva, A. (2024). CEPEJ Guidelines for Mediation Resolving Administrative Disputes – A Comparison between Council of Europe States and Ukrainian Perspectives. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica*, vol. 105, pp. 185–194. DOI: 10.18778/0208-6069.105.11.
15. Shuliak, O. (2024). Peculiarities of pre-trial settlement of administrative disputes in Ukraine and foreign countries. *Visegrad Journal on Human Rights*. No. 1, Article 19. DOI: 10.61345/1339-7915.2024.1.19.
16. Vashchenko, Y. (2022). Alternative means for resolving administrative disputes in Ukraine in the light of European integration. *Bratislava Law Review*, vol. 6(2), pp. 163–184. DOI: 10.46282/blr.2023.7.2.323.
17. Vrabko, M., Huszár, J., Škultéty, P. (2018). *Správne právo hmotné. Všeobecná časť* [Substantive Administrative Law. General part], 2nd ed. Bratislava: C.H. Beck.
18. Davidenko, D.O. (2020) Perspektyvy rozvytku mediatsii v administratyvnomu protsesi Ukrainy ta yii vplyv na sudovo-ekspertnu diialnist [Prospects for the development of mediation in the administrative process of Ukraine and its impact on forensic activity]. *Pravo i bezpeka*. No. 2, pp. 139–144. DOI: <https://doi.org/10.32353/khrife.2.2020.19>.
19. Ukraine (2005). Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: Kodeks Ukrainy vid 06.07.2005 No. 2747-IV [Code of Administrative Procedure of Ukraine]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (Last accessed: 13 June 2025).
20. Ukraine (1996). Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. No. 254k/96-VR [Constitution of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. No. 30, art. 141. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> (Last accessed: 13 June 2025).
21. Lytvynova, K.A. (2025). Perevahy ta nedoliky mediatsii ta prymyrennia storin v administratyvnomu sudochynstvi [Advantages and disadvantages of mediation and reconciliation of parties in administrative proceedings]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo*. No. 88(2), pp. 59–64. DOI: 10.24144/2307-3322.2025.88.2.59.

22. Luchenko, D. V. (2017). Yevropeiski standarty u sferi oskarzhennia rishen, dii abo bezdiialnosti subiektiv vladnykh povnovazhen [European standards in the field of challenging decisions, actions or omissions of public authorities]. *Lex Portus*. No. 5(7), pp. 51–66.

23. Ukraine (2021). Pro mediatsiiu: Zakon Ukrainy vid 16 lystop. 2021 r. No. 1875-IX [On Mediation: Law of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. No. 5, art. 33. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1875-20#Text> (Last accessed: 13 June 2025).

24. Rizenko, O. V. (2024). Mediatsiia v administratyvnomu protsesi [Mediation in administrative process]. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo*. No. 1, pp. 77–80. DOI: 10.24144/2788-6018.2024.01.77.

25. Slyvka, M. M. (2024). Pozytyvni ta nehatyvni aspekty mediatsii i prymyrennia storin v administratyvnomu sudochynstvi: rozmezhuvannia ta problemy zastosuvannia [Positive and negative aspects of mediation and reconciliation of parties in administrative proceedings: delimitation and application problems]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnika»*. Seriia: Yurydychni nauky. No. 3(43), pp. 214–219. DOI: <http://doi.org/10.23939/law2024.43.214>.

INSTITUTIONALIZATION OF MEDIATION IN ADMINISTRATIVE COURTS OF UKRAINE IN THE LIGHT OF EUROPEAN STANDARDS

Nataliia Cherevko,

*Candidate of Sciences in Public Administration,
Senior Lecturer at the Department of Public Administration, Law and Humanities
Kherson State Agrarian and Economic University
<https://orcid.org/0000-0002-5456-8887>
advokat.ncherevko@gmail.com*

***The purpose** of the article is to provide a comprehensive analysis of the legal, institutional and procedural prerequisites for the introduction of mediation in administrative proceedings in Ukraine in the context of modern European standards of alternative dispute resolution. The author considers the possibility of institutionalizing mediation as an effective tool for reducing the workload of administrative courts and improving the quality of access to justice in public law disputes.*

***Methods.** The study uses the methods of formal legal, comparative legal, systemic and functional analysis. The author compares Ukrainian legislation with the legal systems of France, Germany and Poland. Particular attention is paid to the analysis of Council of Europe acts, in particular Recommendation Rec(2001)9, CEPEJ Guidelines on Mediation (2023), and the Charter on Access to Justice in Administrative Disputes.*

***Results.** The study found that there are no procedural mechanisms for the use of mediation in administrative cases in Ukraine, despite the existence of the General Law on Mediation (2021). The case law of administrative courts also does not demonstrate a tendency to use alternative dispute resolution methods. In European countries, mediation in the field of public law is actively used – both mandatory (France) and recommended (Germany, the Netherlands). The introduction of the mediation institute can increase the effectiveness of judicial protection, avoid conflicts, and reduce time and resources.*

***Conclusions.** The institutionalization of mediation in the administrative process of Ukraine requires amending the Code of Administrative Procedure of Ukraine, developing standard procedures and forms of participation of the parties in mediation, and creating a unified register of mediators. It would be advisable to implement pilot projects in administrative courts for voluntary*

or recommended involvement in mediation in cases where reconciliation is possible. The positive practice of European countries shows that effective mediation not only increases access to justice but also contributes to the development of legal culture in society.

Key words: *public law dispute, alternative dispute resolution, conciliation of the parties, procedural economy, judicial initiative, legal culture, access to justice, administrative burden, role of a judge, European models.*

НОТАТКИ

Наукове видання

Адміністративне **ПРАВО і ПРОЦЕС**

науково-практичний журнал

№ 2 /2025

Коректура • Н. Славогородська
Комп'ютерна верстка • А. Марєєва

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір,
точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних,
власних імен та інших відомостей.

Формат 70/100/1/16. Ум.-друк. арк. 6,61. Наклад 300 прим. Замов. № 0825/687.
Гарнітура Times. Папір офсет. Цифровий друк.
Підписано до друку 29.08.2025.

Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглєзі, 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

Scientific publication

Administrative **LAW and PROCESS**

scientific and practical journal

№ 2/2025

Proof reading N. Slavohorodska
Desktop publishing A. Marieieva

The authors are fully responsible for the collation, accuracy of facts, quotes,
economic-statistical data, proper names and other information.

Format 70/100/1/16. Printer's sheet 6,61. Circulation 300 copies. Order 0825/687.

Typeface Times. Offset paper. Digital printing.

Authorized for printing as of 29.08.2025.

Publishing House "Helvetica"

65101, Ukraine, Odessa, 6/1 Inglizi St.

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

E-mail: mailbox@helvetica.ua

Certificate of a publishing entity ДК No 7623 dated 22.06.2022