



**RIGA NORDIC
UNIVERSITY**

Riga Nordic University



**СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ
ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ А.С. МАКАРЕНКА**

**Sumy State Pedagogical
University named
after A. S. Makarenko**

UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION: LEGAL AND MANAGERIAL DIMENSIONS

Scientific monograph



**IZDEVNIECĪBA
BALTIJA
PUBLISHING**

2026

*Recommended for printing and distribution via Internet
by the Academic Council of Baltic Research Institute
of Transformation Economic Area Problems according
to the Minutes № 6 dated 24.06.2026*

EDITORIAL BOARD:

Romans Djakons – Dr.sc.ing., Professor, Academician, Chairman of the Board of Riga Nordic University;

Kuchuk Andrii Mykolaiovych – Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of Law and Public Administration, Sumy State Pedagogical University named after A. S. Makarenko;

Ivanii Olena Mykolaivna – PhD in Pedagogy, Associate Professor, Head of the Department of Law and Public Administration, Sumy State Pedagogical University named after A. S. Makarenko;

Myroslavskiy Serhii Volodymyrovych – PhD in Law, Associate Professor, Senior Lecturer at the Department of Law and Public Administration, Sumy State Pedagogical University named after A. S. Makarenko

REVIEWERS:

Dobroboh Liudmyla Mykolaivna – Doctor of Law, Professor, Professor at the Department of Theory of State and Law, Dnipro State University of Internal Affairs;

Pekarchuk Volodymyr Mykhailovych – Doctor of History, Professor, Head of the Department of Theory and History of State and Law, International Law, Penitentiary Academy of Ukraine;

Lehka Oksana Volodymyrivna – Professor, Doctor of Law, Professor at the Department of International Law, University of Customs and Finance.

Ukraine’s European Integration: Legal and Managerial Dimensions :
Scientific monograph. Riga, Latvia : “Baltija Publishing”, 2026. 524 p.

CONTENTS

THE DOCTRINE OF BAD FAITH IN EU TRADEMARK LAW:	
EUIPO TOOLS AND PRACTICES (Androshchuk G. O., Khvostenko V. S.)	1
1. The Bad Faith Doctrine in European Union Trademark Law	3
2. Trade Marks Contrary to Public Policy or Accepted Principles of Morality: EUIPO Common Practice CP14	11
3. The Global Trademark Market and the Implementation of Bad Faith Standards in Ukraine	14
ANTI-CORRUPTION REFORM OF UKRAINIAN CRIMINAL LAW IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION: ISSUES OF CLASSIFICATION AND LAW ENFORCEMENT (Babkova T. V.)	
1. Doctrinal approaches and practical issues regarding the distinction between abuse of office and misappropriation of property (Articles 191 and 364 of the Criminal Code of Ukraine)	25
2. The evolution of the concept of a special legal entity and the classification of unlawful gains in the context of the modernisation of the administrative system	26
3. Incorporating the ECHR's standards of practice into anti-corruption justice: the limits of proof and entrapment	27
29	
INTERNATIONAL AND NATIONAL LEGAL MECHANISMS FOR ENSURING THE RESILIENCE OF UKRAINE'S HEALTHCARE SYSTEM IN THE FACE OF GLOBAL INFECTIOUS DISEASE THREATS AND THE IMPLEMENTATION OF THE ONE HEALTH APPROACH (Hotsuliak S. L.)	
1. International and European Union legal standards on health-system resilience, infectious disease threats and the One Health approach	34
2. Ukraine's national legal framework on public health, epidemiological safety, biological security and healthcare-system resilience	36
3. Legal and governance directions for European Union-aligned One Health implementation in Ukraine	41
46	
PUBLIC FINANCE AS AN INSTRUMENT OF STATE ECONOMIC POLICY (Hrubliak O. M.)	
1. The Economic Essence of Public Finance and Its Functional Role in the System of Public Administration	62
62	
EUROPEAN INTEGRATION AS A FACTOR IN TRANSFORMATION OF THE LEGAL AND ADMINISTRATIVE SYSTEM (Ivanii O. M.)	
93	

1. Theoretical and methodological principles of the impact of European integration on the national system of law and administration.....	93
2. Mechanisms of transformation of the legal and administrative space under the influence of the eu	105
3. Strategic vectors and conceptual model of further system transformation .	112
UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION AND THE FIELD OF IT LAW: CONSIDERATION OF THE MAIN DIRECTIONS (Izbash O. O.).....	
1. The impact of Ukraine's European integration on personal data protection (GDPR).....	131
2. Artificial intelligence (AI) and its regulation	134
3. Issues of intellectual property (IP) protection in the context of the development of new technologies and EU requirements.....	137
THE TRANSFORMATION OF UKRAINE'S FINANCIAL MARKET IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION (Krylov D. V.).....	
1. Legal Framework of the Functioning of Ukraine's Financial Market in the Context of European Integration.....	144
2. Assessment of Key Indicators of the Development of Ukraine's Financial Market in the Context of European Integration.....	147
TRANSFORMATION OF MODELS OF INTERACTION BETWEEN THE STATE AND CIVIL SOCIETY IN PUBLIC HEALTH IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF WAR AND EUROPEAN INTEGRATION (Kuvshynova Ye. V.)	
1. Theoretical and Institutional Foundations of Interaction Between the State and Civil Society in the Field of Public Health.....	159
2. International Models of Interaction Between the State and Civil Society in the Field of Public Health.....	161
EUROPEAN INTEGRATION OF THE DANUBE-BLACK SEA REGION IN THE RELATIONS BETWEEN ROMANIA AND UKRAINE: POLITICAL AND LEGAL ASPECT (Kulachinskyi M. M.).....	
1. The struggle for historical memory: the political and legal dimension	185
2. Strategic partnership between Ukraine and Romania against the backdrop of the Russian-Ukrainian war	185
THE VALUE-BASED NATURE OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES: LEGAL ASPECTS OF THE EUROPEAN AREA FORMATION (Kuchuk A. M.).....	
1. The axiological architecture of European Union law: from declarations to legally binding norms	206
2. The rule of law as a system-defining value in the European Union's legal order: doctrine, mechanisms, and challenges	207
	213

3. Value convergence as a legal prerequisite for Ukraine’s participation in European integration processes.....	222
ANTICIPATORY PUBLIC GOVERNANCE FRAMEWORK AS A FACTOR IN ENSURING NATIONAL RESILIENCE ON THE PATH TO THE EU (Likarchuk D. S.).....	
1. Conceptual Foundations of the Anticipatory Governance Framework in the Context of Ensuring National Resilience	234
2. Current State and Challenges of Implementing Proactive Governance in Ukraine at the Stage of Alignment with the EU	239
3. Strategic Vectors and Technologies for Deploying the Anticipatory Governance Model Toward EU Membership.....	245
CROSS-BORDER HEALTHCARE IN THE CONTEXT OF UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION: LEGAL REGULATION AND ADAPTATION TO EU LEGISLATION (Lutsiv O. I.).....	
1. Legal nature of cross-border healthcare in EU law and the mechanism of its implementation.....	257
2. The State of Adaptation of Ukrainian Legislation and Analysis of the Draft Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Implementation of European Union Law in the Field of Cross-Border Provision of Medical Services and Coordination of Social Security Systems in Relation to Medical Services”.....	261
3. Cross-Border Healthcare in the Case Law of the European Court of Human Rights and Comparative Experience in the Implementation of the Directive..	264
EUROPEAN INTEGRATION REFORMS IN UKRAINE: LEGAL BASIS, MANAGEMENT TOOLS AND PROSPECTS (Myroslavsky S. V.).....	
1. Regulatory and institutional support for Ukraine's European integration course	274
2. Mechanisms for monitoring and managing European integration reforms under martial law	283
3. Strategic challenges, post-war reconstruction and prospects for EU membership.....	289
EUROPEAN PRACTICES OF VETERAN REHABILITATION: EXPERIENCE FOR UKRAINE (Mirko N. V., Strybul O. V.)	
1. State policy in the healthcare sector of Ukraine: challenges of martial law and European orientations of reforming	304
2. Organizational and managerial foundations of rehabilitation care in Ukraine.....	308
3. Organizational and legal foundations of medical rehabilitation for veterans: international experience and national practice.....	317

TRANSFORMATION OF FORENSIC EXPERTISE IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION AND MARTIAL LAW: LEGAL AND MANAGERIAL ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF MODERN TECHNOLOGIES (Nehrebetskyi V. V.).....	332
1. International legal and European integration principles of cooperation between forensic experts in the field of forensic identification of war victims	333
2. Digitalization of forensic activities in Ukraine: legal harmonization and management mechanisms for integrating blockchain technologies	340
3. Transformation of the forensic examination system under the influence of new technologies and European integration processes	347
OBJECTS AND TOOLS OF LAW-MAKING INSTRUMENTATION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION: VALUE-AXIOLOGICAL DIMENSION (Overchuk O. M.).....	356
1. Axiological transformation of objects of law-making instrumentation.....	357
2. Law-making tools: a combination of dogmatics and innovative technologies	358
3. Digital transformation of law-making and the "Smart Law" concept	360
MODERN CHALLENGES OF THE TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION (Orlova N. S.).....	364
1. Institutional capacity of public authorities as a guarantee of successful European integration	365
2. Digital transformation of public administration in the context of European integration.....	369
DIGITAL TECHNOLOGIES AS A LEGAL AND MANAGERIAL INSTRUMENT FOR IMPLEMENTING UKRAINE'S SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND GREEN TRANSITION POLICY IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION (Pereguda Yu. A.).....	381
1. Regulatory and Strategic Framework of Ukraine's Digital-Green Transition in the Context of European Integration.....	383
2. Digital Instruments for Implementing Sustainable Development and Green Transition Policy	387
3. Empirical Indicators, Risks and Governance Conditions for the Effectiveness of the Digital-Green Transition	390
FOREIGN EXPERIENCE IN THE USE OF AI TECHNOLOGY IN THE ACTIVITIES OF CREDIT INSTITUTIONS (Popelo O. V., Dubyna M. V.).....	402
1. Strategic Guidelines for the Implementation of AI in the Activities of Credit Institutions.....	403

2. Analytical Characteristics of Leading Credit Institutions Based on the Results of the Evident AI Index 2025.....	406
LIABILITY FOR DEFECTIVE PRODUCTS IN EU LAW: STRENGTHENING CONSUMER PROTECTION IN THE CONTEXT OF TECHNOLOGICAL RISKS (Savanets L. M.).....	
1. The updated regulatory approach of the Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products.....	424
2. The concept of strict liability for damage caused by defective products in EU law	425
3. A new approach to defining a product defect in EU law.....	426
INSTITUTIONAL INSTRUMENTS FOR NATIONAL SECURITY MANAGEMENT: CONVERGENCE OF ECONOMY, HUMAN CAPITAL, AND HEALTH WITHIN EURO-INTEGRATION PROCESSES (Spivak M. V., Kobko Ye. V.).....	
1. Geoeconomic determination of global security: strategic tools for financial resilience and Ukraine's defense integration.....	436
2. The anthropocentric dimension of security: health and human potential as strategic capital.....	437
3. Cognitive resilience and social capital: institutional protection of the nation amidst hybrid threats	444
THE LEGAL NATURE OF EUROPEAN UNION AGENCIES AND ITS SIGNIFICANCE FOR THE TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION (Formaniuk V. V.).....	
1. Conceptual and Legal Characteristics of European Union Agencies	460
2. Autonomy, Accountability and Control of EU Agencies in the System of European Administrative Governance	461
3. The Significance of the EU Agency Model for the Transformation of Public Administration in Ukraine in the Context of European Integration.....	465
CIVIL-MILITARY COOPERATION BETWEEN UKRAINE AND THE EU IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION (Khorishko L. S.).....	
1. Content and Core Models of Civil-Military Cooperation: European and Ukrainian Experience.....	471
2. Key Formats of Civil-Military Cooperation between the EU and Ukraine: The European Integration Aspect.....	487
	496

THE DOCTRINE OF BAD FAITH IN EU TRADEMARK LAW: EUIPO TOOLS AND PRACTICES

Androshchuk G. O., Khvostenko V. S.

INTRODUCTION

In the context of the digital economy, the conventional understanding of a trademark as a distinctive sign intended to identify the goods of specific manufacturers and grant the rights holder a legal monopoly on its use within a specific territory is undergoing a significant transformation. The cross-border digital space is widely used by entrepreneurs to pursue their economic interests. This complicates the application of the territorial principle of exclusive rights protection, expands the range of goods due to market growth and, consequently, increased consumer demand, which generally leads to an increase in the number of trademarks and their value as intangible corporate assets and, accordingly, instances of unfair competition.

The European Union Intellectual Property Office (EUIPO) is one of the largest decentralized agencies of the European Union (EU), located in Alicante, Spain. Recognized in 2021 as the most innovative intellectual property (IP) office in the world, the EUIPO registers EU trademarks (EUTMs) and Community designs (RCDs), which ensures legal protection for the relevant IP objects in all EU member states. The Office also cooperates with national and regional IP offices in the EU and coordinates the activities of the European Observatory on Infringements of Intellectual Property Rights.¹

European Union Trade Mark (Community Trade Mark, CTM). EU Directive No. 2015/2436 of 2015, which entered into force in January 2016, introduced the term “ ” (abbreviated as EUTM), which is now officially used. As of January 1, 2025, **2,622,904** trademarks had been registered in the EU under the EUTM procedure. Given that the EU comprises 27 member states, following its expansion, the EU now unites over 500 million consumers. **Over 160,000** trademarks are registered in the EU annually, and they are in high demand among Ukrainian businesses as well. **At the same time**, trademarks

¹ЄС та Україна домовилися про підтримку інтеграції України до системи інтелектуальної власності ЄС. URL: <https://nipo.gov.ua/ies-ta-ukraina-domovylysia-pro-pidtrymku-intehratsii-ukrainy-do-systemy-intelektualnoi-vlasnosti-ies/> (дата звернення: 03.06.2026).

are the most frequently counterfeited subject of IP rights in seizures on the EU internal market (over 93% of seized items).²

The intellectual property offices (IPOs) of EU member states have been actively collaborating to harmonize trademark and design (industrial design) practices since the establishment of the European Union Intellectual Property Network (EUIPN) in 2011. Through the Convergence Program (2011–2015), seven areas of trademark and design practice were harmonized. The common practices developed as a result of the program (CP1–CP7) have been widely implemented across the EU and are currently in force and actively used.

In December 2015, the European Parliament and the Council adopted a reform package on EU trademarks. The package contained two legislative instruments, namely Regulation (EU) No. 2017/1001 of the European Parliament and of the Council of June 14, 2017, on the European Union trademark (EUTMR) and Directive (EU) No. 2015/2436 of the European Parliament and of the Council of December 16, 2015, to approximate the laws of the Member States relating to trade marks (TMD). Along with new provisions on substantive and procedural matters, these regulations have created a stronger legal foundation for cooperation.

In accordance with the provisions of Article 151 of the EUTMR, promoting cooperation with the intellectual property offices (IPOs) of Member States regarding the harmonization of practices and tools in the field of trademarks and designs has become a key task for the EUIPO. Article 152 of the EUTMR explicitly states that this cooperation must include the development of common examination standards and the establishment of common practices. Furthermore, Articles 51–52 of the EUTMR describe the ability of Member States' IPOs to cooperate in the convergence of practices and tools. *Convergence is a process of alignment, convergence, and compromise.*

Based on this legal framework, in June 2016, the EUIPO Management Board agreed to adopt European cooperation projects. The projects were designed to build on past successes while improving processes and expanding the scope of cooperation. In the area of convergence, it included a project specifically dedicated to identifying and analyzing potential new harmonization initiatives: the convergence analysis project. The project analyzed the trademark and design practices of Member State IPOs to identify areas where divergences existed, and by assessing the likely impact, feasibility of the potential scope, existing legal constraints, levels of interest among users, and practicality for MS IPOs, to identify those areas where common practices would be most beneficial to EUIPN stakeholders.

² The European Union brand: figures and developments. URL: <https://depot-de-marque.com/en/lue-brands-figures-and-trends/> (date of access: 03.06.2026).

As a result of this project, five Common Practices (CP8-CP12) were developed and implemented. Thanks to specific provisions codifying cooperation and the convergence of practices with EU law, Articles 151-152 of the EUTMR and Articles 51-52 of the TMD provide a clear mandate for further progress. Accordingly, the Convergence Project was relaunched in July 2020 to identify and define new convergence projects that best meet the needs and interests of the European IP community .

“CP13 – Bad-faith trademark applications” was recommended as the first convergence project launched as a result of Convergence Analysis 2.0 and the thirteenth overall. In November 2023, the EUIPO Administrative Board adopted the General Practices CP13 and CP14 via a written procedure, following their endorsement at the meeting of trademark representatives in October 2023.

The purpose of this study is to analyze the doctrine of bad faith in EU trademark law, case law, and the content of the two latest EUIPO practices: CP13 – regarding trademarks registered in bad faith – and CP14 – regarding trademarks that are contrary to public policy or accepted principles of morality – as well as the tools for their application in the EU and Ukraine in the context of a globalized trademark market. Let us examine these practices and the tools for their implementation in more detail.

1. The Bad Faith Doctrine in European Union Trademark Law

CP13 General Practice (Bad-Faith Trademark Applications) provides a general understanding of the concept of bad faith in trademark applications and other related concepts, including terminology associated with the assessment of bad faith and certain scenarios. It also includes an agreement on general factors for assessing bad faith in trademark applications.

General Practice CP14 (Trademarks Contrary to Public Policy or Accepted Principles of Morality) provides a general understanding of the concepts of public policy and accepted principles of morality, clarifying the relationship and differences between these two concepts. In addition, it establishes general criteria for assessing whether a mark is contrary to public policy and/or accepted principles of morality, and provides illustrative examples of the criteria and groups of identified marks.

Both General Practices were developed over the past two years through public consultations and with input from several EUIPN stakeholders. Working groups, comprising experts from national IP offices and EU user associations, played a central role in drafting the documents. EU intellectual property offices are expected to implement the recently adopted General Practices in the spring of 2024. At the same time, relevant general notices will be posted on the websites of the EUIPO and the respective IP offices.

Given that addressing bad faith in trademark applications is a highly relevant topic, the EUIPO, in collaboration with the intellectual property offices of the Member States (MS IPOs) and user associations within the EUIPO User Group, developed General Practice CP13 to assist examiners, as well as applicants, plaintiffs, and business representatives in analyzing the possible presence of bad faith in a trademark registration application.³

In accordance with the provisions of the EU Trademark Directive 2015/2436, as of January 14, 2023, all IP offices of EU Member States are required to assess bad faith as an absolute ground for invalidity. However, depending on the relevant provisions transposed in each member state, bad faith may also be assessed as an absolute ground for refusal or as a specific relative ground for refusal or invalidity (with respect to earlier trademarks protected abroad). In light of this, General Practice CP13 was developed to be applicable regardless of the type of proceeding in which bad faith is assessed by the IP offices of EU Member States. EUIPO and the IP offices of the member states associated with the EU IP Network (EUIPN) have been cooperating for many years under the Convergence Program, which aims to harmonize practices regarding trademarks and industrial designs.

As part of this cooperation, a new document has recently been developed containing common guidelines on the assessment of bad faith in trademark applications (Trade mark applications made in bad faith).⁴

This document, announced in a joint communication dated March 22, 2024, aims to increase transparency, legal certainty, and predictability, thereby facilitating the work of both EU IP Office examiners and other users of the trademark system. The Common Practice on Trademark Applications Filed in Bad Faith (hereinafter “CP13”) is the first document of its kind to be based entirely on EU case law and to contain a number of practical references to specific cases. It should be noted that procedural issues are excluded from the scope of CP13. Key concepts such as “applicant,” “earlier right,” and “opposed trademark” have been interpreted collectively to ensure the consistent application of general practice principles. As a result, users of the trademark system can rely on a uniform interpretation of these key terms throughout the EU. Since the concept of bad faith in trademark applications is

³ CP13 – A new common practice on trademark applications made in bad faith. URL: <https://www.boip.int/en/ip-professionals/news/cp13-a-new-common-practice-on-trademark-applications-made-in-bad-faith>

⁴ Trademark applications filed in bad faith. URL: https://www.obi.gr/wp-content/uploads/2024/03/CP13_CommonCommunication_Trademarkapplicationsmadeinbadfaith.pdf

not clearly defined in EU legislation, general practice aligns with the basic presumption developed in case law.⁵

Bad faith implies that the complainant has a subjective motivation, such as dishonest intent or another negative motive. There are two main aspects of bad faith: the unlawful appropriation of third-party rights and the abuse of the trademark system.

The unlawful appropriation of third-party rights refers to a situation in which the complainant focuses their activities in the interests of a specific third party, whereas abuse of the trademark system refers to cases where the applicant files a trademark registration application for purposes other than those pertaining to the primary functions of a trademark. The assessment of bad faith is based on several key principles, which are described in detail in the document and illustrated with practical examples from case law. These key principles include: the presumption of the applicant's good faith until evidence to the contrary is provided. It is important that, in a situation where objective evidence has been gathered indicating the applicant's bad faith, the applicant bears the burden (and it is in their interest) to provide counterevidence that could explain the context of the applicant's actions before a final determination of bad faith is made.

Sometimes the filing date is the date on which the absence of bad faith is assessed. At the same time, it should be remembered that facts that occurred before and after the filing may also be taken into account. A key factor in assessing bad faith is the applicant's dishonest intent. This is the primary factor that must exist on its own to establish the applicant's bad faith. A large part of the document is devoted to this issue (Section 2.4). Other typical factors identified based on prior case law are also listed, which may, depending on the circumstances of the case, be relevant in assessing bad faith.

These additional factors include: the applicant's knowledge or awareness that a third party is using or holds prior identical/similar rights; the extent of legal protection previously granted to the third party's right; the identity/similarity between the contested trademark and the prior right(s); the goods and services; likelihood of confusion; prior relations between the parties; the origin of the contested trademark and the use of that trademark since its creation; the chronology of events leading to the filing of the contested mark; the fair commercial rationale for the application for the contested trademark; a claim for monetary damages; the pattern of behavior/actions of the notifying party.

⁵ Gawel A. Common Practice of EU Intellectual Property Offices Regarding Trademark Applications Filed in Bad Faith (CP13). UPRP Quarterly. 2024. URL: https://uprp.gov.pl/sites/default/files/2024-07/2_2024_KWARTALNIK.PDF (date of access: 03.06.2026)

The above list is illustrative and non-exhaustive; none of these additional factors is mandatory for establishing bad faith. However, the more different factors that can be identified in a given case, the greater the likelihood of the applicant's bad faith at the time of filing the application.⁶ Circumstances are key, which is why Document CP13 contains many examples from case law illustrating the circumstances under which certain factors were identified and how this led to the conclusion of the applicant's bad faith.

The honest commercial rationale underlying the filing of the contested trademark. The absence of an honest commercial rationale, particularly a business strategy, behind the filing of the contested trademark may also be an important factor in determining whether the application was filed in bad faith. When assessing this factor, one scenario that relevant authorities –, including the IP Office of the Republic of Moldova – may encounter is, for example, when the applicant sought trademark registration not only for the categories of goods and/or services they were selling at the time of filing, but also for other categories of goods/services that they intended or planned to bring to market in the future. In this situation, it is important to note, as has been established in EU case law, that such a practice is, in principle, lawful. Therefore, as such, a long list of goods and/or services will not automatically be considered bad faith. However, in the context of bad faith, the practice of including certain goods and/or services in the specification may be viewed as an indicator of bad faith if it is artificial and lacks honest commercial logic, including a business strategy.⁷

Several examples from EU case law where the facts of the case demonstrated a lack of commercial logic behind the claims in the cases cited below

Case T-663/19, MONOPOLY, 21 April 2021, EU:T:2021:211, paras. 60–77. The facts of this case showed that one of the main reasons cited by the proprietor to justify the re-filing of the same trademark was to reduce the administrative burden in opposition proceedings (by avoiding the need to submit evidence of use upon request in each such opposition). In light of the reasoning, it was clear that the applicant acknowledged that one of the advantages justifying the filing of the contested trademark was based on the fact that he would not have to continually provide evidence of genuine use of that trademark in multiple opposition proceedings. However, the applicant's explanation that it essentially sought to protect the “MONOPOLY” mark in

⁶ Joint Communication on Common Practice Regarding Bad-Faith Trademark Applications. URL: <https://uprp.gov.pl/pl/aktualnosci/informacje/wspolny-komunikat-w-sprawie-wspolnej-praktyki-dotyczacej-zgloszen-znakow-towarowych-dokonywanych-w-zlej-wierze> (date of access: 03.06.2026)

⁷ Demchenko T.S. Bad Faith of the Applicant in Trademark Legislation: monograph. Kyiv: Lazurit-Poligraf, 2008. 92 p.

relation to other goods and services in order to keep pace with technological developments and business expansion was deemed legitimate. For this reason, the contested trademark was not declared invalid in relation to goods and services not covered by the prior trademarks. However, these explanations did not justify filing the contested trademark application for goods and services identical to those covered by the prior trademarks. Furthermore, the alleged reduction in administrative burden resulting from the filing of the contested trademark was difficult to reconcile with the additional costs and administrative burden of constantly renewing and maintaining the earlier trademarks.

Case 28/01/2016, T-335/14, DoggiS (fig.), EU:T:2016:39, § 88, 90. The evidence presented in this case failed to provide any explanation as to why, from a business perspective, the applicant filed a trademark application that was virtually identical to certain earlier figurative trademarks owned by the plaintiffs and covering the same services as their trademarks, as well as those goods that are indispensable for the provision of those services. Furthermore, the applicant did not even invoke any commercial logic that would justify such a course of action. The applicant merely presented a series of unsubstantiated arguments that he was unaware of the existence of the prior trademarks owned by the plaintiffs at the time of his application for the contested trademark. Furthermore, the applicant's argument that he had extensive experience in the franchising sector could not substantiate his legitimate interest, as the experience in question pertains to the financial sector, which is entirely distinct from the fast-food sector.⁸

Another important part of CP13 is the section describing typical bad-faith scenarios (Section 2.5), such as parasitic behavior, breach of trust, defensive registrations, repeat applications, and speculative purposes. Parasitic behavior and breaches of trust are the most common scenarios in practice where bad faith can be identified. Examples of defensive registrations and repeat applications are quite rare but possible, depending on the circumstances of a particular case, so bringing this topic closer to common practices is an interesting element.

The doctrine of bad faith in trademark registration is one of the most complex institutions of intellectual property law. It serves as an absolute ground for refusing registration or declaring a certificate invalid, protecting the market from the abuse of legal protection instruments.

We will present a comparative analysis of the bad faith criteria developed by the Court of Justice of the European Union (CJEU) and the specifics of their application in Ukraine.

⁸ CP14. Trade Marks Contrary to Public Policy or to Accepted Principles of Morality. URL: <https://www.tmdn.org/publicwebsite/#/practices/2547782> (date of access: 03.06.2026)

1. Autonomous criteria for bad faith in EU practice (EUIPO / CJEU)

EU legislation (Regulation 2017/1001, Directive 2015/2436) does not provide a clear legal definition of “bad faith.” Instead, the CJEU has established a flexible standard based on an analysis of the applicant’s intent at the time of filing the application.

The key precedent is Case C-529/07 (*Chocoladefabriken Lindt & Sprüngli v Franz Hauswirth*), in which the court determined that bad faith must be assessed comprehensively, taking into account all factors of the specific case. EU case law identifies the following main criteria:

A. The existence of an intent to prevent third parties from entering the market

If the applicant knows (or ought to know) that a third party has been using a similar or identical mark on the market for a long time and files the application solely to oust that competitor or block its commercial activities, this indicates bad faith.

B. Lack of a genuine intention to use the trademark

This criterion was elaborated upon in the landmark case C-371/18 (*Sky v Skykick*). The CJEU ruled that filing a trademark application without any intention to use it for the specified goods and services constitutes bad faith if: The specification (list of goods/services) is unreasonably broad;

The applicant’s sole purpose is to abuse commercial status and block third parties (abuse of rights).

B. Attempt to circumvent legal restrictions (Repeated applications / Evergreening)

In Case T-663/19 (*Hasbro v. EUIPO – Monopoly*), the General Court of the EU ruled that the practice of repeatedly filing identical trademark applications (evergreening) with the sole purpose of avoiding the need to prove actual use of the trademark after the expiration of the 5-year grace period is in bad faith.

D. Conduct contrary to honest practices in industry and commerce

The commercial rationale behind the applicant’s actions is assessed. If the registration lacks a genuine business justification and is aimed at extorting money from a genuine manufacturer, gaining unjustified competitive advantages, or parasitizing on another’s reputation, EUIPO finds bad faith.

Each of the scenarios outlined in CP13 is illustrated with examples from case law, which helps to better understand how various factors – interact during the assessment of bad faith. These examples should provide valuable assistance to experts when examining trademark applications, as well as to users of the system, who can better understand what conduct may be considered bad faith. The above, of course, is only a general description of what the General Practice document contains. The full text is available on the

EUIPO website dedicated to general practices: <https://www.tmdn.org/#/практики/2537136>.

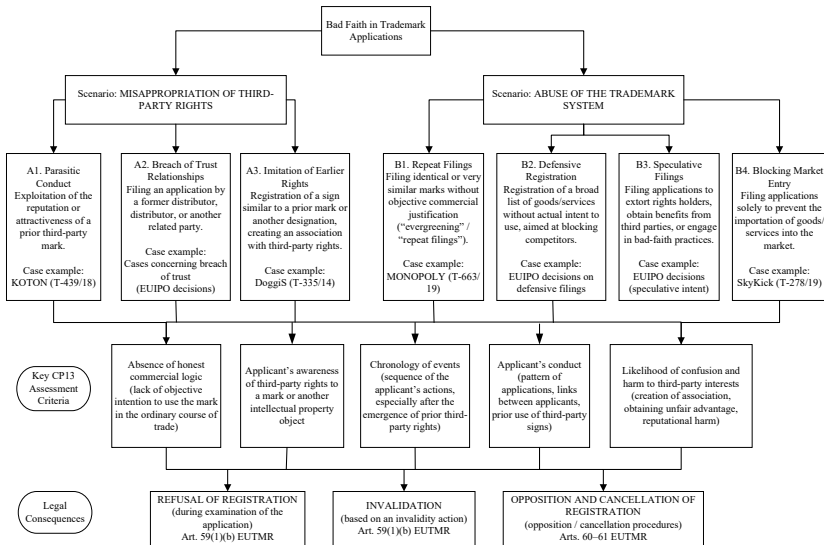


Fig. 1. Conceptual model of scenarios involving bad-faith trademark applications in the EU system

It is also worth referring to the content of the court decisions cited in the CP13 document, as the context of individual cases is extremely important when determining bad faith. CP13 represents a step forward in harmonizing trademark practice across the EU, providing greater transparency and predictability for all participants in the trademark system. This is particularly important in the context of an increasingly globalized market, where IP is protected and plays a key role in ensuring fair competition and protecting the rights of entrepreneurs.

An important step is the introduction of uniform rules for assessing bad faith as part of efforts to improve the efficiency of the trademark system. Standardized rules and regulations will reduce the time required to process applications and decrease the number of trademark disputes. This document is intended to assist experts, as well as applicants and business representatives, in analyzing potential trademark applications filed in bad faith.

The analyzed General Practice CP13 is already being applied, for example, by the Polish Patent Office regarding applications filed and invalidity

proceedings initiated after the expiration of three months from the date of publication, i.e., from June 22, 2024.⁹

Ukraine's integration into the EU IP system and cooperation with EUIPO include measures such as the mutual exchange of information on studies related to the impact of IP on the economy, as well as enforcement and the fight against unfair competition. This opens the possibility of including data on Ukrainian trademarks and industrial designs in the EUIPO's " " databases, which are the largest in the world and contain over **115 million** trademarks and over **20 million** industrial designs from five continents.¹⁰

At the same time, regarding Ukraine's priority in scientific research in this field, it is worth noting that the first to begin researching the issue of applicant bad faith in trademark legislation was a Ukrainian scholar – T.S. Demchenko, Ph.D. in Law and Deputy Director for Scientific Work at the Research Institute of Intellectual Property of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine.¹¹ As early as 2008, her monograph "Bad Faith of the Applicant in Trademark Legislation" was published, dedicated to the study of the legal category of bad faith on the part of the applicant when filing a trademark registration application.

The work highlights the main approaches to defining the concept of applicant bad faith in accordance with the legislation of various countries in the context of their relationship to the doctrinal understanding of bad faith in legal theory, it reveals the nature of various scenarios of bad-faith conduct by an applicant when filing a trademark registration application and indicates their legal consequences, and it examines the state of legislative regulation and practical implementation of the concept of applicant bad faith in Ukraine.

The monograph draws on numerous examples from the practice of foreign patent offices and judicial bodies regarding the application of the concept of applicant bad faith. Thus, T. S. Demchenko's work was more than 15 years ahead of publications by European authors.

⁹ European Union Intellectual Property Network. Common Communication. Trade Marks Contrary to Public Policy or to Accepted Principles of Morality. April 2024. URL: https://www.tmdn.org/network/documents/10181/2569797/CP14_Common_Communication_en.pdf (date of access: 03.06.2026)

¹⁰ Kaszlikowski K. New CP14 Common Practice – Trademarks Contrary to Public Order or Morals. World Trademark Review. 2024. URL: <https://www.worldtrademarkreview.com/article/new-cp14-common-practice-trademarks-contrary-public-order-or-morals> (date of access: 03.06.2026)

¹¹ World Intellectual Property Indicators Report: Global Patent Filings Reach Record High in 2023. URL: https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2024/article_0015.html (date of access: 03.06.2026)

2. Trade Marks Contrary to Public Policy or Accepted Principles of Morality: EUIPO Common Practice CP14

The European Union Intellectual Property Office (EUIPO) and the intellectual property offices of the European Union (EU) member states, along with user associations, have been actively collaborating for many years to harmonize practices regarding trademarks and industrial designs. Since the establishment of the European Union Intellectual Property Network (EUIPN) in 2011, several dozen areas have been harmonized, and corresponding documents have been developed for them. The two most recent practices on which the working groups worked ran from 2021 to 2023: CP13 –regarding trademarks registered in bad faith –and CP14 –regarding trademarks contrary to public policy or public order. This analysis aims to present the rationale and structure of the second of the aforementioned practices. During the drafting of the CP14 document, both established judicial practices, as well as the existing practices of individual stakeholders and feedback received from EUIPN stakeholders, were taken into account. The document provides a general understanding of the concepts of public order and morality, explains the relationship and differences between these concepts, and establishes general criteria for assessing whether a mark is contrary to public order or morality.¹²

The criteria presented are illustrated with numerous examples. Section 1.3 of the document defines the issues that fall within the scope of practice and those that lie outside it. The same section of the document presents some general assumptions that should be kept in mind when analyzing the document. They are as follows: all entries must be assessed on a case-by-case basis, taking into account the average level of sensitivity and tolerance of the relevant audience in the given jurisdiction, and all circumstances specific to the relevant Member State and the relevant case; if the designation is contrary to public policy and public morals, the relevant criteria are applied to each of these examples.

When analyzing whether a sign is contrary to public order or morality, freedom of expression must be taken into account. It should be noted, however, that CP14 does not analyze how the assessment should be conducted. An integral part of the document is an appendix containing the main legal provisions on freedom of expression, presented solely for informational purposes; the assessment of whether there is a conflict with public order or good morals may contain a subjective element. Therefore, experts reviewing applications must provide an objective justification for their decisions, using, where possible, independent and reliable sources; The fact

¹² Звіт ВОІВ: у яких секторах і класах найчастіше реєструють винаходи, промислові зразки та торговельні марки у світі. URL: <https://nipo.gov.ua/zvit-voiv-najchastisha-geiestratsia/> (дата звернення: 03.06.2026)

that some of the examples used in the document would be acceptable (i.e., would not conflict with public policy or public morals) does not mean that they cannot be rejected on other grounds. It should be emphasized that all examples included in the document serve only to illustrate its assumptions. They were written in English and are intended to be understood as a native English speaker would understand them. They should be understood as a demonstration of the applicability of certain principles of general practice when applied to a specific community with a certain level of sensitivity and tolerance, rather than as an imposition of conclusions regarding what is contrary to public policy or proper practice at the national level. They should always be considered in the context of the relevant group and the principle to which they relate. Section 2.1 of the document provides a definition of public order and good morals. Public order can be understood as the set of fundamental norms, principles, and values of EU societies at a given point in time. It includes, in particular, the EU's universal values, such as human dignity, freedom, equality, and solidarity, as well as the principles of democracy and the rule of law, as enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the EU. Its content must be determinable on the basis of reliable and objective sources. The document presents a list of issues covered by the fundamental norms, principles, and values common to all EU Member States, as well as examples of reliable and objective sources from which the fundamental norms, principles, and values constituting the public policy of the EU or a Member State can be identified. Good manners pertain to the fundamental values and moral norms accepted by society in the EU at a given time. Defining such values and norms requires at least some empirical experience in assessing what society (a given community) considers appropriate at a given time and what are considered acceptable standards of behavior. The importance of religious, cultural, and social norms and moral values was emphasized.

Section 2.2 of the document, illustrated with numerous examples, sets out the general principles for assessing signs that are contrary to public order or morality. It discusses potential scenarios in which signs would generally be deemed contrary to public policy or decency. This part of the document distinguishes between the concepts of good morals and bad taste and explains that a mark is considered to be in bad taste if it is vulgar, crude, or tactless, but is not offensive to a person of average sensitivity and tolerance. Such marks will not be considered a violation of good manners. This section (paragraph 2.2.2) provides guidance on the relevant time for determining whether a mark is contrary to public policy or morality; specifically, this assessment must be based on applicable public policy or fundamental moral values and accepted moral norms at the time the trademark application is filed. It was further noted (paragraph 2.2.3) that while the examination of whether

a given mark conflicts with public policy is based on objective criteria, the examination of whether a given mark conflicts with accepted practice is based on subjective values, which should be applied in the most objective manner possible. The criteria and factors to be considered in the assessment are also specified. The following should be evaluated: an assessment of the mark itself –its meaning, taking into account at this stage the relevant goods or services for registration. Rules and guidelines for identifying and analyzing the possible meanings of the mark; an assessment of additional verbal or graphic elements that may influence the mark’s meaning; changes in spelling or unusual changes in syntax and transformations of the mark’s meaning; and an assessment of the connection between the goods or services and the mark or the relevant public. During this assessment, it is important to consider the perception of the mark by the relevant target group, and to do so, it is necessary to analyze the claimed goods and services, as they serve to identify both the relevant public and its perception of the mark. The document provides information on key principles regarding the relevant target audience and the perception of the mark by this group of consumers, including certain elements that may influence the assessment; in the case of public order, the next step in the assessment is to identify reliable and objective sources on the basis of which public order can be established; in the case of public decency, the next step in the assessment is to identify the relevant core values and moral standards.

Section 2.3 examines examples of overlap between public order and good morals, that is, situations in which a restriction may concern both public order and good morals. This may concern, in particular, labels relating to human rights, illicit substances targeting particularly vulnerable groups, religion, and criminal activities or organizations. The importance of the relevant fundamental norms, principles, and values of the EU or its Member States in the context of public policy is emphasized, as is the importance of the fundamental values and moral norms of each EU society in the context of good manners.

In the area of freedom of expression (Section 2.4), it was emphasized that, according to EU case law, freedom of expression must be taken into account when analyzing whether a trademark is contrary to public policy or morality. It is noted that the impact of this principle on the assessment under Article 4(1)(f) of Directive (EU) 2015/2436 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks is currently not regulated by EU trade mark law. This section refers to the Annex, which contains additional information on “potentially relevant legal sources” in the context of the application of Article 10 of the European Convention on Human Rights and Article 11 of the Charter of Fundamental Rights of the EU.

Section 2.5 provides a number of examples of marks that potentially conflict with public policy or morality, divided into groups of marks,

including: 1) prohibited substances; 2) threats to public safety; 3) religious or sacred associations; 4) vulgar elements (swear words, offensive gestures, etc.); 5) indecency, sexuality, and sexual innuendo; 6) names that discredit or defame a particular group; 7) criminal activity, crimes against humanity, racist, totalitarian, and extremist regimes, organizations, and movements; 8) well-known tragic events; 9) historical figures, national/European symbols, or highly respected individuals. It should be emphasized that the examples provided in this section do not constitute an exhaustive list of groups of terms that potentially fall within the scope of refusal of registration on the grounds that they are contrary to public policy or accepted principles of morality. The introductory part of this section explains, among other things, that the list provided does not imply that a sign cannot belong to more than one group. The section also refers to a number of objections that are typically applied to this ground for refusal, and emphasizes the need to take into account the general comments contained in paragraph 1.3 of the document, in particular the illustrative nature of this section.

Each of the thematic subsections listed above covers a range of marks and provides a non-exhaustive description of the types of marks belonging to a particular group, a set of rules related to that group, and examples illustrating those rules. Each example in this section consists of a mark, the goods or services to which it relates, the expected outcome taking into account all assumptions (i.e., whether the mark is undesirable in that it conflicts with public policy or morality), and a justification for the outcome.

General Practice CP14, together with the General Notice, was published by EUIPO on April 19, 2024. The joint communiqué with General Practice CP14 and all information about CP14 can be found at: <https://www.tmdn.org/publicwebsite/#/practices/2547782>

3. The Global Trademark Market and the Implementation of Bad Faith Standards in Ukraine

According to WIPO, in 2023 there were **88.2 million** valid trademark registrations worldwide, filed with 155 IP offices. Globally, 11.63 million trademark applications were filed, covering 15.23 million classes. The number of classes cited in applications decreased by 2% in 2023, marking the second consecutive annual decline since 2009. The largest volume of applications came from applicants in China, with a total of approximately 7.4 million domestic and foreign applications; followed by applicants from the United States (849,876), the Russian Federation (543,692), India (496,293), and Germany (441,293). The research and technology sector attracted the largest volume of applications from applicants seeking trademark protection abroad (20.1%), Fig. 2.

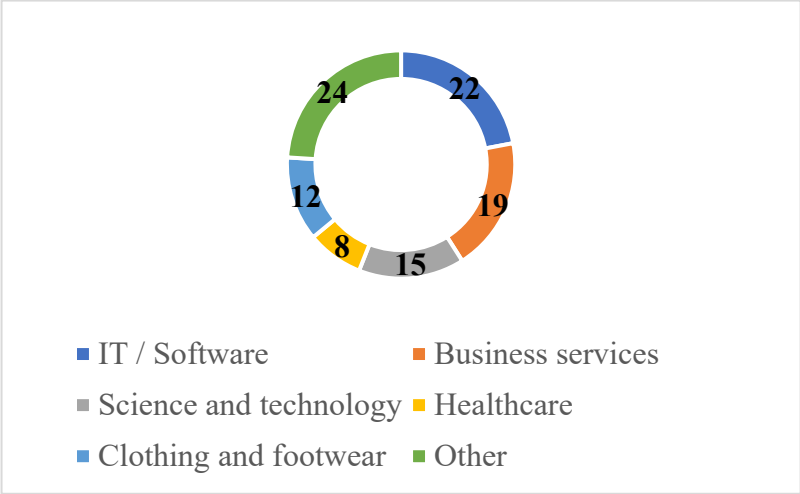


Fig. 2. Sectoral structure of international trademark applications

These are followed by the healthcare sector (13.7%), clothing and accessories (12.4%), and leisure and education (10.1%). Brands in the agriculture (10.1%), business services (9.7%), and home appliances (8.7%) sectors accounted for these respective shares of the total. However, sectors related to chemicals (3.1%), construction (5.5%), and transportation (6.6%) received the smallest share of applications abroad.

According to estimates, **88.2** million active trademark registrations were recorded in 155 IP offices worldwide, which is 6.4% more than in 2022.

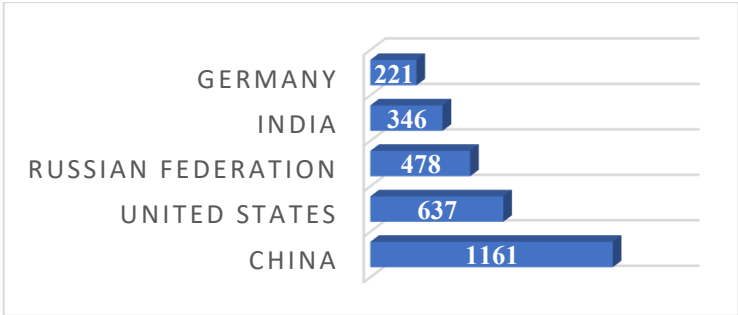


Fig. 3. Leading Countries by Number of Trademark Applications

China has the largest number of active trademark registrations – **46.1 million**. It is followed by the offices of India and the United States, each with 3.2 million registrations.¹³

After a decline in the total number of international trademark applications filed under the Madrid System for two consecutive years, 2024 saw an increase to 65,000 applications. This is 1.2% more than in 2023.

Leading countries by number of applications: 1. United States – 11,270; 2. Germany – 6,449; 3. China – 5,828; 4. France – 4,211; 5. United Kingdom – 3,736. **Ukraine ranks 24th** in this ranking among all countries worldwide – **higher than most European countries**. This is a high figure, given the aggressive war Russia is waging against our country.

The **most sought-after** class in 2024 among all applications was the one covering **computer hardware, software**, other **electrical equipment**, and **electronic apparatus** (10.8% of the total number of applications). Next in popularity are classes related to business services (8.4%) and scientific and technological services (7.8%).

In early 2026, the European Union Intellectual Property Office (EUIPO) announced that the number of applications in the EU trademark system had exceeded 3.2 million, marking a significant milestone in EUIPO's activities in 2026, which coincides with the 30th anniversary of the system. Founded in 1996 in Alicante as the Office for Harmonization in the Internal Market (OHIM), the agency became a pioneer in creating a unified intellectual property rights system covering all EU member states; in 2011, the number of applications reached 1 million; by 2019, it had doubled to 2 million, and another 1.2 million were added over the following seven years. This acceleration in growth underscores the critical importance of trademark registration for businesses seeking to gain a competitive advantage in the Single European Market, as well as the effectiveness of the centralized application procedure, which allows for coverage of 27 countries with a single application, reducing the administrative burden and legal costs for both small and medium-sized enterprises and multinational corporations. Although Germany, Italy, and Spain lead in the number of applications filed, the significant increase in applications from the United States and China confirms that the EU trademark is a global tool and the first step for international companies entering the European market.

Currently, the EUIPO processes 170,000–200,000 applications annually, providing trademark owners with a structured environment offering legal certainty, and has adapted to the registration of non-traditional marks –sound,

¹³ EUIPO Hits 3.2 Million Milestone: Celebrating 30 Years of the EU Trademark. URL: <https://analystip.com/euipo-trademark-milestone-2026-celebrating-30-years/> (date of access: 03.06.2026)

motion, and multimedia marks –alongside traditional word and figurative marks; more than 2.26 million of the 3.2 million applications filed are submitted electronically.

This digital transformation ensures that trademark and patent protection remains accessible and effective in a fast-moving economy, strengthening the EU trademark system as a cornerstone of economic stability and innovation at the start of its fourth decade”.¹⁴

The following indicators demonstrate the effectiveness of Ukraine’s digital market for electronic services. According to data from the State Tax Service of Ukraine, *in the first four months of 2026, non-resident companies providing e-services to Ukrainian users paid over 6.9 billion UAH in “Google tax” to the state budget. In absolute terms, this amounts to 52 million euros; \$97.6 million. Compared to the same period in 2025, revenues increased by 1.5 billion UAH. The taxpayers are companies providing services in the fields of online advertising, streaming platforms, applications, online games, and marketplaces.*

Under the law, a foreign company must register as a VAT payer in Ukraine if, over the past 12 months, the volume of its e-services for Ukrainian users exceeded the equivalent of 1 million UAH.

Among the largest taxpayers are: Apple, Google, Meta, Netflix, Sony, Valve, Etsy, Epic Games, and Wargaming. Since the beginning of the year, nine more non-resident companies have registered as VAT payers in Ukraine. Currently, 154 international companies are already paying the “Google tax” in Ukraine[14].¹⁵

Business Activity and Trademarks in Ukraine. Every year, approximately 20,000 trademark registration applications are filed in Ukraine. Trademarks play a key role in the development and promotion of businesses, allowing consumers to distinguish their goods and services in the market. On average, the trademark registration process in Ukraine takes between 16 and 24 months. However, this lengthy period does not affect the use of the mark, as the term of exclusive rights begins on the date of filing the application. The IP Office provides businesses and other users with information about trademarks that have been granted legal protection in Ukraine. Electronic filing allows trademark owners to submit applications online. In 2024, Ukraine received **23,817** trademark registration applications. The number of applications from foreign applicants increased to 2,843, while the number from domestic applicants decreased slightly to 20,974.

¹⁴ Apple, Google і Meta сплатили Україні понад 6,9 млрд грн податків. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/apple-google-i-meta-splatili-ukrayini-ponad-69-mlrd-grn-podatktiv.html> (дата звернення: 03.06.2026)

¹⁵ Global Brand Database. URL: <https://branddb.wipo.int/> (date of access: 03.06.2026)

According to an analysis of the annual reports of the Antimonopoly Committee of Ukraine , **90–92% of instances of unfair competition in Ukraine involve violations related to means of individualization**: Article 4 (unlawful use of designations) and Article 15-1 (dissemination of misleading information)of the Law of Ukraine “On Protection Against Unfair Competition.”

Currently, the WIPO Global Brand Database contains over 64,045,382 records from 76 national and international registries and serves as the first step in searching for an existing mark that is similar or identical to yours. The database assists in searching for trademark registrations, brand monitoring and enforcement activities, identifying potential conflicts, monitoring registration applications, and taking the necessary legal actions to protect IP rights from unfair competition.

Users can consult the database before filing a trademark registration application or at any other time to track trademarks in the markets of interest to them. Digital technologies have opened up new opportunities for simplifying registration procedures, commercialization, and the circulation of intangible assets in the digital space.

Implementation and Practice of “Bad Faith” in Ukraine. In Ukraine, the concept of bad faith has evolved from isolated court decisions to clear legislative codification and administrative procedures thanks to European integration reforms.

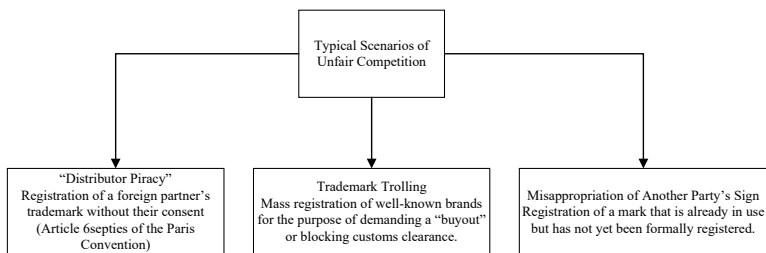
Legal Framework. Under the Law of Ukraine “On the Protection of Rights to Marks for Goods and Services” (as amended), bad faith is established as an absolute ground for declaring a trademark invalid:

A trademark registration may be declared invalid in whole or in part by a court or the Board of Appeals if “the trademark application was filed in violation of the rights of others or with bad faith (bad faith on the part of the applicant), as determined by a court or the Board of Appeals.”

Features of Ukrainian Judicial Practice

Ukrainian courts (in particular, the Commercial Court of Cassation within the Supreme Court) are actively adopting the approaches of the CJEU, adapting them through the lens of Article 13 of the Civil Code of Ukraine (limits on the exercise of civil rights, prohibition of abuse of rights) and the Law of Ukraine “On Protection Against Unfair Competition.”

Three most typical scenarios of *bad faith* have emerged in national practice:



Standards of proof in Ukraine. Unlike many European countries, where bad faith is exclusively an evaluative category of intent, Ukrainian judicial practice has developed a clear list of markers that the plaintiff must prove in their entirety:

1. **Applicant's Awareness:** Proving that, as of the filing date, the defendant was fully aware of another party's use of the mark (evidence of prior negotiations, joint projects, executed contracts, etc.).

2. **Intent:** The defendant's actions following registration. If the defendant immediately sends claims demanding the cessation of the trademark's use or offers to purchase it at an inflated price, the courts interpret this as a classic manifestation of bad faith.

3. **Priority of use:** The plaintiff must demonstrate long-term, consistent, and well-known use of the mark by consumers prior to the date the defendant filed the application.

Administrative Remedies through the Board of Appeals. One of the most significant changes in the implementation of EU requirements was granting the Appeals Chamber of UKRNOIVI (the IP Office) the authority to review applications for declaring a trademark invalid on grounds of bad faith within the framework of *post-registration procedures*.

Advantages of the administrative procedure over the judicial one: Speed: The time required to process an application before the Board of Appeal is significantly shorter than the full cycle of a three-tier court proceeding. Expertise: Cases are reviewed by highly specialized experts in the field of intellectual property who are familiar with EUIPO methodology. However, the courts remain the final arbiter, as any decision by the Board of Appeal may be appealed to a court.

Overall, Ukrainian practice has almost completely aligned with the European approach to assessing *bad faith*. The main difference today lies in the level of detail required in the evidence: European institutions rely more on standards of good-faith business conduct and commercial logic, whereas Ukrainian courts require hard evidence of prior knowledge and abuse on the part of the defendant.

Comparison Table: Approaches to Bad Faith

Assessment criterion	EU Practice (EUIPO / CJEU)	Ukrainian Practice (Courts / UKRNOIIV)
Main focus	The applicant’s subjective intent at the time of filing the application (good faith).	A combination of subjective intent and objective actions (abuse of rights, unfair competition).
Time frame	Exclusively the situation as of the filing date (subsequent actions – only as circumstantial evidence).	Both the situation at the time of filing and subsequent conduct (sending claims, blocking business) are evaluated.
Evergreening (Re-filing of applications)	Recognized as bad faith (Hasbro/Monopoly case) if the goal is to circumvent the requirement for use.	Under development. National practice is only beginning to address the systemic issue of “perpetual” trademark re-filing.
Burden of proof	Rests entirely with the party seeking trademark cancellation. Presumption of good faith.	Lies with the plaintiff. Requires a substantial amount of evidence of actual use of the mark prior to the filing date.

New Earlier TM search capabilities for applicants in EUTM Filing when filing an EU trademark. Currently, when filing an application through the EUTM Filing service, applicants can use the Earlier TM application to verify whether the desired designation is already registered in the EU as a European Union Trade Mark (EUTM). Applicants can search for identical or similar EU trademarks free of charge using the TMview search tool <https://www.tmdn.org/tmview/#/tmview>.

This is an important development, as trademark registration in the EU is based on a first-to-file principle without substantive examination, and most oppositions to trademark applications come from owners of other registered trademarks. Applicants can thus save time and money by searching for already registered trademarks that may conflict with the desired mark before filing an application. There are also other grounds on which trademark applications may be opposed (for example, well-known trademarks that are not registered). It is worth remembering that in most cases, a problem will arise only if there is a connection between the goods and services you offer and those protected by a potentially conflicting trademark (these may be either identical or related goods or services).

As noted by O.P. Orlyuk, head of the Ukrainian National Office of Intellectual Property and Innovation: “...it is important to take foreign experience into account to avoid the mistakes made by other countries. For example, it has been agreed that Ukraine will implement the European trademark registration procedure based on absolute grounds even before joining the EU. This is a strategic step that will allow Ukrainian businesses to adapt to European rules and practices, as well as avoid the problems faced by

countries that joined the EU without prior preparation –it was quite difficult for them to cope with the flood of European trademarks entering their national markets. The transition to the new system means not only simplifying the registration procedure but also significantly reducing registration times –we will be able to meet the deadlines that apply in the EU. And that is exactly what our businesses need right now.”¹⁶

EU4IP Project: A large-scale technical cooperation initiative has been launched with the participation of the European Commission and EUIPO. The project aims to integrate Ukrainian trademark databases into pan-European search tools (such as TMview), enhance the qualifications of experts, and prepare for Ukraine’s future integration into the unified EU Trademark (EUTM) system.

CONCLUSIONS

The conducted research provides grounds to assert that the doctrine of bad faith in EU trademark law has evolved from a fragmented category of judicial practice into a comprehensive legal mechanism for countering abuses of the system of legal protection of designations. The CP13 General Practice became the first systematic document of the EUIPO to synthesize the approaches of the Court of Justice of the European Union (CJEU), national intellectual property offices, and the practice of the EUIPO regarding the criteria for establishing bad faith in trademark applications.

The article establishes that the modern concept of bad faith in EU law is based on two fundamental models: the unlawful appropriation of third-party rights and the abuse of the trademark system itself. Unlike the traditional approach, which associated bad faith primarily with copying others’ marks, current EUIPO practice covers a much broader range of scenarios: parasitic behavior, breach of trust, evergreening, defensive registrations, speculative filings, and blocking competitors’ market entry. The structural model of bad faith proposed by the authors allows for the systematization of these scenarios, the criteria for their assessment, and the legal consequences within the EU system, and can serve as a methodological basis for harmonizing Ukrainian practice with EU law.

It has been established that the key element in assessing bad faith in the practice of the CJEU and EUIPO is not the formal similarity of the signs, but rather an analysis of the applicant’s intent at the time of filing the application. In this context, criteria such as awareness of third-party rights, the absence of honest commercial logic, the chronology of events, the applicant’s pattern of behavior, and the likelihood of gaining an unfair competitive advantage take on particular significance. The case law in Lindt, SkyKick, MONOPOLY, and

¹⁶ Орлюк О. Європейські колеги високо оцінюють прогрес України у сфері ІР. URL: <https://yur-gazeta.com/interview/evropeyski-kolegi-visoko-ocinyuyut-progres-ukrayini-u-sferi-ir.html> (дата звернення: 03.06.2026).

DoggiS demonstrates a shift from a narrow formal analysis () to a comprehensive assessment of the economic and behavioral nature of the applicant's actions.

The study showed that General Practice CP14 significantly expands the functional purpose of the EU trademark system, extending it not only to the protection of the private interests of rights holders but also to the protection of fundamental societal values, public order, and generally accepted moral principles. The document establishes a unified approach to evaluating designations that may conflict with public interests, religious, cultural, or ethical norms, and also takes into account the balance between the protection of morality and freedom of expression.

An analysis of the global trademark market confirms that the rapid growth in the number of applications, the digitization of registration procedures, the development of e-commerce, and the cross-border digital environment objectively increase the risks of bad-faith registrations. In this context, a trademark is becoming not only a means of distinguishing goods and services but also a strategic intangible asset capable of providing competitive advantages, market influence, and control over digital communication channels. At the same time, the trademark system is increasingly being used as a tool for unfair competition, market blocking, parasitizing on business reputation, and creating artificial barriers for competitors.

For Ukraine, the implementation of the CP13 and CP14 approaches has not only legal but also strategic significance in the context of European integration and the harmonization of national legislation with the EU acquis. It has been established that Ukrainian practice is gradually adapting the approaches of the CJEU and EUIPO through judicial review mechanisms, the provisions of Article 13 of the Civil Code of Ukraine, legislation on unfair competition, and the activities of the Appeals Chamber of UKRNOIVI. At the same time, the Ukrainian model has its own specific features related to the heightened importance of proving the applicant's knowledge, prior contractual or other contractual relations, actual use of the mark, and subsequent conduct following registration.

It is argued that the further development of the Ukrainian trademark protection system requires not only the formal adoption of European approaches but also the creation of its own methodological guidelines for assessing bad faith, taking into account the practice of the EUIPO, the CJEU, and national case law. It is also advisable to clarify the criteria for bad faith in the rules for examining applications and in administrative dispute resolution procedures.

SUMMARY

In today's digital economy, the problem of bad faith is taking on new forms related to automated brand monitoring, mass filing of applications, digital trademark squatting, and the use of algorithmic market analysis

systems and artificial intelligence to identify commercially promising designations. This poses new challenges for the trademark legal protection system and requires the further development of mechanisms to detect and prevent bad-faith practices at the international level.

Therefore, the implementation of European standards for assessing bad faith is a necessary condition for the formation in Ukraine of a modern, transparent, and predictable system of intellectual property rights protection capable of ensuring a balance between the protection of bona fide businesses, freedom of competition, and the effective functioning of the digital economy.

Key words: bad faith, trademark law, EUIPO, CP13, CP14, European Union trademark, unfair competition, trademark registration, applicant's intent, intellectual property rights.

References

1. ЄС та Україна домовилися про підтримку інтеграції України до системи інтелектуальної власності ЄС. URL: <https://nipo.gov.ua/ies-ta-ukraina-domovylysia-pro-pidtrymku-intehratsii-ukrainy-do-systemy-intelektualnoi-vlasnosti-ies/> (дата звернення: 03.06.2026).

2. The European Union brand: figures and developments. URL: <https://depot-de-marque.com/en/lue-brands-figures-and-trends/> (date of access: 03.06.2026).

3. CP13 – A new common practice on trademark applications made in bad faith. URL: <https://www.boip.int/en/ip-professionals/news/cp13-a-new-common-practice-on-trademark-applications-made-in-bad-faith> (date of access: 03.06.2026).

4. Trademark Applications Filed in Bad Faith. Common Communication CP13. European Union Intellectual Property Network. 2024. URL: https://www.obi.gr/wp-content/uploads/2024/03/CP13_Common_Communication_Trademarkapplicationsmadeinbadfaith.pdf (date of access: 03.06.2026).

5. Gawel A. Common Practice of EU Intellectual Property Offices Regarding Trademark Applications Filed in Bad Faith (CP13). UPRP Quarterly. 2024. URL: https://uprp.gov.pl/sites/default/files/2024-07/2_2024_KWARTALNIK.PDF (date of access: 03.06.2026).

6. Joint Communication on Common Practice Regarding Bad-Faith Trademark Applications. URL: <https://uprp.gov.pl/pl/aktualnosci/informacje/wspolny-komunikat-w-sprawie-wspolnej-praktyki-dotyczacej-zgloszen-znakow-towarowych-dokonywanych-w-zlej-wierze> (date of access: 03.06.2026).

7. Demchenko T.S. Bad Faith of the Applicant in Trademark Legislation: monograph. Kyiv: Lazurit-Poligraf, 2008. 92 p.

8. CP14. Trade Marks Contrary to Public Policy or to Accepted Principles of Morality. URL: <https://www.tmdn.org/publicwebsite/#!/practices/2547782> (date of access: 03.06.2026).

9. European Union Intellectual Property Network. Common Communication. Trade Marks Contrary to Public Policy or to Accepted Principles of Morality. April 2024. URL: https://www.tmdn.org/network/documents/10181/2569797/CP14_Common_Communication_en.pdf (date of access: 03.06.2026).

10. Kaszlikowski K. New CP14 Common Practice – Trademarks Contrary to Public Order or Morals. World Trademark Review. 2024. URL: <https://www.worldtrademarkreview.com/article/new-cp14-common-practice-trademarks-contrary-public-order-or-morals> (date of access: 03.06.2026).

11. World Intellectual Property Indicators Report: Global Patent Filings Reach Record High in 2023. URL: https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2024/article_0015.html (date of access: 03.06.2026).

12. Звіт ВОІВ: у яких секторах і класах найчастіше реєструють винаходи, промислові зразки та торговельні марки у світі. URL: <https://nipo.gov.ua/zvit-voiv-najchastisha-reiestratsia/> (дата звернення: 03.06.2026).

13. EUIPO Hits 3.2 Million Milestone: Celebrating 30 Years of the EU Trademark. URL: <https://analystip.com/euipo-trademark-milestone-2026-celebrating-30-years/> (date of access: 03.06.2026).

14. Apple, Google і Meta сплатили Україні понад 6,9 млрд грн податків. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/apple-google-i-meta-splatili-ukrayini-ponad-69-mlrd-grn-podatkiiv.html> (дата звернення: 03.06.2026).

15. Global Brand Database. URL: <https://branddb.wipo.int/> (date of access: 03.06.2026).

16. Орлюк О. Європейські колеги високо оцінюють прогрес України у сфері ІР. URL: <https://yur-gazeta.com/interview/evropeyski-kolegi-visoko-ocinyuyut-progres-ukrayini-u-sferi-ir.html> (дата звернення: 03.06.2026).

Information about the authors:

Androshchuk Hennadii Oleksandrovych,

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Chief Researcher at the Research Institute of Intellectual Property
of the National Academy of Sciences of Ukraine
11, Kazymyra Malevycha Str., Kyiv, 03150, Ukraine
ORCID: 0000-0003-0781-9740

Khvostenko Vladyslav Serhiyovych,

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Patent Attorney,
Associate Professor of the Department of Cybersecurity,
National Technical University ‘Kharkiv Polytechnic Institute’
2, Kirpichova Street, Kharkiv, 61000, Ukraine
ORCID: 0000-0002-6436-4159

**ANTI-CORRUPTION REFORM OF UKRAINIAN CRIMINAL LAW
IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION:
ISSUES OF CLASSIFICATION AND LAW ENFORCEMENT**

Babkova T. V.

INTRODUCTION

Ukraine's process of European integration places unprecedented demands on the modernisation of its legal system, with the establishment of a robust anti-corruption framework serving as a key indicator of progress. The establishment and full launch of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the Specialised Anti-Corruption Prosecutor's Office and the High Anti-Corruption Court (HACC) have marked a transition to fundamentally new, European standards of criminal justice. In this context, the correct criminal classification of acts of corruption has ceased to be merely a doctrinal issue, becoming a fundamental factor in ensuring the rule of law and Ukraine's fulfilment of its international obligations.

Practical efforts to combat corruption-related crime reveal significant difficulties in the legal assessment of such socially harmful acts. Despite ongoing reforms of anti-corruption legislation, systemic difficulties continue to arise in law enforcement regarding the distinction between criminal offences that are similar in substance, the precise identification of the characteristics of a specific perpetrator, and the legal clarification of the limits of unlawful benefit. The correctness of the substantive legal classification at the initial stages of the investigation directly determines not only the prospects of securing a conviction, but also compliance with human rights guarantees and the high standards of evidence upheld by the European community.

The constant evolution of domestic anti-corruption legislation and the consistent tightening of standards for the assessment of evidence in the practice of the Supreme Court and the High Anti-Corruption Court have created an urgent need for further theoretical examination of issues relating to the classification of offences. As part of the transition towards European integration, the Ukrainian judiciary is compelled to move away from a formal, purely mechanical application of the provisions of the Criminal Code of Ukraine. Instead, a comprehensive, substantive analysis of the actual nature of official relations, the economic substance of the preferential treatment received, and the methods of exercising official powers is becoming essential, which determines the aim and structure of this study.

1. Doctrinal approaches and practical issues regarding the distinction between abuse of office and misappropriation of property (Articles 191 and 364 of the Criminal Code of Ukraine)

One of the most contentious and complex issues in the application of the law within the national anti-corruption justice system remains the clear distinction between the elements of criminal offences under Article 191 of the Criminal Code of Ukraine (misappropriation, embezzlement or acquisition of property through abuse of official position) and Article 364 of the Criminal Code of Ukraine (abuse of power or official position)¹. In the day-to-day work of pre-trial investigation bodies, situations constantly arise where a public official, using their administrative resources or powers, causes significant financial damage to the state's interests or to legal entities governed by public law; however, accurately determining the legal nature of such an offence presents significant difficulties.

The key distinguishing feature in this context is the objective aspect and the specific nature of the perpetrator's intent. Whilst Article 191 of the Criminal Code of Ukraine requires the direct unlawful appropriation of another person's property or its unlawful conversion for the benefit of the perpetrator or third parties, Article 364 of the Criminal Code of Ukraine is of a more general nature and covers cases of abuse of official position contrary to the interests of the service, where the causing of harm is not related to the physical or direct transfer of ownership of assets to a specific beneficiary².

The difficulty in modern investigations lies in the fact that, in most large-scale anti-corruption schemes, the act of misappropriating assets is covert, multi-stage and indirect in nature. The conclusion of contracts that are knowingly detrimental to the state, the purchase of goods or services at artificially inflated prices through a chain of intermediaries, or the unjustified transfer of budget funds to the accounts of affiliated entities formally constitute abuse of office. However, in essence, such actions pursue a single ultimate goal – the illegal diversion of public assets and their subsequent distribution³. In such situations, the prosecution must prove not merely that there has been a breach of official duties or regulations, but that there was an

¹ Criminal Code of Ukraine: Code of Ukraine; Law No. 2341-III of 5 April 2001. 'Legislation of Ukraine' database / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14>

² Тацій В. Я., Борисов В. І., Тютюгін В. І. Кримінальне право України. Особлива частина : підручник. 6-ге вид. Харків : Право, 2020. 768 с.

³ About the High Anti-Corruption Court: Law of Ukraine No. 2447-VIII of 7 June 2018. 'Legislation of Ukraine' database / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2447-19>

initial, direct intent specifically to appropriate the property, which is the most challenging aspect of the burden of proof⁴.

Current case law of the Supreme Court shows a clear trend towards a narrow interpretation of the provisions of Article 191 of the Criminal Code of Ukraine. The courts of cassation consistently emphasise that the existence of adverse financial consequences or losses for an enterprise does not in itself automatically constitute evidence that the guilty party has taken possession of the property. The court requires law enforcement agencies to provide a detailed explanation of the actual mechanism by which control over the assets passed to the accused or to entities associated with him⁵. The consequence of this strict stance is that a significant proportion of criminal proceedings which, at the stage of entry into the Unified Register of Pre-trial Investigations, were classified as misappropriation or embezzlement, are reclassified during court proceedings before the High Anti-Corruption Court as abuse of office under Article 364 of the Criminal Code of Ukraine⁶. Such a transformation is crucial to the stability of the public prosecution, as it completely alters both the subject matter and the overall scope of the evidentiary process.

2. The evolution of the concept of a special legal entity and the classification of unlawful gains in the context of the modernisation of the administrative system

The reform of Ukraine's public sector in line with European standards of good governance is accompanied by a far-reaching modernisation of the administrative structure. The emergence of independent national regulators, the formation of collegial supervisory boards at state-owned enterprises involving foreign experts, and the active delegation of public functions to private entities have significantly complicated the traditional criminal law understanding of the category of 'public official'⁷. The current note to Article 364 of the Criminal Code of Ukraine requires that the individual hold organisational, managerial, administrative or operational responsibilities; however, the nature of modern management models often blurs these boundaries.

⁴ On the Prevention of Corruption: Law of Ukraine No. 1700-VII of 14 October 2014. 'Legislation of Ukraine' database / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>

⁵ About the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine: Law of Ukraine No. 1698-VII of 14 October 2014. 'Legislation of Ukraine' database / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1698-18>

⁶ Борисов В. І., Тютюгін В. І. Кримінальна відповідальність за корупційні кримінальні правопорушення: монографія. Харків : Право, 2021. 256 с.

⁷ Decision of the Grand Chamber of the Supreme Court of 16 January 2019 in Case No. 751/7557/15-k. Unified State Register of Court Decisions. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79298340>

This issue became most acute when determining the legal status of members of the supervisory boards of large state-owned companies and strategic enterprises. Although, formally speaking, such individuals do not carry out day-to-day operational management of assets or staff, their actual influence on strategic decision-making, the approval of multi-million-pound contracts and the appointment of senior management is decisive⁸. For a long time, national case law has shown inconsistency regarding the recognition of members of supervisory boards as perpetrators of corruption offences. Similar difficulties in classification arise in relation to staff of the new anti-corruption bodies, specific categories of employees at enterprises with partial state ownership, and persons who provide public services but are funded by international grants⁹.

In parallel with the transformation of the perpetrator, the objective aspect of corrupt acts is also evolving, particularly in the context of the subject matter of the offence under Article 368 of the Criminal Code of Ukraine. National legislation, adapting to the requirements of the UN Convention against Corruption and the Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption, has officially replaced the concept of ‘bribe’ with a broader category – ‘undue advantage’ – which encompasses funds, other property, advantages, privileges, services or intangible assets that are promised, offered or provided without lawful grounds¹⁰.

However, whilst the recording and documentation of the receipt of tangible assets or funds are technically well-established processes, the classification and proof of the provision of unlawful benefits of an intangible nature remain largely a matter of judgement. Such forms of preferential treatment as artificial assistance with career advancement, the provision of political support in elections, securing the loyalty of media outlets, or the creation of hidden monopoly conditions for business are extremely difficult to formalise and convert into a concrete body of evidence¹¹. The absence of clear legal boundaries poses a serious risk of criminal prosecution being unduly broadened, where the lines between ordinary political agreements, elements

⁸Кальман О. Г. Корупція і протидія корупції: кримінально-правовий аспект : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2020. 348 с.

⁹Decision of the Criminal Cassation Court within the Supreme Court dated 15 February 2022 in Case No. 991/7558/20. Unified State Register of Court Decisions. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103477080>

¹⁰Judgment of the High Anti-Corruption Court of 5 October 2021 in Case No. 991/3927/20. Unified State Register of Court Decisions. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100214516>

¹¹Баулін Ю. В. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник. Харків : Право, 2019. 528 с.

of legitimate lobbying, corporate ethics and criminal acts of corruption become too fine and blurred¹².

3. Incorporating the ECHR's standards of practice into anti-corruption justice: the limits of proof and entrapment

The path towards European integration requires the Ukrainian judicial system to comply fully with Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which guarantees the right to a fair trial. In the field of anti-corruption, this rule has become particularly relevant due to the need to resolve the acute problem of distinguishing between the lawful documentation of facts regarding the receipt of undue advantage and unlawful provocation of bribery by law enforcement agencies¹³. The specific nature of investigations into latent corruption offences involves the active use of covert investigative (detective) measures (CIDM), in particular the monitoring of the commission of an offence by simulating the circumstances of the offence or conducting a special investigative experiment¹⁴.

The European Court of Human Rights (ECHR) has established a clear doctrine in a number of landmark judgments: during investigations, the state may not act as an agent provocateur; law enforcement agencies are entitled to capitalise on a person's existing criminal intent, but are not entitled to artificially create such intent in the absence of an initial initiative on the part of the subject of the investigation¹⁵. Modern anti-corruption justice in Ukraine, primarily in the form of the High Anti-Corruption Court, has fully incorporated these standards into its practice. Today, merely formally recording the transfer of money to a public official is insufficient for a court to deliver a guilty verdict. The entire set of circumstances must be examined by the court: who was the initial initiator of the corrupt contact (the complainant or the public official); whether there was objective evidence of the person's prior corrupt activities prior to the involvement of the informant; whether the actions of operational staff and informants were of a persistent,

¹² Дудоров О. О., Мовчан Р. О. Кримінально-правова протидія корупції в Україні: проблеми теорії та практики. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 298–302. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2021/76.pdf

¹³ Criminal Procedure Code of Ukraine: Code of Ukraine; Law No. 4651-VI of 13 April 2012. 'Legislation of Ukraine' database / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17>

¹⁴ Навроцький В. О. Основи кримінально-правової кваліфікації : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2021. 512 с.

¹⁵ Decision of the Criminal Cassation Court within the Supreme Court dated 7 October 2020 in Case No. 725/1199/19. Unified State Register of Court Decisions. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92198365>

systematic or psychologically coercive nature, which effectively induced the person to commit an offence¹⁶.

In many complex cases heard by the High Anti-Corruption Court, the defence builds its entire strategy around proving that the bribery was instigated. In the absence of clear and documented evidence that the public official demanded a benefit or expressed such an intention of their own accord, the prolonged passive behaviour of the investigators and the persistent offers made by the applicant provide direct grounds for acquittal or for declaring all results obtained by the National Security and Defence Council to be inadmissible evidence on the basis of the ‘fruit of the poisonous tree’ doctrine¹⁷.

A further complication is that, in the practice of the High Anti-Corruption Court, the substantive legal classification of a corrupt act has proved to be inextricably linked to strict adherence to procedural form. Even in cases where the fact of a person’s corrupt conduct is evident, systemic procedural violations – such as failure to observe the rules of subject-matter jurisdiction between the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU) and other bodies, breaches of the time limits for declassifying materials of the covert investigative (search) actions (CISA) as set out in Article 290 of the Code of Criminal Procedure of Ukraine, or improper procedural formalisation of prosecutors’ powers – result in the nullification of the investigation’s findings¹⁸. Anti-corruption justice in Ukraine is evolving towards a European balance, where the effectiveness of criminal prosecution cannot be achieved at the expense of disregarding procedural human rights.

CONCLUSIONS

This study of current issues relating to the classification of corruption-related criminal offences in the context of the transition towards European integration leads to the following conclusions.

The transformation of Ukraine’s legal system under the influence of European Union standards has led to a shift in the national anti-corruption justice system from a formal, purely mechanical approach to applying the provisions of the Criminal Code of Ukraine to a thorough, substantive analysis of the nature of official relationships and the actual economic substance of

¹⁶ Хавронюк М. І. Корупційні злочини: сучасні проблеми кримінально-правової характеристики. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2020. № 1 (13). С. 45–59. URL: <http://vakr.nlu.edu.ua/article/view/204462> (дата звернення: 18.05.2026).

¹⁷ Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. Київ : ВД «Дакор», 2023. 1380 с.

¹⁸ About the Public Prosecutor’s Office: Law of Ukraine No. 1697-VII of 14 October 2014. ‘Legislation of Ukraine’ database / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

offences. The requirements for unconditional adherence to high standards of evidence and procedural human rights have come to the fore.

The case law of the High Anti-Corruption Court and the Supreme Court currently serves as the primary stabilising and doctrinal factor defining the scope of application of criminal law. Thanks to the consistent implementation of the practice of the European Court of Human Rights, effective legal safeguards have been established against entrapment by law enforcement agencies, and the scope of formal charges under articles relating to the misappropriation of property (Article 191 of the Criminal Code) has been narrowed in the absence of proven intent to directly take possession of the assets.

The continued successful development of anti-corruption legislation requires urgent improvements to the legal drafting of substantive law. It is necessary to clarify the concept of ‘public official’ at the legislative level, taking into account the latest collegial and supervisory models of public sector management, and to develop unified, clear criteria for distinguishing between permissible operational documentation of a crime and unlawful incitement. Ensuring a high standard of procedural culture and legal certainty is a prerequisite for the formation of a uniform judicial practice and the successful integration of Ukraine into the European legal area.

SUMMARY

This study analyses the complex processes of transformation in Ukraine’s substantive and procedural criminal law under the influence of the European integration vector. It examines the current practice of the High Anti-Corruption Court and the Supreme Court regarding the legal assessment of corruption-related criminal offences. Particular attention is paid to the doctrinal and practical issues of distinguishing between the elements of offences under Articles 191 and 364 of the Criminal Code of Ukraine in schemes involving the misappropriation of public assets. The study identifies key challenges in defining the characteristics of a special subject in the context of the modernisation of the administrative system and the emergence of new public sector infrastructure institutions. The specifics of incriminating intangible unlawful benefits and the criteria for distinguishing them from political or corporate preferences are analysed. Through the lens of the practice of the European Court of Human Rights, procedural and substantive safeguards protecting individuals from provocation to bribery by law enforcement agencies are summarised. Based on the analysis, specific proposals have been formulated regarding the unification of standards of proof and the improvement of current criminal legislation. The results of the study are aimed at improving the quality of the legal framework for pre-trial

investigations and ensuring the principle of legal certainty on Ukraine's path to EU membership.

References

1. Criminal Code of Ukraine: Code of Ukraine; Law No. 2341-III of 5 April 2001. 'Legislation of Ukraine' database / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14>
2. Тацій В. Я., Борисов В. І., Тютюгін В. І. *Кримінальне право України. Особлива частина : підручник*. 6-те вид. Харків : Право, 2020. 768 с.
3. On the High Anti-Corruption Court: Law of Ukraine No. 2447-VIII of 7 June 2018. 'Legislation of Ukraine' database / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2447-19>
4. On the Prevention of Corruption: Law of Ukraine No. 1700-VII of 14 October 2014. 'Legislation of Ukraine' database / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>
5. About the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine: Law of Ukraine No. 1698-VII of 14 October 2014. 'Legislation of Ukraine' database / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1698-18>
6. Борисов В. І., Тютюгін В. І. *Кримінальна відповідальність за корупційні кримінальні правопорушення : монографія*. Харків : Право, 2021. 256 с.
7. Decision of the Grand Chamber of the Supreme Court of 16 January 2019 in Case No. 751/7557/15-k. Unified State Register of Court Decisions. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79298340>
8. Кальман О. Г. Корупція і протидія корупції: кримінально-правовий аспект : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2020. 348 с.
9. Ruling of the Criminal Cassation Court within the Supreme Court dated 15 February 2022 in Case No. 991/7558/20. Unified State Register of Court Decisions. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103477080>
10. Judgment of the High Anti-Corruption Court of 5 October 2021 in Case No. 991/3927/20. Unified State Register of Court Decisions. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100214516>
11. Баулін Ю. В. *Кримінальне право України: Загальна частина : підручник*. Харків : Право, 2019. 528 с.
12. Дудоров О. О., Мовчан Р. О. Кримінально-правова протидія корупції в Україні: проблеми теорії та практики. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 298–302. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2021/76.pdf

13. Criminal Procedure Code of Ukraine: Code of Ukraine; Law No. 4651-VI of 13 April 2012. 'Legislation of Ukraine' database / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17>

14. Навроцький В. О. Основи кримінально-правової кваліфікації : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2021. 512 с.

15. Ruling of the Criminal Cassation Court within the Supreme Court dated 7 October 2020 in Case No. 725/1199/19. Unified State Register of Court Decisions. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92198365>.

16. Хавронюк М. І. Корупційні злочини: сучасні проблеми кримінально-правової характеристики. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2020. № 1 (13). С. 45–59. URL: <http://vakp.nlu.edu.ua/article/view/204462>.

17. Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. Київ : ВД «Дакор», 2023. 1380 с.

18. About the Public Prosecutor's Office: Law of Ukraine No. 1697-VII of 14 October 2014. 'Legislation of Ukraine' database / Verkhovna Rada of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18>

Information about the author:

Babkova Tetyana Viktorivna,

Candidate of Juridical Sciences,

Associate Professor at the Department of International
and European Law Faculty of Law

Western Ukrainian National University

11, Lvivska Street (main building), Ternopil, 46009, Ukraine

**INTERNATIONAL AND NATIONAL LEGAL MECHANISMS
FOR ENSURING THE RESILIENCE OF UKRAINE'S
HEALTHCARE SYSTEM IN THE FACE OF GLOBAL INFECTIOUS
DISEASE THREATS AND THE IMPLEMENTATION
OF THE ONE HEALTH APPROACH**

Hotsuliak S. L.

INTRODUCTION

The succession of global health emergencies over the past two decades – severe acute respiratory syndrome, pandemic influenza, Middle East respiratory syndrome, Ebola, Zika and, most consequentially, COVID-19 – has changed the way international and national legal systems conceive of public health protection. Infectious disease threats are no longer treated as exceptional shocks to be managed through ad hoc emergency regulation. Instead, contemporary international health law assumes a structural perspective in which prevention, preparedness, response and recovery are organised as continuous, legally institutionalised functions of the State. This shift is captured by the concept of health-system resilience, understood as the capacity of a healthcare system to anticipate, absorb, adapt to and transform under stress while continuing to deliver essential health services and protect population health¹.

For Ukraine, the legal task of building such resilience is unusually demanding. The country faces a triple burden: a still-incomplete reform of its public health system, the consequences of the full-scale armed aggression of the Russian Federation since February 2022, and the obligations associated with European Union candidacy. Each of these factors changes the regulatory baseline. The war has damaged health infrastructure, disrupted surveillance, displaced populations and increased the risk of outbreaks of vaccine-preventable diseases, tuberculosis, HIV and antimicrobial-resistant infections². At the same time, Ukraine's accession to the EU4Health programme in July 2022 and the signature in 2024 of a Memorandum of Understanding between the Ministry of Health and the European Centre for Disease Prevention and Control have created concrete legal channels through

¹ Yeoh K. W., Wu Y., Chakraborty S., Elhusseiny G., Gondhowiardjo S., Joseph N. et al. Global Health System Resilience during Encounters with Stressors – Lessons Learnt from Cancer Services during the COVID-19 Pandemic. *Clinical Oncology*. 2023. Vol. 35, № 4. P. e273–e283. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.clon.2023.01.004>.

² World Health Organization. Ukraine Emergency. Geneva : WHO, 2022. URL: <https://www.who.int/europe/emergencies/situations/ukraine-emergency>.

which the country must align its public health rules with the European Health Union acquis³.

The combination of these pressures is unprecedented in the post-1945 history of European public health governance. Few candidate States have been required to simultaneously reorganise their core public health statutes, absorb the legal corpus of the European Health Union and operate health institutions in wartime conditions. The wartime variable is particularly important from a legal perspective. Martial law, introduced by Presidential Decree № 64/2022 of 24 February 2022 and prolonged through successive parliamentary extensions, has activated emergency competences across the executive that affect the design and enforcement of public health rules. Continuity of medical care, the operation of the Programme of Medical Guarantees administered by the National Health Service of Ukraine, the licensing of healthcare providers and the regulation of pharmaceutical and biological products have all been subject to adaptive measures whose legal design depends on the integration of resilience principles into the underlying statutes.

The chapter is positioned within the broader question of European integration transformations of Ukraine's healthcare system. It treats resilience and One Health not as policy slogans but as legally operable concepts that must be encoded in statutory rules, administrative competences, financing arrangements, surveillance duties and intersectoral coordination mechanisms. The One Health approach – recognising the interdependence of human, animal, plant and environmental health – is now the organising principle of the Quadripartite One Health Joint Plan of Action (2022–2026) prepared jointly by the Food and Agriculture Organisation of the United Nations, the United Nations Environment Programme, the World Health Organization and the World Organisation for Animal Health⁴. The European Union has integrated this approach into its Global Health Strategy and into the legal design of the Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA), as well as into the second Joint Action on Antimicrobial Resistance and Healthcare-Associated Infections⁵.

³ European Centre for Disease Prevention and Control. ECDC Signs Memorandum of Understanding with the Ministry of Health of Ukraine. Stockholm : ECDC, 29 October 2024. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/news-events/ecdc-signs-memorandum-understanding-ministry-health-ukraine>.

⁴ Food and Agriculture Organization of the United Nations, United Nations Environment Programme, World Health Organization, World Organisation for Animal Health. One Health Joint Plan of Action (2022–2026): Working Together for the Health of Humans, Animals, Plants and the Environment. Geneva : WHO, 2022. 84 p. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240059139>.

⁵ European Commission. EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2022. URL: https://health.ec.europa.eu/system/files/2023-10/international_ghs-report-2022_en.pdf.

Three methodological choices structure the analysis. First, the chapter relies on a doctrinal-comparative method that treats international, supranational and national legal instruments as interconnected layers of a single normative system rather than as parallel regimes. Such a treatment is necessary because Ukraine's European integration commitments operate as a translation mechanism: substantive duties contained in EU regulations and decisions must be received into domestic law through legislative amendments, administrative regulations and operational guidance. Second, the chapter adopts a problem-oriented perspective: it begins from documented gaps in Ukraine's resilience profile – fragmented biosafety governance, weak intersectoral coordination, absent statutory definition of resilience – and traces them through the relevant legal layers to identify the precise normative interventions required. Third, the chapter integrates the wartime variable by examining how martial law competences modify the ordinary public health regime and which features of the law need to be made resilient to extreme operational stress.

The objective of the chapter is to identify how the international and European legal frameworks on infectious disease threats and One Health interact with Ukraine's national legislation, and to propose legal and governance directions for an EU-aligned implementation that strengthens the resilience of the national healthcare system. The analysis is structured in three sections. The first section examines the international and European Union legal standards governing health-system resilience, infectious disease threats and the One Health approach. The second section reconstructs Ukraine's national legal framework on public health, epidemiological safety, biological security and healthcare-system resilience. The third section formulates the principal legal and governance directions for EU-aligned One Health implementation in Ukraine. The conclusions synthesise the findings and outline a roadmap of statutory and institutional reforms.

1. International and European Union legal standards on health-system resilience, infectious disease threats and the One Health approach

The contemporary international legal framework for managing infectious disease threats is anchored in the International Health Regulations (2005), a legally binding instrument adopted under Article 21 of the Constitution of the World Health Organization. The Regulations bind 196 States Parties, including Ukraine, and require them to develop, strengthen and maintain core public health capacities for surveillance and response⁶. The Regulations operate through a combination of substantive obligations – early notification

⁶ World Health Organization. International Health Regulations (2005). Third edition. Geneva : WHO, 2016. 84 p. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241580496>.

of events that may constitute a public health emergency of international concern, designation of National IHR Focal Points, and implementation of routine public health measures at points of entry – and procedural mechanisms that allow the Director-General of the World Health Organization to issue temporary and standing recommendations. The annual reporting tool (State Party Self-Assessment Annual Reporting, e-SPAR) operationalises fifteen capacities measured by thirty-five indicators, providing a comparable benchmark for legal preparedness⁷.

The 2024 amendments to the Regulations, adopted by consensus at the Seventy-seventh World Health Assembly and entering into force on 19 September 2025, mark the most significant doctrinal evolution since the 2005 revision. They introduce a new alert tier – the 'pandemic emergency' – to trigger stronger international collaboration when a health risk escalates beyond a public health emergency of international concern. The amendments also require States Parties to establish or designate a National IHR Authority responsible for coordinating implementation, and they entrench equity and solidarity in access to medical products and financing⁸. The shift from a single Focal Point to a National IHR Authority responds to documented failures of intersectoral coordination observed during COVID-19, when fragmented mandates and weak legal authority impeded timely action⁹.

The legal innovation of the 'pandemic emergency' warrants closer examination. It is not merely a rhetorical category but a graded trigger that enables the Director-General of the World Health Organization to invite stronger collaboration on access to medical products, financing and surge capacity, and to coordinate the operational response across the One Health spectrum. From the perspective of a candidate State preparing to join the European Health Union, the 'pandemic emergency' tier dovetails with the recognition of a public health emergency at Union level under Regulation (EU) 2022/2371. Ukraine will therefore need to ensure that its national emergency law recognises both triggers, defines the relations between them and provides for automatic activation of preparedness duties when either threshold is crossed.

⁷ World Health Organization. IHR States Parties Self-Assessment Annual Reporting Tool (e-SPAR). Geneva : WHO, 2023. URL: <https://www.who.int/emergencies/operations/international-health-regulations-monitoring-evaluation-framework/states-parties-self-assessment-annual-reporting>.

⁸ World Health Organization. Amended International Health Regulations Enter into Force. Geneva : WHO, 19 September 2025. URL: <https://www.who.int/news/item/19-09-2025-amended-international-health-regulations-enter-into-force>.

⁹ Phelan A., Gostin L. National IHR Authorities in the 2024 Amendments to WHO's International Health Regulations. *BMJ Global Health*. 2025. Article in advance. URL: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC12434747/>.

The One Health approach has been operationalised at the international level by the Quadripartite One Health Joint Plan of Action (2022–2026). The Plan articulates six action tracks covering integrated health systems, emerging and re-emerging zoonotic epidemics, endemic zoonotic and neglected tropical diseases, food safety, antimicrobial resistance, and the environment. It commits the four agencies – the Food and Agriculture Organization of the United Nations, the United Nations Environment Programme, the World Health Organization and the World Organisation for Animal Health – to coordinated technical assistance, shared evidence generation and harmonised guidance¹⁰. The Plan is supplemented by the Quadripartite One Health Legislative Assessment Tool for Antimicrobial Resistance, which provides a structured methodology for assessing and reforming national legal frameworks across the human, animal, plant and environmental sectors¹¹.

The legislative methodology of the Quadripartite assessment tool merits particular emphasis because it moves One Health from declaratory commitments to operational legal reform. The tool decomposes the AMR regulatory cycle into surveillance, infection prevention and control, antimicrobial stewardship, governance and intersectoral coordination, and food-chain controls. It then maps domestic statutes onto these functions, identifies overlaps and silences, and prescribes targeted legislative interventions. Applied to Ukraine, this methodology would reveal a pronounced asymmetry between the relatively dense regulation of human-sector antimicrobial use and the comparatively thinner regulation of veterinary and environmental antimicrobial flows. The same asymmetry is observable in zoonoses, where the human-side surveillance infrastructure of the Public Health Centre is not yet fully interoperable with the veterinary surveillance system operated by the State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection.

Within the European Union, the legal architecture of the European Health Union responds directly to the lessons of COVID-19. Regulation (EU) 2022/2371 of the European Parliament and of the Council of 23 November 2022 on serious cross-border threats to health repealed Decision № 1082/2013/EU and lays down rules on prevention, preparedness and

¹⁰ Hernandez A., Lee J., Kang H. Navigating the Interconnected Web of Health: A Comprehensive Review of the One Health Paradigm and Its Implications for Disease Management. *Yonsei Medical Journal*. 2025. Vol. 66, № 3. P. 137–148. DOI: <https://doi.org/10.3349/ymj.2024.0108>.

¹¹ Bullón Caro C., van der Heijden M., Echeverría A., Matheu J., Loi C., Sherman D., Galantich K., Gobena A., Viinikainen T. The Quadripartite One Health Legislative Assessment Tool for Antimicrobial Resistance (OHLAT): Supporting Legal Preparedness for AMR. *Journal of Global Health Law*. 2025. Vol. 2, № 1. P. 121–148. DOI: <https://doi.org/10.4337/jghl.2025.01.07>.

response planning, joint procurement of medical countermeasures, emergency research and innovation, epidemiological surveillance and monitoring, the Early Warning and Response System, risk assessment, coordination of response and the recognition of a public health emergency at Union level¹². The Regulation strengthens the Health Security Committee, establishes a network of European Union reference laboratories for public health and creates an advisory committee for the recognition of public health emergencies at Union level. It thus moves the European Union from a coordination framework to a structured emergency-governance regime.

Regulation (EU) 2022/2371 introduces several legal innovations relevant to candidate States. First, it elevates national preparedness and response planning from a soft-law exercise to a binding obligation supported by a Union-level template, periodic peer reviews and stress tests. Second, it equips the Early Warning and Response System with explicit operational rules for the exchange of personal data necessary for contact tracing while preserving safeguards under Regulation (EU) 2016/679 (the General Data Protection Regulation). Third, it codifies joint procurement of medical countermeasures as a permanent Union instrument, lessening dependence on ad hoc emergency arrangements. Fourth, it formalises the recognition of a public health emergency at Union level as a legal trigger that activates ancillary measures – including regulatory flexibility for medical products under Regulation (EU) 2022/123 conferring an enhanced mandate on the European Medicines Agency, and the deployment of HERA's emergency mechanisms. For Ukraine, the operational consequence is that approximation to the EU *acquis* requires more than translation of definitions: it requires the construction of administrative competences that can plug into the Union's emergency infrastructure.

The legal regime of cross-border threats is complemented by Regulation (EU) 2021/522 establishing the EU4Health programme for 2021–2027 with a budget of EUR 4.4 billion. The programme funds Member States in the transition to better preparedness and the reinforcement of their health systems and supports the implementation of health-related sustainable development goals¹³. The programme is paired with the Health Emergency Preparedness and Response Authority, established as a Directorate-General of the European

¹² Regulation (EU) 2022/2371 of the European Parliament and of the Council of 23 November 2022 on serious cross-border threats to health and repealing Decision № 1082/2013/EU. Official Journal of the European Union. 2022. L 314. P. 26–63. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2371/oj>.

¹³ Regulation (EU) 2021/522 of the European Parliament and of the Council of 24 March 2021 establishing a Programme for the Union's action in the field of health ('EU4Health Programme') for the period 2021–2027. Official Journal of the European Union. 2021. L 107. P. 1–29. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/522/oj>.

Commission in 2021 with the mandate to ensure the development, manufacturing, procurement and equitable distribution of medical countermeasures in cross-border emergencies. HERA institutionalises the lessons of vaccine and personal protective equipment shortages and ties the European Union's emergency-response capacity to a permanent administrative body rather than ad hoc task forces¹⁴.

The European Union Global Health Strategy adopted in 2022 frames these instruments within a broader external dimension. It commits the Union to negotiating an effective legally binding pandemic agreement with a One Health approach¹⁵, to applying a comprehensive One Health framework and intensifying the fight against antimicrobial resistance, and to supporting partner countries in meeting the requirements of the International Health Regulations¹⁶. Antimicrobial resistance governance has been reinforced through the second Joint Action on Antimicrobial Resistance and Healthcare-Associated Infections, which unites 128 partners from thirty countries and addresses harmonised surveillance, infection prevention and control, behaviourally tailored stewardship and equitable access to essential antibiotics¹⁷.

Beyond Regulation (EU) 2022/2371 and the EU4Health programme, the European Health Union acquis includes a broader set of instruments that candidate States must absorb. The European Health Data Space Regulation, the revised mandate of the European Medicines Agency under Regulation (EU) 2022/123¹⁸, the strengthened mandate of the European Centre for Disease Prevention and Control under Regulation (EU) 2022/2370¹⁹, the

¹⁴ European Commission. Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA). URL: https://health.ec.europa.eu/health-emergency-preparedness-and-response-hera_en.

¹⁵ World Health Organization. Pandemic Agreement: Working Draft and Negotiating Text. Geneva : WHO, 2024. URL: <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/pandemic-prevention--preparedness-and-response-accord>.

¹⁶ European Commission. EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World. Luxembourg : Publications Office of the EU, 2022. URL: https://health.ec.europa.eu/publications/eu-global-health-strategy-better-health-all-changing-world_en.

¹⁷ Davido B., Ny S., van Lingen C., Årdal C., Alonso Irujo L., Linnros S., Collineau L. et al. Strengthening Antimicrobial Resistance Governance in Europe: A Coordinated One Health Approach. *The Lancet Regional Health – Europe*. 2025. Vol. 60. Art. 101540. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2025.101540>.

¹⁸ Regulation (EU) 2022/123 of the European Parliament and of the Council of 25 January 2022 on a reinforced role for the European Medicines Agency in crisis preparedness and management for medicinal products and medical devices. *Official Journal of the European Union*. 2022. L 20. P. 1–37. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/123/oj>.

¹⁹ Regulation (EU) 2022/2370 of the European Parliament and of the Council of 23 November 2022 amending Regulation (EC) № 851/2004 establishing a European Centre for Disease Prevention and Control. *Official Journal of the European Union*. 2022. L 314. P. 1–25. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2370/oj>.

Critical Medicines Act under negotiation, and the Council Recommendation on Vaccine-Preventable Cancers constitute a thick regulatory matrix in which infectious disease preparedness is interwoven with non-communicable disease control, digital health and pharmaceutical supply security. Each of these instruments creates implementation duties that must be transposed into Ukrainian law, and several of them establish operational networks – the European Centre for Disease Prevention and Control public health emergency operation centres, the Union joint procurement framework, the Health Crisis Board – that Ukraine will need to plug into through its EU4Health association and ECDC Memorandum.

Taken together, these instruments construct a layered legal regime with three defining features. First, they treat resilience as a continuous legal duty of the State rather than as an emergency exception. Second, they require intersectoral coordination across human, animal and environmental health, anchored in domestic legislation. Third, they create concrete legal pathways – including the EU4Health association mechanism, ECDC observer status and the European Union enlargement *acquis* on health – through which non-Member States such as Ukraine can align their national systems with the European Health Union²⁰. The legal task for Ukraine is to internalise these features without losing the operational coherence that the war has placed under unprecedented strain.

2. Ukraine's national legal framework on public health, epidemiological safety, biological security and healthcare-system resilience

Ukraine's domestic legal framework for the protection of public health in the face of infectious disease threats has developed in three successive layers. The first layer is the Fundamentals of Legislation of Ukraine on Health Care of 19 November 1992 № 2801-XII, which establishes the constitutional and statutory architecture of the right to health protection and defines the principal categories of health-care institutions, medical attendance and quality of medical care²¹. The Fundamentals operate as a framework statute, referenced across the sectoral legislation on licensing, accreditation and medical standards. They do not, however, articulate health-system resilience as a normative concept and do not provide a comprehensive legal regime for cross-border health threats.

²⁰ European Commission. Association Agreement with Ukraine and Association to the EU4Health Programme. URL: https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union/association-agreement-ukraine_en.

²¹ Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.

The second layer is constituted by the Law of Ukraine 'On Protection of the Population against Infectious Diseases' of 6 April 2000, № 1645-III. This Law determines the legal, organisational and financial basis of activities aimed at the prevention, localisation and elimination of human infectious diseases. It introduces the category of sanitary protection of the territory of Ukraine and details the powers of central and local executive bodies, the duties of natural and legal persons, the financing of immunoprophylaxis and the fundamentals of compulsory and recommended vaccination²². Despite its detailed structure, the Law was drafted in the pre-International Health Regulations (2005) period and reflects a predominantly sanitary-epidemiological model rather than a modern public health system based on intersectoral surveillance, risk assessment and One Health prevention.

The third – and most significant – layer is the Law of Ukraine 'On the Public Health System' adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine on 6 September 2022. The Law introduces the concept of public health at the legislative level, defines the subjects of legal relations within the public health system, delineates the powers of the Cabinet of Ministers, the Ministry of Health and other central and local authorities, and provides for the establishment of a Coordinating Council on Public Health. It also defines the operational function of monitoring, preparedness and response to dangerous factors and emergencies in the field of public health, expressly including implementation of the International Medical and Sanitary Regulations and timely response to localise and eliminate threats²³. The Law thus marks the legislative reception of the World Health Organisation's essential public health operations and is the first Ukrainian statute that approximates the European framework on cross-border threats to health.

The 2022 Law is doctrinally important for three reasons. First, it consolidates a long-fragmented body of sanitary-epidemiological provisions into a single statute organised around the ten essential public health operations articulated by the World Health Organization Regional Office for Europe. Second, it shifts the regulatory paradigm from a chiefly surveillance-and-response model to a population-health model that encompasses health promotion, health protection and disease prevention. Third, it provides a statutory basis for digital public health by anchoring the operations of monitoring, surveillance and risk communication in interoperable information

²² Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квітня 2000 р. № 1645-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 29. Ст. 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14>. ; see also: The Law of Ukraine on Protection of Population against Infectious Diseases. FAOLEX Database. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ukr38309.pdf>.

²³ Про систему громадського здоров'я : Закон України від 6 вересня 2022 р. № 2573-IX. Голос України. 2022. № 213. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20>.

systems. These choices align the Ukrainian framework with the structural logic of Regulation (EU) 2022/2371 and create the conditions for the gradual operationalisation of the European Health Union acquis at the national level.

Nevertheless, several substantive gaps remain. The Law does not define health-system resilience as a binding normative concept, does not articulate the relationship between ordinary preparedness duties and martial-law competences, does not yet codify the duty to designate a National International Health Regulations Authority, and does not provide a single regulatory home for One Health intersectoral coordination. These gaps are not failures of legislative ambition; they reflect the cumulative effect of overlapping reform cycles and the legislative urgency of the wartime period. The doctrinal task is therefore to identify the minimal set of amendments that would convert the existing framework into a resilient and One-Health-aligned regime, without rewriting the statute from scratch.

Institutional implementation of the public health framework is concentrated in the Public Health Centre of the Ministry of Health of Ukraine, which functions as the national focal point for epidemiological surveillance, monitoring of communicable diseases, immunisation policy and emergency response²⁴. The European Centre for Disease Prevention and Control conducted in 2023 a review of Ukraine's communicable disease surveillance, identifying both advances and persistent gaps, particularly in laboratory networks, epidemic intelligence and the integration of human and animal health data²⁵. The 2024 Memorandum of Understanding between the European Centre for Disease Prevention and Control and the Ministry of Health of Ukraine institutionalises this cooperation, providing Ukraine with observer status in European Centre for Disease Prevention and Control networks and a structured pathway toward compliance with the European Union acquis on serious cross-border threats to health²⁶.

Biological safety and biosecurity remain the most fragmented segment of the national legal framework. Ukraine's obligations under United Nations Security Council Resolution 1540 (2004) require comprehensive national legislation prohibiting the proliferation of biological weapons and ensuring effective control over related materials. The Organization for Security and Co-

²⁴ Public Health Centre of the Ministry of Health of Ukraine. Official Website. URL: <https://phc.org.ua/en>.

²⁵ European Centre for Disease Prevention and Control. ECDC Review of Communicable Disease Surveillance in Ukraine. Stockholm : ECDC, 2024. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/ecdc-review-communicable-disease-surveillance-ukraine>.

²⁶ European Centre for Disease Prevention and Control. ECDC Signs Memorandum of Understanding with the Ministry of Health of Ukraine. Stockholm : ECDC, 29 October 2024. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/news-events/ecdc-signs-memorandum-understanding-ministry-health-ukraine>.

operation in Europe project on strengthening biological safety and security in Ukraine notes that, although Ukraine has acceded to the Biological and Toxin Weapons Convention and adopted several subordinate acts, the regulatory framework remains dispersed across statutes on health protection, veterinary medicine, environmental protection and civil protection²⁷. A consolidated framework law on biological safety and biosecurity has been under preparation, but as of the moment of writing, the area continues to operate on the basis of fragmented sectoral rules.

Quality and safety of medical care during the period of martial law introduced by the Decree of the President of Ukraine of 24 February 2022 form a distinct sub-regime. Continuity of medical care, financing through the Programme of Medical Guarantees administered by the National Health Service of Ukraine, and emergency adaptations of licensing and accreditation rules have been the principal regulatory responses²⁸. The World Bank notes that Ukraine has continued to strengthen the public health system to address new challenges arising from the war, including the maintenance of immunisation, tuberculosis and HIV services and the expansion of mental health support²⁹. Health-financing research conducted under the auspices of the World Health Organization confirms that the resilience of Ukrainian health financing during the war has rested on purchaser-provider separation, strategic purchasing through the National Health Service of Ukraine and rapid emergency budgetary redirection³⁰.

The legal interaction between the ordinary public health regime and the martial-law regime is conceptually demanding. Under Ukrainian constitutional law, martial law does not suspend constitutional rights wholesale; it permits proportionate, temporary restrictions in conformity with the Constitution and Article 15 of the European Convention on Human Rights, of which Ukraine is a party. Public health duties under ordinary law continue to apply, but they must be implemented through administrative competences

²⁷ Organization for Security and Co-operation in Europe. Strengthening Biological Safety and Security in Ukraine in line with UNSCR 1540 (2004). Vienna : OSCE, 2024. URL: <https://projects.osce.org/projects/ukraine-biological-safety-security>.

²⁸ Hrynevych B. et al. State Regulation of Ensuring the Quality Medical Care during Martial Law in Ukraine: Lessons for the International Community. *Issues in Law and Medicine*. 2024. Vol. 39, № 2. URL: <https://issuesinlawandmedicine.com/articles/state-regulation-of-ensuring-the-quality-medical-care-during-martial-law-in-ukraine-lessons-for-the-international-community/>.

²⁹ World Bank. Ukraine Strengthens the Public Health System to Tackle New Challenges. Washington, D.C. : World Bank, 7 July 2025. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2025/07/07/ukraine-strengthens-the-public-health-system-to-tackle-new-challenges>.

³⁰ World Health Organization Regional Office for Europe. Health Financing in Ukraine: Reform, Resilience and Recovery. Copenhagen : WHO Regional Office for Europe, 2024. URL: <https://www.who.int/europe/publications/i/item/WHO-EURO-2024-10570-50342-75964>.

that operate in a contracted timeline and across a fragmented territory. The Programme of Medical Guarantees has been adapted to maintain payment streams for healthcare providers operating in active conflict zones, in frontline regions and in territories temporarily occupied at the time of analysis. The Law of Ukraine on the Public Health System ought to incorporate explicit rules on the activation of preparedness and response duties during armed conflict, the protection of healthcare facilities under international humanitarian law, and the coordination of the Public Health Centre with the State Emergency Service, the Ministry of Defence and the State Border Guard Service.

Antimicrobial resistance, although recognised as a national priority since the development of Ukraine's National Action Plan on Antimicrobial Resistance in 2018 with the support of the World Health Organization Regional Office for Europe, has not yet been comprehensively encoded into the statutory framework on public health. Existing regulation relies on subordinate acts on rational use of antimicrobials, veterinary medicinal products and food safety, without an integrated One Health statutory mechanism that would bind the Ministry of Health, the State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection and the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources to a single legal cycle of surveillance, response and stewardship³¹. The same fragmentation characterises the regulation of zoonoses, vector-borne diseases and environmental drivers of disease emergence.

A focused look at antimicrobial resistance illuminates the broader One Health gap. Within the human sector, Ukrainian regulation contains a prescription-only requirement for systemic antimicrobials, a Ministry of Health order on rational antibiotic prescribing, and reporting obligations for healthcare-associated infections. Within the veterinary sector, the regulation of antimicrobial medicinal products is governed by the Law of Ukraine on Veterinary Medicine, with subordinate acts on the marketing authorisation and prescription of veterinary medicinal products. Within the environmental sector, regulation is largely indirect: it operates through wastewater discharge permits under the Water Code of Ukraine and through sanitary norms on water quality. None of these regimes is presently bound by an integrated statutory duty to share data, develop joint indicators or commit to coordinated reduction targets aligned with the European Council Recommendation of 2023 on

³¹ World Health Organization Regional Office for Europe. Ukraine Develops National Action Plan on Antimicrobial Resistance. Copenhagen : WHO, 21 February 2018. URL: <https://www.who.int/europe/news/item/21-02-2018-ukraine-develops-national-action-plan-on-antimicrobial-resistance>; European Commission. Member States' One Health National Action Plans against Antimicrobial Resistance. Luxembourg : Publications Office of the EU, 2022. URL: https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-11/amr_onehealth_naps_rep_en.pdf.

stepping up European Union actions to combat antimicrobial resistance in a One Health approach³². A statutory anchor for such integration is the precise One Health intervention required.

Overall, Ukrainian legislation has moved from a sanitary-epidemiological to a public health paradigm, but it has not yet completed the transition to a resilience-and-One-Health paradigm. Three structural gaps stand out. First, the statutory definition of health-system resilience is absent: the 2022 Law on the Public Health System speaks of preparedness and response but does not yet articulate resilience as an integrated normative obligation across prevention, response and recovery. Second, the intersectoral coordination required by the Quadripartite One Health Joint Plan of Action lacks a stable statutory anchor. Third, the legal regime of cross-border threats has not been aligned with Regulation (EU) 2022/2371, which is a precondition for Ukraine's full participation in the European Health Union following European Union accession. Each of these gaps is amenable to targeted legislative correction rather than wholesale recasting of the existing framework.

3. Legal and governance directions for European Union-aligned One Health implementation in Ukraine

The first direction concerns the codification of health-system resilience as a normative concept in Ukrainian primary legislation. Building on the 2022 Law on the Public Health System, Ukraine should introduce a statutory definition of resilience capturing the four managerial functions identified in the international literature: anticipation, absorption, adaptation and transformation³³. The definition should be paired with a set of binding duties on central and local authorities, with explicit indicators that map onto the World Health Organization International Health Regulations capacities and the European Centre for Disease Prevention and Control communicable disease surveillance benchmarks. Without such codification, resilience risks remaining a policy concept rather than an enforceable legal standard.

The codification of resilience should accomplish three operational objectives. First, it should make resilience justiciable: courts and oversight bodies must be able to test administrative action against an ascertainable legal standard. Second, it should embed resilience indicators in budgetary and planning cycles, so that the Ministry of Finance, the Ministry of Health and

³² Council of the European Union. Council Recommendation of 13 June 2023 on stepping up EU actions to combat antimicrobial resistance in a One Health approach. Official Journal of the European Union. 2023. C 220. P. 1–20. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2023/220/oj>.

³³ Jahn R., Perplies C., Rast E., Biddle L., Gold A. W., Bozorgmehr K. Health System Resilience in the Context of Forced Migration: A Qualitative Framework Analysis of Germany's Crisis Responses in 2015 and 2020. *Social Science & Medicine*. 2025. Vol. 376. P. 118174. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2025.118174>.

oblast administrations can quantify investments in resilience and account for them annually. Third, it should establish auditable benchmarks interoperable with the European Centre for Disease Prevention and Control's indicators, the World Health Organisation's e-SPAR tool and the European Union's preparedness peer review under Regulation (EU) 2022/2371. A concise statutory chapter on resilience – containing definitions, principles, duties, indicators and reporting obligations – would be sufficient to achieve these objectives without disturbing the existing architecture of the law.

The second direction is the designation of a National International Health Regulations Authority, as required by the 2024 amendments to the International Health Regulations (2005). The Authority should be established by law, with a clear mandate to coordinate the implementation of the Regulations across the Ministry of Health, the State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection, the State Emergency Service, the Ministry of Defence, the State Border Guard Service and the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources³⁴. Such designation responds to the documented weakness of fragmented authority, limited legal mandates and weak intersectoral coordination, and it directly aligns Ukraine with the European Union's logic of permanent administrative bodies for emergency governance embodied in the Health Emergency Preparedness and Response Authority and the Health Security Committee.

Two design choices follow from this direction. The Authority could be established either as an interministerial body chaired by the Ministry of Health or as a dedicated agency. The interministerial model preserves the constitutional principle of ministerial responsibility and minimises the bureaucratic cost; the agency model concentrates expertise and operational authority and resembles the institutional choices made by several Member States of the European Union, including Germany's Robert Koch Institute, France's Santé publique France and Sweden's Public Health Agency. Whichever model is selected, the law should ensure that the Authority has a permanent secretariat, defined legal powers, dedicated funding, statutory access to information across ministries, and an explicit liaison role with the World Health Organization, the European Centre for Disease Prevention and Control and the Health Security Committee. The institutional footprint must be lean enough to function during war and rich enough to absorb peace-time complexity.

The third direction is the statutory entrenchment of a One Health intersectoral mechanism. The Coordinating Council on Public Health,

³⁴ Phelan A., Gostin L. National IHR Authorities in the 2024 Amendments to WHO's International Health Regulations. *BMJ Global Health*. 2025. URL: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC12434747/>.

established under the 2022 Law on the Public Health System, should be complemented – or restructured – by a National One Health Coordination Platform with a legal personality, recurring budget and a duty to produce annual public reports on antimicrobial resistance, zoonoses, food safety and environmental drivers of disease. The legal design of the Platform should reflect the Quadripartite One Health Joint Plan of Action and the Quadripartite One Health Legislative Assessment Tool for Antimicrobial Resistance, which provide ready-made methodologies for participatory legislative reform and for identifying regulatory gaps across sectors³⁵. Such a Platform would also remedy the current absence of a single legal interface between the Ministry of Health and the veterinary, agricultural and environmental administrations.

The functional design of the Platform can draw on comparative examples. The European One Health Network, established under Regulation (EU) 2022/2371, brings together the public health, veterinary and environmental sectors at Union level. The French Comité interministériel pour la santé and the Italian One Health intersectoral working group on antimicrobial resistance offer national templates. Ukraine's Platform could combine a high-level political board (chaired by a Deputy Prime Minister) with a technical secretariat (hosted by the Public Health Centre), supported by working groups on antimicrobial resistance, zoonoses, food safety, biosafety and environmental drivers of disease. The annual public reports would translate the Platform's work into an instrument of democratic accountability and a basis for parliamentary oversight.

The fourth direction concerns the harmonisation of antimicrobial resistance, zoonoses and healthcare-associated infections surveillance with European Centre for Disease Prevention and Control and European Food Safety Authority methodologies. The literature shows that, even in the European Union/European Economic Area, implementation of national action plans is constrained by limited resources, weak intersectoral coordination and fragmented leadership, and that the EU-JAMRAI-2 Joint Action seeks precisely to address these shortcomings³⁶. Ukraine should anchor in primary legislation a duty to conduct integrated surveillance covering human, animal, plant and environmental sectors; to apply harmonised case definitions and laboratory standards; and to publish aggregated data through interoperable digital platforms compatible with the European Surveillance System. The Memorandum of Understanding between the European Centre for Disease

³⁵ Bullón Caro C. et al. The Quadripartite One Health Legislative Assessment Tool for Antimicrobial Resistance (OHLAT). *Journal of Global Health Law*. 2025. Vol. 2, № 1. P. 121–148. DOI: <https://doi.org/10.4337/jghl.2025.01.07>.

³⁶ Davido B. et al. Strengthening Antimicrobial Resistance Governance in Europe: A Coordinated One Health Approach. *The Lancet Regional Health – Europe*. 2025. Vol. 60. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2025.101540>.

Prevention and Control and the Ministry of Health of Ukraine provides the institutional channel through which such alignment can be operationalised, including by Ukraine's participation as an observer in European Centre for Disease Prevention and Control networks³⁷.

The legal expression of this harmonisation should include three elements. First, a statutory definition of the integrated surveillance system, identifying its participants, data flows, governance and protection of personal data. Second, a list of priority pathogens and exposures to be monitored under the integrated system, periodically updated by subordinate act in coordination with the European Centre for Disease Prevention and Control. Third, a duty of timely publication of disaggregated and anonymised data, both for scientific use and for democratic oversight. The integrated surveillance regime should be expressly linked to the National One Health Coordination Platform and to the National International Health Regulations Authority, in order to avoid duplication of governance structures.

The fifth direction is the integration of climate-sensitive biosecurity duties into public administration law. The Quadripartite One Health Joint Plan of Action emphasises the environmental track as a constitutive element of One Health, and contemporary academic evidence demonstrates the role of climate change, deforestation, urbanisation and biodiversity loss in disease emergence and the spread of antimicrobial-resistant bacteria³⁸. Ukrainian legislation on environmental impact assessment, water management and waste management should be amended to include explicit duties of risk screening for biological hazards and antimicrobial resistance, while the future framework law on biological safety and biosecurity should consolidate the dispersed sectoral rules into a single regime. Such consolidation is also a logical consequence of Ukraine's obligations under United Nations Security Council Resolution 1540 (2004) and of the recommendations articulated under the Organization for Security and Co-operation in Europe project on biological safety and security in Ukraine³⁹.

³⁷ European Centre for Disease Prevention and Control. ECDC Signs Memorandum of Understanding with the Ministry of Health of Ukraine. 29 October 2024. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/news-events/ecdc-signs-memorandum-understanding-ministry-health-ukraine>.

³⁸ Ye Z., Li M., Jing Y., Liu K., Wu Y., Peng Z. What Are the Drivers Triggering Antimicrobial Resistance Emergence and Spread? Outlook from a One Health Perspective. *Antibiotics*. 2025. Vol. 14, № 6. Art. 543. DOI: <https://doi.org/10.3390/antibiotics14060543>; Phelan A., Gostin L. Law as a Fixture between the One Health Interfaces of Emerging Diseases. *Transactions of the Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene*. 2017. Vol. 111, № 6. P. 241–243. DOI: <https://doi.org/10.1093/trstmh/trx044>.

³⁹ Organization for Security and Co-operation in Europe. Strengthening Biological Safety and Security in Ukraine in line with UNSCR 1540 (2004). URL: <https://projects.osce.org/projects/ukraine-biological-safety-security>.

Ukraine's recovery agenda offers a natural channel for climate-sensitive biosecurity reforms. The Ukraine Plan adopted under the Ukraine Facility Regulation establishes a multi-annual programme of investments and reforms⁴⁰; its Pillar II on green transition and Pillar IV on social policy and human capital contain commitments that intersect with public health resilience. The integration of climate adaptation indicators into the public health legal regime – heat-wave preparedness, vector-borne disease forecasting, drinking water security under conditions of drought, sanitation continuity in war-damaged settlements – would convert general reconstruction commitments into operational legal duties. The same logic applies to the consolidation of biosafety: the law should articulate a single regulatory cycle covering risk assessment, containment, transport, dual-use research of concern and emergency response.

The sixth direction concerns alignment with the European Union acquis on serious cross-border threats to health. Regulation (EU) 2022/2371 provides a detailed template – including the Health Security Committee, the Early Warning and Response System, joint procurement of medical countermeasures and the recognition of public health emergencies at Union level – that Ukraine should mirror in its preparedness legislation as part of its European integration. Chapter 22 of the European Union–Ukraine Association Agreement on public health and Articles 426–428 of the Agreement commit the parties to cooperate on communicable disease prevention and control, including the gradual approximation of Ukraine's legislation to European Union rules⁴¹. The association of Ukraine with the EU4Health programme since 2022 makes this approximation both legally feasible and financially supported, and it ties Ukrainian public and private entities to European Union health-emergency governance through competitive calls and direct grants⁴².

The seventh direction is the legal institutionalisation of community engagement and the social science dimension of preparedness. Empirical research conducted in Bangladesh, Uganda and Ukraine has shown that preparedness and response activities must be tailored to community demands

⁴⁰ Regulation (EU) 2024/795 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. Official Journal of the European Union. 2024. L, 2024/795. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj>.

⁴¹ Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. Official Journal of the European Union. 2014. L 161. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/ASSOCIATION%20AGREEMENT.pdf>. (see Chapter 22 'Public Health', Articles 426–428).

⁴² European Commission. Association Agreement with Ukraine – Public Health. URL: https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union/association-agreement-ukraine_en.

and cultural specificities, and that community engagement is an essential element of an integrated One Health approach to antimicrobial resistance and infectious disease research⁴³. Ukrainian legislation on public health should therefore introduce binding duties of public participation in preparedness planning, risk communication strategies aligned with World Health Organization and European Centre for Disease Prevention and Control guidance, and specific protections for vulnerable populations, including internally displaced persons, refugees, conflict-affected populations and ethnic minorities. This dimension is particularly important during martial law, when trust and information flow are themselves determinants of health-system resilience.

Implementation of the community-engagement direction can build on the Law of Ukraine 'On Public Consultations' and on existing practice under the Programme of Medical Guarantees, which involves civil society organisations in the design of patient pathways. Specific legislative duties should be created in four areas: participation of communities in the design of preparedness and response plans; mandatory cultural and linguistic adaptation of risk communication materials, including for Roma, Crimean Tatar and other minority communities; participation of patient organisations in antimicrobial resistance stewardship; and the deployment of trusted community intermediaries in regions affected by hostilities. The Public Health Centre should be empowered to issue guidance, while oblast and hromada authorities should be required to demonstrate compliance in their annual public health reports.

An eighth, transversal direction concerns the digital architecture of public health. Resilience cannot be achieved without interoperable, secure and constitutionally compliant information systems. Ukraine's Electronic Health System operated by the National Health Service of Ukraine and the public health surveillance platforms operated by the Public Health Centre must be aligned with the technical and legal specifications of the European Health Data Space Regulation. This alignment includes the use of the International Patient Summary, the European Electronic Health Record Exchange Format, the FHIR Release 4 standard for clinical data, the SNOMED CT and ICD-11 terminologies, and the protocols of the European Surveillance System. From a legal perspective, alignment requires updates to the Law of Ukraine on

⁴³ Jirovsky-Platter E., Grohma P., Naher N., Rodyna R., Nabirye C., Dückers M., Ahmed S., Osborne J., Kaawa-Mafigiri D., Giles-Vernick T., Kutalek R. Community Engagement to Tackle Infectious Threats: A Viewpoint Based on a Social Science Mapping Process in Bangladesh, Uganda, and Ukraine. *Journal of Global Health*. 2023. Vol. 13. Art. 03025. DOI: <https://doi.org/10.7189/jogh.13.03025>.

Personal Data Protection, to the Law on Information, to the regulation of e-prescription and to the rules of the Programme of Medical Guarantees.

A ninth direction concerns workforce. The legal apparatus described above will be ineffective without a trained public health workforce. The Cabinet of Ministers of Ukraine has already approved a Strategy for the Development of the Public Health System through 2030; its workforce pillar should be reinforced by amendments to the Law of Ukraine 'On Higher Education' and to the Law on the Public Health System creating statutory titles and competence profiles for public health specialists, field epidemiologists, biostatisticians, environmental health officers and One Health coordinators. The development of accelerated Field Epidemiology Training Programmes in cooperation with the European Centre for Disease Prevention and Control and the World Health Organization Regional Office for Europe should be backed by statutory guarantees of employment in the public sector, in order to retain trained graduates in Ukrainian institutions.

A tenth direction is financial sustainability. Resilience reforms require a stable financial base. The current legal architecture, organised around the Programme of Medical Guarantees and complemented by ad hoc donor funding, has performed creditably under wartime conditions, but it remains vulnerable to fiscal shocks. The Budget Code of Ukraine and the Law on the Public Health System should establish a protected minimum allocation to public health functions, indexed to a percentage of total health expenditure and non-derogable in time of armed conflict. Ukraine's association with the EU4Health programme, the European Investment Bank's health portfolio, the Loss and Damage Fund discussions and the recovery instruments under the Ukraine Facility provide complementary financing channels. The legal task is to convert these instruments into predictable revenue streams for the integrated resilience-and-One-Health regime.

An eleventh direction concerns research, innovation and the legal architecture supporting them. Resilience in the European Health Union is increasingly understood as a function of research preparedness: the ability to launch adaptive clinical trials in days rather than months, to share genomic data on emerging pathogens, and to integrate behavioural research into outbreak response. Ukraine's participation in Horizon Europe through the EU4Health–Horizon Europe nexus, the operation of European Reference Networks under Directive 2011/24/EU on the application of patients' rights in cross-border healthcare, and the legal framework on clinical trials transposed from Regulation (EU) 536/2014 collectively offer the building blocks of a research-resilience regime. The Law of Ukraine on Scientific and Scientific-Technical Activity, the Law on Medicines, and the future law on clinical trials need to be aligned so that the National Health Service of Ukraine, the State

Service of Ukraine on Medicines and Drugs Control, and the Public Health Centre can coordinate research duties with operational duties during a public health emergency. The Ethics Committees regime should be modernised to permit accelerated review under pre-agreed protocols, and data protection rules should be calibrated to enable interoperable research under the European Health Data Space.

A twelfth direction concerns mental health and psychosocial support, which have emerged as a defining feature of Ukraine's wartime public health response and as a cross-cutting determinant of system resilience. The National Mental Health Programme, adopted in 2021, and the 'How are you?' initiative launched in 2023, have laid down a comprehensive policy framework. Its legal anchor should be strengthened by integrating mental health duties into the Law on the Public Health System, the Law on Psychiatric Care, and the regulations of the Programme of Medical Guarantees, with explicit provisions on the integration of mental health into primary care, community-based services, school health, occupational health, and emergency response. The legal regime should also recognise the cross-border dimension of mental health under wartime conditions: refugee mental health, the rights of returnees, and the cooperation with European Union Member States hosting Ukrainian refugees under the Temporary Protection Directive. The integration of mental health into the resilience regime is required by the World Health Organisation's mental health and psychosocial support guidelines and by the European Union's Joint Action on Mental Health and Well-being.

Taken as a package, these directions constitute a coherent legal-and-governance reform agenda. Each direction builds on an existing Ukrainian legal instrument, on a binding international obligation and on an explicit European Union *acquis* or strategic document. The reform agenda thus avoids legislative duplication and instead reorganises existing duties into a single resilience-and-One-Health continuum. Its implementation does not require a new framework code; it requires precise amendments to the 2022 Law on the Public Health System, the Law on Protection of the Population against Infectious Diseases, the Fundamentals of Legislation on Health Care, and the sectoral statutes on veterinary medicine, food safety, environmental protection and civil protection. The result would be a streamlined statutory architecture in which international obligations, European Union duties and national priorities converge into a single normative continuum.

CONCLUSIONS

The analysis demonstrates that the legal mechanisms for ensuring the resilience of Ukraine's healthcare system in the face of global infectious disease threats are structurally incomplete, but the components needed to complete them already exist at three levels: international, European Union,

and national. At the international level, the International Health Regulations (2005), as amended in 2024, together with the Quadripartite One Health Joint Plan of Action (2022–2026), set out a coherent regime in which prevention, preparedness, response and recovery operate as a continuous legal cycle. At the European Union level, Regulation (EU) 2022/2371 on serious cross-border threats to health, Regulation (EU) 2021/522 establishing the EU4Health programme, the Health Emergency Preparedness and Response Authority, and the European Union Global Health Strategy collectively construct a European Health Union with explicit One Health and resilience commitments. At the national level, the Fundamentals of Legislation of Ukraine on Health Care, the Law on Protection of the Population against Infectious Diseases and the 2022 Law on the Public Health System provide the statutory raw material that can be reshaped into a resilience-and-One-Health regime.

Three principal conclusions follow. First, Ukraine's legal framework has progressed from a sanitary-epidemiological paradigm toward a public health paradigm, but the transition to a resilience paradigm remains unfinished. The codification of resilience as a binding legal concept, the designation of a National International Health Regulations Authority and the statutory entrenchment of a One Health intersectoral mechanism are the three indispensable steps to complete this transition. Second, European integration is not a parallel track to public health reform; it is its operational backbone. The Association Agreement, association with EU4Health and cooperation with the European Centre for Disease Prevention and Control already provide the legal channels through which Ukraine can approximate the European Health Union acquis. Third, the armed conflict has not invalidated the reform agenda; it has made it more urgent. The damage to health infrastructure, the displacement of populations and the increased risk of outbreaks together require a legal framework capable of absorbing extreme stress while continuing to protect public health.

The roadmap proposed in this chapter is therefore both legal and governance-oriented. Its core deliverables are: a statutory definition of health-system resilience anchored in the 2022 Law on the Public Health System; a law establishing the National International Health Regulations Authority; a permanent National One Health Coordination Platform; integrated antimicrobial resistance and zoonoses surveillance harmonised with European Centre for Disease Prevention and Control and European Food Safety Authority methodologies; consolidated biosafety and biosecurity legislation; explicit alignment of Ukrainian preparedness legislation with Regulation (EU) 2022/2371; binding duties of community engagement and risk communication; an interoperable digital public health architecture compatible

with the European Health Data Space; a statutory profile for the public health workforce; and a protected financing channel for public health operations. Implemented together, these reforms would transform Ukraine's healthcare system from a reactive structure into a resilient and One-Health-aligned component of the European Health Union, capable of protecting population health under both ordinary and extraordinary stress, and providing a precedent of legal preparedness for other candidate States and partner countries in the region.

The chapter has emphasised that the proposed reforms are amenable to incremental implementation. They do not require constitutional revision; they do not require the adoption of a new framework code; they do not presuppose the cessation of hostilities. What they require is a deliberate sequencing of legislative interventions, supported by EU4Health funding, by the technical cooperation channels of the European Centre for Disease Prevention and Control, by the methodological resources of the Quadripartite agencies, and by domestic political consensus on the strategic priority of European integration in the health sector. The comparative experience of other candidate States – particularly those that joined the European Union after 2004 – suggests that early codification of resilience principles and early designation of permanent intersectoral coordination mechanisms substantially shorten the post-accession transition period.

The legal categories developed in this chapter – resilience as anticipation, absorption, adaptation and transformation; One Health as a statutorily anchored continuum of human, animal, plant and environmental health; preparedness as a continuous legal duty of the State rather than an emergency exception – are not specific to Ukraine. They are the conceptual coordinates of contemporary international and European health law. Their reception into Ukrainian legislation will therefore have effects beyond the national context: it will document, in a granular and reproducible manner, how a candidate State operating under conditions of armed conflict can construct a legally resilient health system aligned with the European Health Union. The analytical and normative contribution of the chapter is intended to serve both Ukrainian legislators and the wider community of scholars and practitioners engaged in the legal architecture of global health security.

SUMMARY

The chapter examines the legal architecture through which Ukraine, as a candidate State for European Union accession, builds health-system resilience against cross-border infectious disease threats and operationalises the One Health approach. It identifies the principal layers of regulation governing this field: the International Health Regulations (2005) with their 2024 amendments, the Quadripartite One Health Joint Plan of Action (2022–2026),

the European Health Union acquis – in particular Regulation (EU) 2022/2371 on serious cross-border threats to health and the EU4Health programme under Regulation (EU) 2021/522 – and the body of Ukrainian legislation centred on the 2022 Law on the Public Health System and the Law on Protection of the Population against Infectious Diseases. The analysis maps gaps in Ukraine's intersectoral coordination between human, animal and environmental health authorities, the fragmented status of biosafety and biosecurity governance, and the limited statutory definition of system resilience. It argues that European integration commitments under Chapter 22 of the EU–Ukraine Association Agreement, combined with Ukraine's association with EU4Health and its Memorandum of Understanding with the European Centre for Disease Prevention and Control, create both an obligation and a practical platform for aligning national rules with the European Health Union. On this basis, the chapter advances a structured set of legal and governance reforms: codification of resilience standards in primary legislation, designation of a National International Health Regulations Authority, statutory entrenchment of a One Health intersectoral mechanism, harmonisation of antimicrobial resistance and zoonoses surveillance with European Centre for Disease Prevention and Control and European Food Safety Authority methodologies, and integration of climate-sensitive biosecurity duties into public administration law. Research results show that resilience cannot be ensured by sectoral regulation alone but requires an integrated legal regime in which prevention, preparedness, emergency response, recovery and One Health action form a single normative continuum. They further demonstrate that Ukraine's existing statutory base already contains the components needed for such a regime, but that these components remain dispersed across sectoral acts and lack a unifying resilience standard. The proposed roadmap, therefore, consists of targeted amendments to existing Ukrainian statutes rather than the adoption of a new framework code. The chapter concludes that completion of this regime is a precondition for Ukraine's effective participation in the European Health Union and for the long-term protection of public health during and after the ongoing armed conflict.

References

1. Yeoh K. W., Wu Y., Chakraborty S., Elhousseiny G., Gondhowiardjo S., Joseph N. et al. Global Health System Resilience during Encounters with Stressors – Lessons Learnt from Cancer Services during the COVID-19 Pandemic. *Clinical Oncology*. 2023. Vol. 35, № 4. P. e273–e283. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.clon.2023.01.004>.
2. World Health Organisation. *Ukraine Emergency*. Geneva : WHO, 2022. URL: <https://www.who.int/europe/emergencies/situations/ukraine-emergency>.

3. European Centre for Disease Prevention and Control. ECDC Signs Memorandum of Understanding with the Ministry of Health of Ukraine. Stockholm : ECDC, 29 October 2024. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/news-events/ecdc-signs-memorandum-understanding-ministry-health-ukraine>.

4. Food and Agriculture Organisation of the United Nations, United Nations Environment Programme, World Health Organisation, World Organisation for Animal Health. One Health Joint Plan of Action (2022–2026): Working Together for the Health of Humans, Animals, Plants and the Environment. Geneva : WHO, 2022. 84 p. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240059139>.

5. European Commission. EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2022. URL: https://health.ec.europa.eu/system/files/2023-10/international_ghs-report-2022_en.pdf.

6. World Health Organisation. International Health Regulations (2005). Third edition. Geneva : WHO, 2016. 84 p. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241580496>.

7. World Health Organization. IHR States Parties Self-Assessment Annual Reporting Tool (e-SPAR). Geneva : WHO, 2023. URL: <https://www.who.int/emergencies/operations/international-health-regulations-monitoring-evaluation-framework/states-parties-self-assessment-annual-reporting>.

8. World Health Organization. Amended International Health Regulations Enter into Force. Geneva : WHO, 19 September 2025. URL: <https://www.who.int/news/item/19-09-2025-amended-international-health-regulations-enter-into-force>.

9. Phelan A., Gostin L. National IHR Authorities in the 2024 Amendments to WHO's International Health Regulations. *BMJ Global Health*. 2025. Article in advance. URL: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC12434747/>.

10. Hernandez A., Lee J., Kang H. Navigating the Interconnected Web of Health: A Comprehensive Review of the One Health Paradigm and Its Implications for Disease Management. *Yonsei Medical Journal*. 2025. Vol. 66, № 3. P. 137–148. DOI: <https://doi.org/10.3349/ymj.2024.0108>.

11. Bullón Caro C., van der Heijden M., Echeverría A., Matheu J., Loi C., Sherman D., Galantich K., Gobena A., Viinikainen T. The Quadripartite One Health Legislative Assessment Tool for Antimicrobial Resistance (OHLAT): Supporting Legal Preparedness for AMR. *Journal of Global Health Law*. 2025. Vol. 2, № 1. P. 121–148. DOI: <https://doi.org/10.4337/jghl.2025.01.07>.

12. Regulation (EU) 2022/2371 of the European Parliament and of the Council of 23 November 2022 on serious cross-border threats to health and

repealing Decision № 1082/2013/EU. Official Journal of the European Union. 2022. L 314. P. 26–63.

13. Regulation (EU) 2021/522 of the European Parliament and of the Council of 24 March 2021 establishing a Programme for the Union's action in the field of health ('EU4Health Programme') for the period 2021–2027. Official Journal of the European Union. 2021. L 107. P. 1–29. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/522/oj>.

14. European Commission. Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA). URL: https://health.ec.europa.eu/health-emergency-preparedness-and-response-hera_en.

15. European Commission. EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World. Luxembourg : Publications Office of the EU, 2022. URL: https://health.ec.europa.eu/system/files/2023-10/international_ghs-report-2022_en.pdf.

16. Davido B., Ny S., van Lingen C., Årdal C., Alonso Irujo L., Linnros S., Collineau L. et al. Strengthening Antimicrobial Resistance Governance in Europe: A Coordinated One Health Approach. The Lancet Regional Health – Europe. 2025. Vol. 60. Art. 101540. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.lanep.2025.101540>.

17. European Commission. Association Agreement with Ukraine and Association to the EU4Health Programme. URL: https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union/association-agreement-ukraine_en.

18. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.

19. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квітня 2000 р. № 1645-ІІІ. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 29. Ст. 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14>; see also: The Law of Ukraine on Protection of Population against Infectious Diseases. FAOLEX Database. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ukr38309.pdf>.

20. Про систему громадського здоров'я : Закон України від 6 вересня 2022 р. № 2573-ІХ. Голос України. 2022. № 213. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20>.

21. Public Health Centre of the Ministry of Health of Ukraine. Official Website. URL: <https://phc.org.ua/en>.

22. European Centre for Disease Prevention and Control. ECDC Review of Communicable Disease Surveillance in Ukraine. Stockholm : ECDC, 2024. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/ecdc-review-communicable-disease-surveillance-ukraine>.

23. European Centre for Disease Prevention and Control. ECDC Signs Memorandum of Understanding with the Ministry of Health of Ukraine. Stockholm : ECDC, 29 October 2024. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/news-events/ecdc-signs-memorandum-understanding-ministry-health-ukraine>.

24. Organization for Security and Co-operation in Europe. Strengthening Biological Safety and Security in Ukraine in line with UNSCR 1540 (2004). Vienna : OSCE, 2024. URL: <https://projects.osce.org/projects/ukraine-biological-safety-security>.

25. Hrynevych B. et al. State Regulation of Ensuring the Quality Medical Care during Martial Law in Ukraine: Lessons for the International Community. *Issues in Law and Medicine*. 2024. Vol. 39, № 2. URL: <https://issuesinlawandmedicine.com/articles/state-regulation-of-ensuring-the-quality-medical-care-during-martial-law-in-ukraine-lessons-for-the-international-community>.

26. World Bank. Ukraine Strengthens the Public Health System to Tackle New Challenges. Washington, D.C. : World Bank, 7 July 2025. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2025/07/07/ukraine-strengthens-the-public-health-system-to-tackle-new-challenges>.

27. World Health Organization Regional Office for Europe. Health Financing in Ukraine: Reform, Resilience and Recovery. Copenhagen : WHO Regional Office for Europe, 2024. URL: <https://www.who.int/europe/publications/i/item/WHO-EURO-2024-10570-50342-75964>.

28. World Health Organization Regional Office for Europe. Ukraine Develops National Action Plan on Antimicrobial Resistance. Copenhagen : WHO, 21 February 2018. URL: <https://www.who.int/europe/news/item/21-02-2018-ukraine-develops-national-action-plan-on-antimicrobial-resistance>; European Commission. Member States' One Health National Action Plans against Antimicrobial Resistance. Luxembourg : Publications Office of the EU, 2022. URL: https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-11/amr_onehealth_naps_rep_en.pdf.

29. Jahn R., Perplies C., Rast E., Biddle L., Gold A. W., Bozorgmehr K. Health System Resilience in the Context of Forced Migration: A Qualitative Framework Analysis of Germany's Crisis Responses in 2015 and 2020. *Social Science & Medicine*. 2025. Vol. 376. P. 118174. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2025.118174>.

30. Phelan A., Gostin L. National IHR Authorities in the 2024 Amendments to WHO's International Health Regulations. *BMJ Global Health*. 2025. URL: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC12434747/>.

31. Bullón Caro C. et al. The Quadripartite One Health Legislative Assessment Tool for Antimicrobial Resistance (OHLAT). *Journal of Global*

Health Law. 2025. Vol. 2, № 1. P. 121–148. DOI: <https://doi.org/10.4337/jghl.2025.01.07>.

32. Davido B. et al. Strengthening Antimicrobial Resistance Governance in Europe: A Coordinated One Health Approach. *The Lancet Regional Health – Europe*. 2025. Vol. 60. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2025.101540>.

33. European Centre for Disease Prevention and Control. ECDC Signs Memorandum of Understanding with the Ministry of Health of Ukraine. 29 October 2024. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/news-events/ecdc-signs-memorandum-understanding-ministry-health-ukraine>.

34. Ye Z., Li M., Jing Y., Liu K., Wu Y., Peng Z. What Are the Drivers Triggering Antimicrobial Resistance Emergence and Spread? Outlook from a One Health Perspective. *Antibiotics*. 2025. Vol. 14, № 6. Art. 543. DOI: <https://doi.org/10.3390/antibiotics14060543>; Phelan A., Gostin L. Law as a Fixture between the One Health Interfaces of Emerging Diseases. *Transactions of the Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene*. 2017. Vol. 111, № 6. P. 241–243. DOI: <https://doi.org/10.1093/trstmh/trx044>.

35. Organization for Security and Co-operation in Europe. Strengthening Biological Safety and Security in Ukraine in line with UNSCR 1540 (2004). URL: <https://projects.osce.org/projects/ukraine-biological-safety-security>.

36. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. Official Journal of the European Union. 2014. L 161. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/ASSOCIATION%20AGREEMENT.pdf>.

37. European Commission. Association Agreement with Ukraine – Public Health. URL: https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union/association-agreement-ukraine_en.

38. Jirovsky-Platter E., Grohma P., Naher N., Rodyna R., Nabirye C., Dückers M., Ahmed S., Osborne J., Kaawa-Mafigiri D., Giles-Vernick T., Kutalek R. Community Engagement to Tackle Infectious Threats: A Viewpoint Based on a Social Science Mapping Process in Bangladesh, Uganda, and Ukraine. *Journal of Global Health*. 2023. Vol. 13. Art. 03025. DOI: <https://doi.org/10.7189/jogh.13.03025>.

39. Regulation (EU) 2022/2370 of the European Parliament and of the Council of 23 November 2022 amending Regulation (EC) № 851/2004. Official Journal of the European Union. 2022. L 314. P. 1–25.

40. Regulation (EU) 2022/123 of the European Parliament and of the Council of 25 January 2022 on a reinforced role for the European Medicines Agency in crisis preparedness and management for medicinal products and medical devices. Official Journal of the European Union. 2022. L 20. P. 1–37.

41. Council of the European Union. Council Recommendation of 13 June 2023 on stepping up EU actions to combat antimicrobial resistance in a One Health approach. Official Journal of the European Union. 2023. C 220. P. 1–20.

42. Regulation (EU) 2024/795 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. Official Journal of the European Union. 2024. L, 2024/795. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj>.

43. World Health Organization. Pandemic Agreement: Working Draft and Negotiating Text. Geneva : WHO, 2024. URL: <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/pandemic-prevention--preparedness-and-response-accord>.

**Information about the author:
Hotsuliak Svitlana Leonidivna,**

Candidate of Sciences of Law,
Assistant Professor at the Department of Theory and History of Law
Yaroslav Mudryi National Law University,
77, Hryhoriia Skovorody st., Kharkiv, 61024, Ukraine

ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Грубляк О. М.

ВСТУП

Публічні фінанси відіграють ключову роль у забезпеченні економічної стабільності держави, особливо в умовах глибоких соціально-економічних потрясінь та воєнних викликів. У 2021–2025 рр. Україна пережила фундаментальні зміни у функціонуванні фінансової системи, що була вимушена адаптуватися до повномасштабної війни, різкого падіння економічної активності, розриву логістичних ланцюгів, масштабних міграційних процесів і безпрецедентного зростання оборонних видатків. Саме в цей період інструменти публічних фінансів – державний бюджет, місцеві бюджети, державний борг, Пенсійний фонд, Фонд загальнообов’язкового державного соціального страхування на випадок безробіття – стали центральними механізмами реалізації державної економічної політики.

Зміни у структурі доходів і видатків державного бюджету, трансформація системи міжбюджетних відносин, рекордні обсяги міжнародної фінансової допомоги, зокрема надходження від ЄС, США та інших партнерів, а також швидке нарощування державного боргу сформували нові умови функціонування фінансової системи. У цей час публічні фінанси виконували не лише традиційні функції – перерозподіл ресурсів, забезпечення публічних благ і соціального захисту, – але й стратегічні завдання: фінансування оборони, підтримку економічної стійкості, утримання критичної інфраструктури та стабілізацію соціальної системи.

1. Економічна суть публічних фінансів та їх функціональне призначення в системі державного управління

У науковій літературі поняття публічних фінансів трактується по-різному, що зумовлено різними підходами до ролі держави в економіці, джерел формування фінансових ресурсів та механізмів їх використання.

Склад публічних коштів визначається у Законі України «Про відкритість використання публічних коштів», згідно з яким до публічних коштів належать: «кошти державного бюджету (крім таємних видатків), бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів,

Пенсійного фонду України (далі – Пенсійний фонд), Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, а також кошти суб’єктів господарювання державної і комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності»¹. Проте важливо підкреслити, що ці положення Закону спрямовані насамперед на забезпечення прозорості та відкритості у використанні коштів публічного сектору, а не на визначення структури або економічного змісту публічних фінансів як категорії. Тому наведений перелік відображає коло ресурсів, щодо яких держава встановлює вимоги відкритості, однак не дає повного теоретичного чи системного визначення складу публічних фінансів у науковому розумінні.

Українські дослідники І. Луніна та Т. Бондарук, визначають публічні фінанси як «сукупність економічних відносин щодо формування доходів і здійснення видатків, спрямованих на виконання функцій органів загального державного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях»².

Н. Мелян підкреслює, що публічні фінанси – це «система суспільних відносин, пов’язаних із формуванням, розподілом, перерозподілом і використанням публічних коштів, що сприяють економічному і соціальному розвитку країни»³.

В.І. Кравченко за призначенням поділив фінанси на: «публічні, приватні, неприбуткового сектору та частково міжнародні фінанси»⁴. До публічних фінансів України В.І. Кравченко відносить: «державні фінанси, місцеві фінанси, фінанси політичних партій, державний кредит, податки і збори, платежі до державних спеціальних цільових фондів, державні страхові фонди, страхові внески за державним страхуванням»⁵.

Інший підхід до поділу публічних фінансів застосувала А.А. Нечай, яка виділила: «публічні фінанси держави; публічні фінанси органів місцевого самоврядування; публічні фінанси суспільного (соціального) призначення»⁶.

¹ Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11 лютого 2015 року № 183-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>

² Луніна І. О., Бондарук Т. Г. Публічні фінанси та міжбюджетні відносини: навч. посіб. Київ: ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2019. 304 с.

³ Мелян Н.Ю. Поняття та сутність публічних фінансів. *Право і суспільство*. 2017. № 2. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/04485990-7c8a-452d-86f4-3730229c6e61/content>

⁴ Кравченко В. І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку. *Економіка та держава*. 2013. №5. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/5_20/4.pdf

⁵ Кравченко В. І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку. *Економіка та держава*. 2013. №5. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/5_20/4.pdf

⁶ Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: монографія. Вид. 2-е, стереотипне. Чернівці, 2006. 264 с.

На думку М.І. Карліна, публічні фінанси є центральним елементом фінансової системи демократичної держави, оскільки саме від їх стану та організації залежить ефективність функціонування всіх її складових. М. І. Карлін підкреслює, що протягом тривалого часу публічні фінанси помилково ототожнювалися з державними фінансами, що спричинило їх централізоване та нерідко нераціональне використання. За такої моделі центральна влада визначала напрями фінансування не лише державного, а й місцевого рівня, що обмежувало фінансову самостійність територіальних громад. Подібний підхід і нині характерний для недемократичних держав. Натомість досвід країн Європейського Союзу та реформи децентралізації в Україні підтверджують необхідність чіткого розмежування публічних фінансів на державні та фінанси місцевого самоврядування. Такий поділ забезпечує більшу автономію громад, сприяє раціональнішому використанню ресурсів і підвищує результативність реалізації публічної політики. У цьому контексті публічні фінанси варто розуміти як систему фінансових ресурсів та відносин, що охоплюють як державний, так і місцевий рівень публічної влади, забезпечуючи виконання їхніх функцій в інтересах суспільства⁷.

Узагальнюючи підходи українських дослідників, можна зробити висновок, що в сучасній вітчизняній науці публічні фінанси переважно розглядаються як система фінансових ресурсів і фінансових відносин, яка охоплює два основні рівні публічної влади – державний і місцевий. Таке трактування відображає відхід від застарілого підходу, за яким публічні фінанси ототожнювалися лише з державними, і відповідає сучасним принципам децентралізації, субсидіарності та фінансової автономії територіальних громад. Більшість українських науковців підкреслює, що ефективне функціонування публічної влади можливе лише за умов чіткого розмежування фінансових повноважень між центром і місцевим самоврядуванням, а отже – й чіткого розуміння публічних фінансів як комплексної категорії, що включає як державні, так і місцеві фінанси.

Разом із формуванням усталеного підходу в українській науці до розуміння публічних фінансів як сукупності державних і місцевих фінансів важливим є зіставлення цих поглядів із міжнародними підходами. Для повного та об'єктивного розкриття змісту категорії «публічні фінанси» доцільно звернутися до визначень, що містяться у світових стандартах фінансової статистики та регулювання, а також у працях зарубіжних учених.

⁷ Карлін М.І. Публічні фінанси країн Європейського Союзу: навч. посіб. Електронне видання. Луцьк. 2024. 217 с. URL: https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/24584/3/publfin_Karlin_2024.pdf

Згідно з Cambridge Dictionary, публічні фінанси визначаються як «гроші, які уряд може витратити, отримуючи їх із податків та запозичень»⁸. Таке трактування підкреслює базову фінансову основу діяльності держави, акцентуючи на двох ключових джерелах формування публічних ресурсів – обов’язкових податкових надходженнях та державному борговому фінансуванні. У цьому визначенні поняття публічних фінансів розкривається передусім через фінансові інструменти, що забезпечують можливість уряду виконувати свої функції та надавати суспільні послуги.

Публічні фінанси часто використовуються в дослідженнях з публічної економіки й фінансів. Так, J. Gruber підкреслює: «Публічні фінанси – це наука про роль уряду в економіці. Ця наука передбачає відповіді на чотири питання державних фінансів:

Коли уряд повинен втручатися в економіку?

Як уряд може втручатися?

Який вплив мають ці втручання на економічні результати?

Чому уряди вирішують втручатися саме таким чином?»⁹.

Government Finance Statistics Manual (GFSM 2014), розроблений Міжнародним валютним фондом, є одним із найважливіших міжнародних стандартів у сфері публічних фінансів. У цьому документі подається формальне визначення таких ключових категорій, як public sector та general government, а також описуються основні інструменти публічних фінансів. З позиції GFSM 2014, публічні фінанси охоплюють сукупність операцій сектору загального державного управління, пов’язаних із формуванням доходів, здійсненням видатків, управлінням державним боргом та володінням активами. Таким чином, Стандарт системно окреслює структуру, зміст і логіку функціонування фінансової діяльності держави, забезпечуючи уніфікований підхід до їх обліку та статистичного відображення на міжнародному рівні¹⁰.

European System of Accounts (ESA 2010) є офіційним статистичним стандартом Європейського Союзу, який встановлює єдині правила обліку та класифікації економічних операцій у державному та приватному секторах. У межах цього документа детально визначаються та систематизуються такі ключові елементи публічних фінансів, як державний сектор, доходи, видатки та боргові зобов’язання, що дає можливість формувати узгоджену фінансову інформацію для всіх країн

⁸ Cambridge Dictionary. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/public-finance>

⁹ Gruber J. Why Study Public Finance? URL: https://moodle2.units.it/pluginfile.php/421397/mod_resource/content/1/Jonathan%20Gruber%20cap%201.pdf

¹⁰ Government Finance Statistics Manual (GFSM 2014). International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsfinal.pdf>

ЄС. Хоча ESA 2010 не містить короткого, узагальненого визначення поняття публічних фінансів, зміст цієї категорії розкривається через опис структури державних операцій, яка відповідає структурі Government Finance Statistics Manual¹¹.

Виходячи з аналізу українських і світових наукових підходів до вивчення фінансових процесів у державі, доцільно виділити два взаємопов'язані, але водночас різні поняття – фінанси публічного сектору та публічні фінанси.

Поняття фінанси публічного сектору розглядається як ширше і більш комплексне, ніж публічні фінанси. Фінанси публічного сектору включають в себе публічні фінанси – тобто фінансові ресурси та відносини, пов'язані з діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування і фінанси публічних корпорацій (рис. 1).

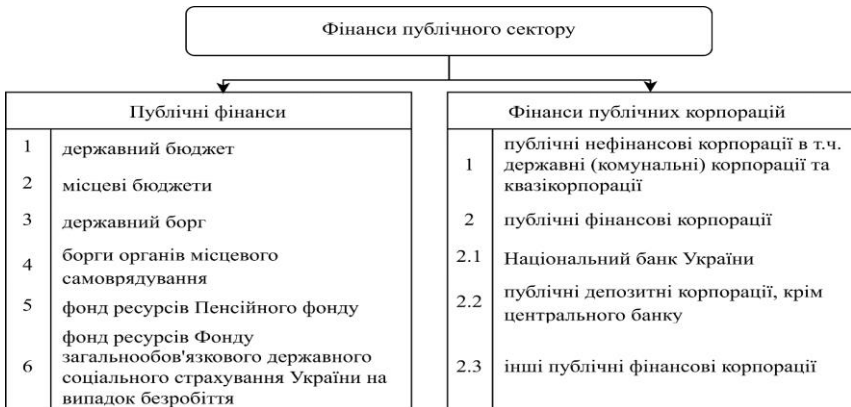


Рис. 1. Структура фінансів публічного сектору України

Фінанси публічного сектору поділити на дві групи:

1. Публічні фінанси – це сфера відносин, яка відповідає таким ознакам:

- прийняття на себе відповідальності за здійснення діяльності (видатки) на ринковій основі;
- перерозподіл доходів і багатства за допомогою трансфертів;
- здійснення неринкової господарської діяльності (без мети отримання прибутку);

¹¹ European System of Accounts (ESA 2010). Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334?t=1414781932000>

– фінансування діяльності за рахунок податків, зборів, трансфертів, державних запозичень.

Тому до публічних фінансів можна віднести державний бюджет, місцеві бюджети, державний борг, борг органів місцевого самоврядування та фонди соціального забезпечення.

Фонди соціального забезпечення включає центральні, державні та місцеві інститути, основною діяльністю яких є надання соціальних виплат і які відповідають обом таким критеріям:

– згідно із законом або нормативно-правовим актом певні групи населення зобов'язані брати участь у програмі або сплачувати внески; та

– держава відповідає за управління інститутом щодо розрахунку та затвердження внесків і виплат незалежно від своєї ролі як наглядового органу.

До фондів соціального забезпечення віднесемо фонди фінансових ресурсів Пенсійного фонду України і Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

2. Фінанси публічних корпорацій включають публічні нефінансові корпорації (в тому числі державні (комунальні) корпорації, навіть якщо весь капітал таких корпорацій належить державним органам (органам місцевого самоврядування), а також квазікорпорації, що належать і контролюються державними органами (органами місцевого самоврядування)); публічні фінансові корпорації (НБУ, публічні депозитні корпорації, крім центрального банку, в тому числі банки з державною часткою, інші публічні фінансові корпорації).

1.2. Оцінка ефективності використання інструментів публічних фінансів України в умовах воєнної економіки

Аналіз структури публічних фінансів варто провести через дослідження основних показників, які формують фінансову основу державного та місцевого управління. До таких показників належать доходи та видатки бюджетів різних рівнів, державний борг, а також використання спеціалізованих соціальних фондів, зокрема Пенсійного фонду України і Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Ці складові не лише відображають фінансовий стан публічного сектора, але й виконують важливу роль як інструменти державної економічної політики, спрямованої на забезпечення соціального захисту населення, макроекономічної стабільності та сталого розвитку країни.

Ключові тенденції у формуванні та виконанні державного бюджету України у 2021–2025 роках демонструють, як у період повномасштабної війни бюджет став центральним інструментом державної економічної політики, забезпечуючи фінансування оборони, підтримку економіки, стабілізацію соціальної сфери та залучення безпрецедентного міжнародного ресурсу. Структура доходів і видатків, а також масштаби

дефіциту та грантової допомоги дають змогу оцінити поточні виклики, пріоритети та механізми макрофінансової стійкості (табл. 1).

Таблиця 1

**Динаміка основних показників державного бюджету
за 2021–2025 роки, млрд грн¹²**

Показник	2021	2022	2023	2024	2025	Питома вага у 2025 році, %	Темп приросту за період
Доходи, в т.ч.	1296,9	1787,4	2672,0	3122,7	3834,2	100,0	195,6
Податок та збір на доходи фізичних осіб	137,6	148,4	206,9	326,1	492,3	12,8	257,8
Податок на прибуток підприємств	147,8	117,0	143,8	271,1	284,7	7,4	92,6
Акцизний податок	162,5	102,4	167,4	210,4	280,9	7,3	72,9
ПДВ	536,4	467,0	580,7	734,5	848,9	22,1	58,3
Кошти, що перераховуються Національним банком	24,4	18,8	71,9	38,6	84,2	2,2	245,1
Кошти, що надходять до державного бюджету з інших бюджетів	12,6	9,5	42,9	26,5	52,1	1,4	313,5
Кошти від іноземних донорів	1,3	481,1	433,4	473,9	548,0	14,3	42053,8
Видатки, в т.ч.	1490,3	2705,4	4014,4	4486,7	5473,6	100,0	267,3
Оборона	127,5	1142,9	2097,6	2304,5	3069,9	56,1	2307,8
Громадський порядок, безпека та судова влада	174,4	443,3	574,6	692,7	819,4	15,0	369,8
Економічна діяльність	180,9	95,4	134,3	163,1	168,7	3,1	-6,7
Охорона здоров'я	170,5	184,3	179,3	201,4	218,8	4,0	28,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	339,3	425,9	469,3	464,7	453,4	8,3	33,6
Дефіцит державного бюджету	-19,8	-914,7	-1333,1	-1358,5	-1635,8	-29,9	8161,6
Дефіцит, % ВВП	-3,6	-17,6	-20,4	-17,7	-16,2*	-	480,6

* Дані ВВП прогнози

¹² Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

Доходи державного бюджету в аналізований період зросли майже втричі – з 1296,9 млрд грн у 2021 році до 3834,2 млрд грн у 2025 році. Основними джерелами доходів залишаються податкові надходження, однак їх структура суттєво змінилася під впливом війни та законодавчих рішень. Одним із ключових чинників є те, що з 2024 року податок на доходи фізичних осіб, сплачений із грошового забезпечення військовослужбовців, більше не розподіляється між бюджетами, а повністю зараховується до спеціального фонду державного бюджету. Це значно підвищило обсяг ПДФО у державному бюджеті, що видно з різкого зростання цього джерела доходів до 326,1 млрд грн у 2024 році та 492,3 млрд грн у 2025 році. Така концентрація ресурсу у спеціальному фонді дозволяє державі спрямовувати його безпосередньо на потреби сектору оборони та забезпечення військовослужбовців, використовуючи цей інструмент у якості важливого елемента воєнної економічної політики.

Динаміка інших ключових податків також свідчить про вплив зовнішніх та внутрішніх факторів. Податок на прибуток підприємств у 2022 році знизився на тлі падіння ділової активності, проте у 2024–2025 роках демонструє часткове відновлення. Надходження від ПДВ зросли повільнішими темпами, що пов'язано з перерозподілом імпортного ПДВ у перші роки війни, а також із загальним зниженням споживання. Акцизний податок відновився після значного падіння 2022 року, але його темп зростання залишається нижчим порівняно з іншими джерелами. Особливо помітною є роль коштів, що перераховуються Національним банком України, обсяг яких у 2025 році майже вчетверо перевищує показник 2021 року. Це результат посиленої участі НБУ у наповненні бюджету, зокрема, за рахунок перерахування прибутку від операцій з активами міжнародних резервів.

Безпрецедентною є динаміка надходжень коштів від іноземних донорів, які зросли з 1,3 млрд грн у 2021 році до понад 548 млрд грн у 2025 році. Це свідчить про трансформацію зовнішньої допомоги у фундаментальний інструмент фінансування критичних бюджетних потреб, що дозволяє утримувати макрофінансову стабільність та уникати неконтрольованої емісії.

Структура видатків державного бюджету демонструє різке переорієнтування пріоритетів. Якщо у 2021 році на оборону спрямовувалося 127,5 млрд грн, то вже у 2025 році – понад 3 трлн грн, тобто більше половини всіх видатків. Таким чином оборона стала домінуючим напрямом бюджетної політики, що повністю відповідає умовам воєнної економіки. Видатки на громадський порядок, безпеку та

судову владу також суттєво зросли, що відображає навантаження на систему МВС, СБУ та судові органи у війсьній час.

Видатки на охорону здоров'я та соціальний захист демонструють більш помірні темпи зростання, але залишаються критично важливими елементами економічної політики держави, спрямованими на підтримку соціальної стабільності та забезпечення базових потреб населення. При цьому видатки на економічну діяльність зменшилися порівняно з 2021 роком, оскільки у період війни держава мінімізує неперіоритетні інвестиційні програми та концентрує ресурси на обороні й соціальному секторі.

Суттєве зростання дефіциту державного бюджету – від 19,8 млрд грн у 2021 році до понад 1,6 трлн грн у 2025 році – підтверджує масштаб війсьних потреб та структурну зміну бюджетної системи. У відносному вимірі дефіцит до ВВП виріс майже у п'ять разів. Це робить державний бюджет ключовим макроекономічним інструментом, через який держава здійснює шокове поглинання військових витрат, стимулює економічну стійкість та підтримує функціонування критичної інфраструктури.

Таким чином, аналіз динаміки основних показників державного бюджету свідчить, що бюджет став центральним інструментом державної економічної політики у війсьній час. Його структура адаптувалася до нових викликів шляхом перерозподілу доходів (зокрема ПДФО військових), концентрації видатків на обороні, забезпечення соціальної підтримки та значного розширення міжнародного фінансування. Це дозволило державі зберегти економічну керованість, підтримати армію, утримати соціальні гарантії та забезпечити функціонування ключових секторів національної економіки.

У період повномасштабної війни видатки на оборону стали найбільш пріоритетним напрямом державної економічної політики, а їх фінансування дедалі більше залежить від міжнародної допомоги та зовнішніх позик. Це дає змогу оцінити не лише масштаби ресурсів, що спрямовуються на сектор оборони, а й ступінь інтеграції України у міжнародну систему фінансової підтримки, яка стала одним із ключових чинників забезпечення обороноздатності та макрофінансової стабільності держави (табл. 2).

Табл. 2 демонструє, як змінювалася роль зовнішніх ресурсів у забезпеченні оборонних видатків України у 2021–2025 роках, що є ключовим елементом державної економічної політики в умовах воєнного стану. За період з 2022 по 2025 рік видатки на оборону зросли майже в півтора рази, що відображає пріоритетність сектора безпеки для держави. Водночас темп приросту загальних оборонних видатків значно

перевищує приріст прямих грантових надходжень від іноземних донорів, які збільшилися лише на 13,9%. Це свідчить про те, що грантова підтримка залишається ваговою, але не зростає так швидко, як загальна потреба сектору.

Таблиця 2

Роль зовнішніх ресурсів у фінансуванні видатків державного бюджету на оборону 2021–2025 роках, млрд грн¹³

Показник	2021	2022	2023	2024	2025	Темп приросту 2025 до 2022, %
Оборона	127,5	1142,9	2097,6	2304,5	3069,9	168,6
Кошти від іноземних донорів	1,3	481,1	433,4	473,9	548,0	13,9
Чисте зовнішнє фінансування (позики-повернення)	110,5	565,6	1084,6	1152,4	1597,1	182,4
Частка чистого зовнішнього фінансування (трансфертів та кредитів) у видатках на оборону	87,7	91,6	72,4	70,6	69,9	-23,7

Натомість значно швидше стрімко зростає чисте зовнішнє фінансування у формі кредитів та позик, темп приросту яких у 2025 році до 2022 року становить 182,4%. Це показує тенденцію до посилення боргового фінансування оборонних потреб. Держава дедалі активніше використовує кредити міжнародних партнерів для покриття дефіциту ресурсів, що робить зовнішні позики важливим інструментом економічної політики.

Водночас частка чистого зовнішнього фінансування у структурі оборонних видатків знижується – з 91,6% у 2022 році до 69,9% у 2025 році. Це означає, що зовнішні кредити і трансферти фінансують більше половини оборонних видатків державного бюджету у 2025 році, і майже повністю у 2022 році, компенсуючи військові закупівлі,

¹³ Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

соціальні виплати військовослужбовцям, відновлення техніки та інші критичні напрями. Така структура фінансування свідчить про те, що залучення зовнішніх ресурсів є системним інструментом державної економічної політики, який дозволяє зберігати макроекономічну стійкість у надзвичайних умовах.

Таким чином, аналіз показників табл. 2 підтверджує, що у 2022–2025 роках фінансування оборони стало ключовим пріоритетом державних фінансів, а зовнішні трансферти й позики – невід’ємним елементом бюджетної моделі України. Це демонструє глибоку трансформацію функцій державного бюджету, який у воєнний період виконує не лише фіскальну, а й стратегічну роль, забезпечуючи обороноздатність країни та стабільність економіки завдяки тісній інтеграції у систему міжнародної фінансової підтримки.

Структура та динаміка зовнішніх і внутрішніх джерел фінансування Державного бюджету України в період повномасштабної війни відображає наскільки критичним інструментом державної економічної політики є залучення міжнародних ресурсів. Умови війни суттєво обмежили можливості внутрішнього ринку капіталів, тому роль партнерських програм, грантів, кредитів та спеціальних інструментів фінансової підтримки зросла до безпрецедентного рівня (табл. 3).

Особливо помітним є структурний перелом у 2024 році, коли Україна підписала угоду ERA Loans (EU Reform and Resilience Assistance Loans). ERA Loans – це спеціальний кредитний інструмент, створений у межах ініціативи країн «Великої сімки» (G7) за участі Європейського Союзу, який передбачає надання Україні пільгових кредитів на масштабні потреби бюджету, відновлення та реформи. Унікальною особливістю цієї програми є те, що її ресурси частково фінансуються за рахунок доходів, отриманих від заморожених російських активів у країнах ЄС та інших партнерів. Саме це робить цю угоду відмінною від традиційного кредитування, яке держава отримує на стандартних ринкових умовах чи навіть на умовах макрофінансової допомоги. У 2025 році обсяг фінансування за ERA Loans перевищив 1,55 трлн грн, що фактично стало найбільшим джерелом зовнішніх ресурсів та ключовою опорою бюджету. Ці кошти, разом з іншими траншами ERA, можуть бути спрямовані на пріоритетні видатки бюджету, такі як соціальні виплати, оборона та відновлення інфраструктури.

Таблиця 3

**Джерела фінансування Державного бюджету України
за 2022–2025 роки¹⁴**

Показник	2022, млн грн	2023, млн грн	2024, млн грн	2025, млн грн	Всього за роки війни, млн дол
НБУ	400000	0	0	0	-
ERA loans	0	0	0	1555130	38930
США	409147	400459	343857	0	30240
ЄС	280806	714810	701364	497166	56941
ОВДП (вкл. військові облігації)	250771	566116	639544	559732	50404
МВФ	881811	164012	215595	37392	13357
Канада	60503	64235	69527	0	5405
Німеччина	47855	3880	0	0	1688
Світовий банк	33635	24142	134532	30053	6021
Великобританія	35109	36269	40433	0	3034
ЄІБ	21062	0	0	0	720
Японія	17006	134262	173918	18614	8980
Франція	13558	0	0	0	437
Італія	11199	0	0	0	330
Нідерланди	11003	0	0	0	318
Данія	1780	0	0	0	51
Швеція	1438	0	0	0	49
Литва	761	0	0	0	22
Норвегія	629	7143	11807	0	517
Латвія	530	0	0	0	16
Австрія	307	0	0	0	10
Бельгія	182	113	0	0	8
Албанія	37	0	0	0	1
Ісландія	14	59	0	0	2
Іспанія	0	3497	123	0	104
Фінляндія	0	1327	0	0	36
Швейцарія	0	772	0	0	30
Естонія	0	2	0	0	0,1
Південна Корея	0	0	4146	0	100
БРРС	0	0	460	9512	243
Усього	1696395	2122227	2335306	2706000	167611

Головна відмінність ERA Loans від звичайного кредитування ЄС полягає в джерелі та механізмі фінансування. Зазвичай кредити ЄС чи інших міжнародних організацій – це позики, які держава залучає через ринкові чи пільгові умови, але сам кредит залишається зв'язаним з бюджетними гарантіями держави-позичальника та його фінансовим

¹⁴ Фінансування державного бюджету України з початку повномасштабної війни. Міністерство фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk/news>

станом. У випадку ERA Loans фінансування базується на майбутніх доходах, отриманих від заморожених російських активів, що фактично дозволяє Україні отримувати кредити, які забезпечені не внутрішніми джерелами бюджету, а зовнішніми доходами, що виникли як наслідок санкційної політики проти Росії. Це створює новий вид «резервного фінансового каналу», який не навантажує напряду державні фінанси через створення додаткового боргу на звичайних умовах, а радше використовується як компенсаційний або «репараційний» механізм, що частково переносить на агресора фінансовий тягар війни. Ще один важливий аспект – зв'язок ERA Loans із реформами. Аналогічно до інших програм макрофінансової підтримки, для отримання кожного траншу від України вимагається виконання певних зобов'язань щодо проведення реформ у сферах публічного управління, боротьби з корупцією, цифровізації, захисту навколишнього середовища тощо. Це є відмінною рисою порівняно зі стандартними ринковими кредитами, де таких вимог немає, і значною мірою робить ERA Loans інструментом не лише фінансової підтримки, а й стратегічного реформування, що підсилює інституційну спроможність країни.

Загальна картина надходжень демонструє зростаючу залежність державних фінансів від міжнародних партнерів, що природно для воюючої економіки, але водночас створює високі ризики боргового навантаження в майбутньому. США, ЄС, Канада, Японія, Велика Британія та низка інших країн залишаються провідними донорами як через прями гранти, так і через кредитні програми. Особливо вагомим є підтримка Європейського Союзу, обсяг якої з 2022 року постійно перевищує внески інших партнерів, а в 2025 році разом з ERA Loans формує ядро зовнішньої стратегії фінансування України. Значний внесок також забезпечує МВФ, що залишається якірним кредитором, підтримуючи не лише бюджет, але й довіру інших партнерів до фінансової системи України. Загалом ERA Loans відіграють ключову роль у державній економічній політиці України, оскільки вони дозволяють забезпечувати бюджетну стійкість, фінансувати критичні потреби під час війни, підтримувати оборону, соціальні програми та відновлення економіки, при цьому пов'язуючи ці ресурси з довгостроковими реформами. Такий підхід відображає зміщення від звичайного запозичення коштів до більш комплексної та стратегічно орієнтованої підтримки.

Внутрішнє фінансування через ОВДП також демонструє суттєве зростання, особливо у 2023 – 2024 роках, що свідчить про активізацію внутрішнього ринку державних цінних паперів та зростання довіри населення і банківського сектору до військових облігацій. Це є

важливим інструментом державної економічної політики, що дозволяє частково збалансувати зовнішню залежність, хоча й не здатне повністю замінити зовнішні ресурси.

У період повномасштабної війни стратегічні міжнародні партнери України стали критично важливими учасниками бюджетного фінансування, забезпечуючи значну частину зовнішніх ресурсів, що підтримують оборону, економічну стабільність і соціальні виплати. Аналіз даних табл. 3 свідчить, що серед цих партнерів можна виокремити кілька країн і міжнародних фінансових інституцій, які системно і масштабно підтримують Україну протягом 2022–2025 років.

Найпотужнішим джерелом фінансування стали Сполучені Штати Америки, які протягом перших років війни та у 2023-му та 2024 роках надавали значні ресурси у вигляді грантів і допомоги. Загалом США увійшли до лідерів за обсягом коштів, що свідчить про тісну стратегічну співпрацю між державами у військовій та економічній сферах. Підтримка США охоплює як оборонні потреби, так і гуманітарні та бюджетні трансферти.

Європейський Союз та країни-члени ЄС виступають ще одним ключовим стратегічним партнером. ЄС не лише надає прямі трансферти, але й через механізми, такі як ERA Loans, реалізує комплексну фінансову та реформаторську підтримку. Обсяги допомоги ЄС і країн Євросоюзу займають суттєву частку загальних зовнішніх надходжень, підкріплюючи економічну політику України та допомагаючи утримувати макрофінансову стабільність.

Важливу роль відіграють міжнародні фінансові організації, серед яких особливо помітна підтримка Міжнародного валютного фонду (МВФ). Кредити МВФ є ядром макрофінансової допомоги, що забезпечує довіру інших донорів і сприяє фінансовій стабільності національної економіки. Окрім МВФ, значними донорами виступають Світовий банк та Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), які частково підтримують проекти відбудови інфраструктури, розвиток соціальних програм і стабілізацію фінансів.

Серед окремих країн-партнерів значну підтримку надавали Канада і Японія – ці держави регулярно постачали значні транші фінансової допомоги, які входять до загального пулу зовнішніх ресурсів. Це не лише допомагає покривати бюджетні потреби, а й зміцнює політичні й стратегічні відносини з Україною.

Інші країни – Великобританія, Німеччина, Норвегія – хоч і в менших обсягах, але теж належать до партнерів, які послідовно підтримували фінансування бюджету. Навіть невеликі внески країн, таких як Фінляндія, Швейцарія чи країни Балтії, відіграють свою роль у

загальному розподілі ризиків та демонструють широку міжнародну солідарність із Україною.

У підсумку, стратегічні партнери України у фінансуванні бюджету – це велика група держав та міжнародних організацій, серед яких провідну роль відіграють США, Європейський Союз і його члени, Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, а також інші держави-донори. Їхня підтримка стала не лише джерелом фінансових ресурсів, а й ключовим елементом державної економічної політики, що дозволяє утримувати оборону, забезпечувати соціальну стабільність та підтримувати функціонування економіки у надзвичайно складних умовах.

Загальний обсяг фінансування державного бюджету за 2022–2025 роки перевищив 1,67 трлн доларів у перерахунку, що демонструє масштабність фінансової підтримки та водночас величезні потреби оборонної економіки. Ці дані свідчать про те, що державна економічна політика у воєнний період критично опирається на поєднання зовнішніх кредитів, грантів, програм міжнародних фінансових інституцій та внутрішніх боргових інструментів. Саме така багатокомпонентна модель дозволяє уряду забезпечувати виконання бюджетних зобов'язань, фінансувати оборону, соціальні видатки та стабілізувати фінансову систему в умовах високої невизначеності.

У підсумку табл. 3 демонструє не лише масштаб фінансових ресурсів, але й те, як гнучке використання різних джерел стало ключовим інструментом державної економічної політики, що дозволяє Україні підтримувати макрофінансову стійкість та продовжувати реформування навіть у найскладніших умовах.

Динаміка державного боргу України у 2021–2025 роках показує як зміна обсягів запозичень та їх структури впливає на публічні фінанси й економічну політику в умовах війни. Оскільки державний борг є одним із ключових інструментів фінансування видатків бюджету, його обсяги та структура напряму визначають можливості держави реалізовувати свої пріоритети – передусім оборонні, соціальні та економічні (рис. 2).

Аналіз показників рис. 2 свідчить, що з початком повномасштабної війни державний борг України різко зріс. Якщо у 2021 році його обсяг становив 2,67 трлн грн, то у 2022 році – вже 4,07 трлн грн, тобто майже на 52,4%. Це безпрецедентне зростання пояснюється різким збільшенням потреби у фінансуванні оборонних видатків, соціальних виплат, а також падінням власних доходів бюджету на початку війни. Динаміка наступних років показує подальше нарощування боргових зобов'язань: у 2023 році борг зріс до 5,52 трлн грн, у 2024 – до 6,98 трлн грн, а у прогнозі на листопад 2025 року – до 8,62 трлн грн. Темпи приросту при цьому поступово сповільнюються, але залишаються

високими, що є наслідком постійної потреби покривати дефіцит бюджету в умовах війни.

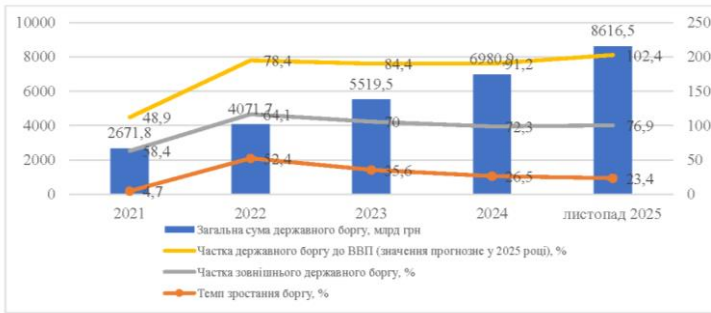


Рис. 2. Динаміка і структура державного боргу за 2021–2025 роки¹⁵

Структура державного боргу також зазнала суттєвих змін. Частка зовнішніх державних зобов'язань зросла з 58,4% у 2021 році до майже 77% у 2025 році. Це означає, що Україна значною мірою спирається на міжнародні кредити та програми макрофінансової допомоги. Така залежність від зовнішніх джерел кредитування є типовою для країн у стані тривалих криз, але водночас підвищує вразливість до змін у глобальній економіці та рішень міжнародних партнерів.

Найбільш показовим є різке зростання співвідношення державного боргу до ВВП – із 48,9% у 2021 році до 102,4% у 2025 році. Перевищення рівня 100% за міжнародними стандартами означає наближення до умов боргової кризи, коли майбутня здатність держави обслуговувати державний борг залежить від економічного зростання, умов реструктуризацій та допомоги партнерів. Для України це також свідчить про те, що державний борг став ключовим інструментом забезпечення обороноздатності та функціонування економіки.

Таким чином, дані рис. 2 підтверджують, що державний борг у 2022–2025 роках перетворився на центральний механізм державної економічної політики – як у фінансуванні оборони, так і в утриманні соціально-економічної стабільності. Зростання його обсягів та зміна структури стали неминучими наслідками війни, але водночас

¹⁵Державний борг та гарантований державою борг. Міністерство фінансів України. URL:<https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg>

підкреслили критичну роль зовнішньої підтримки та важливість боргової стійкості у післявоєнному відновленні.

Місцеві бюджети як складова державної економічної політики відіграють подвійну роль: з одного боку, забезпечують фінансування базових публічних послуг на територіальному рівні, а з іншого – виконують функцію стабілізації, підтримуючи економічну активність, соціальну інфраструктуру й місцевий розвиток у період підвищеної турбулентності. Динаміка доходів і видатків демонструє, як місцеві фінанси адаптувалися до викликів війни, втрат бюджетної бази, переміщення населення, руйнування інфраструктури та зміни державних пріоритетів.

Дані табл. 4 відображають ключові тенденції розвитку місцевих фінансів України в умовах воєнної економіки та масштабної трансформації системи публічних фінансів.

У 2021–2025 роках доходи місцевих бюджетів поступово зростали, хоча на початку війни у 2022 році спостерігалось значне просідання, спричинене падінням ділової активності, скороченням податкових надходжень і міжбюджетних трансфертів з державного бюджету. Подальше зростання у 2023–2025 роках впливає з часткового відновлення економіки, а також з адаптації місцевих громад до нових умов. Основним джерелом доходів залишається податок на доходи фізичних осіб, частка якого у 2025 році становить майже 40%. Це підтверджує його ключову роль як інструмента формування фінансової автономії громад, але водночас робить місцеві бюджети залежними від ринку праці та демографічної ситуації. Місцеві податки та збори демонструють найвищий темп приросту, що свідчить про активізацію власних джерел доходів і посилення фіскальної децентралізації, проте їхня частка у структурі доходів залишається помірною.

Значущим фактором є зміна ролі трансфертів. Частка коштів, що надходять з державного бюджету, суттєво зменшилася, що відображає загальнодержавний пріоритет спрямування ресурсів на оборону та безпеку. Водночас власні доходи громад стабілізувалися на рівні понад 70%, що підкреслює підвищення самостійності місцевих громад. Кошти іноземних донорів у структурі місцевих бюджетів залишаються мінімальними, але показують різке зростання у 2024–2025 роках, що свідчить про поступове залучення зовнішньої допомоги не лише на центральний, а й на місцевий рівень для відновлення інфраструктури.

Таблиця 4

**Динаміка основних показників місцевих бюджетів
за 2021–2025 роки, млрд грн¹⁶**

Показник	2021	2022	2023	2024	2025	Питома вага у 2025 році, %	Темп приросту за період, %
Доходи, в т.ч.	580,7	555,1	652,6	679,5	751,9	100,0	29,5
Податок та збір на доходи фізичних осіб	228,3	272,2	289,4	257,5	300,3	39,9	31,5
Місцеві податки та збори	89,9	84,3	100	119,8	135,3	18,0	50,5
Частка власних доходів місцевих бюджетів	65,0	75,3	72,8	72,1	73,7	9,8	13,4
Кошти, що надходять до місцевих бюджетів з державного та інших місцевих бюджетів	202,7	136,7	177,4	187,9	196,1	26,1	-3,3
Кошти від іноземних донорів	0,4	0,2	0,2	1,4	1,4	0,2	250,0
Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів	35,0	24,7	27,2	27,9	26,3	0,5	-24,9
Видатки, в т.ч.	569	484,3	646,8	671,8	774,1	100,0	36,0
Місцеве самоврядування	42,3	39,8	47,6	56,4	67,3	8,7	59,1
Економічна діяльність	112,4	61,1	113	96,7	89,4	11,5	-20,5
ЖКГ	56,7	40,6	62	58,6	76,1	9,8	34,2
Освіта	249,1	232,3	248,2	283,7	326,8	42,2	31,2
Соціальний захист та соціальне забезпечення	28,1	29,2	44,9	57,2	61,6	8,0	119,2

Видаткова частина місцевих бюджетів у 2021–2025 роках демонструє зростання відповідно до розширення потреб громад. Найбільшу частку займають видатки на освіту, що логічно, адже система освіти переважно фінансується з місцевих бюджетів і залишається критично важливою

¹⁶ Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

складовою людського капіталу. Висока динаміка видатків на місцеве самоврядування відображає необхідність посилення управлінських спроможностей громад в умовах війни та зростання навантаження на місцеву інфраструктуру. Видатки на ЖКГ та соціальний захист також демонструють помітне збільшення, що пов'язано з відновленням інфраструктури, підтримкою внутрішньо переміщених осіб і посиленням соціальних програм.

Порівняння топ-5 видатків місцевих та державного бюджетів показує суттєві інституційні відмінності. Для державного бюджету у воєнний період абсолютним пріоритетом є оборона, яка формує понад половину структури видатків у 2023–2025 роках. До топ-напрямів держави також належать соціальний захист, освіта, медицина та обслуговування державного боргу. Натомість місцеві бюджети зосереджені на сферах, що безпосередньо забезпечують життєдіяльність громад: освіта, ЖКГ, економічна діяльність на місцевому рівні (особливо дорожнє господарство), соціальний захист і фінансування органів місцевого самоврядування. Такий розподіл підтверджує логіку децентралізованої моделі: центр бере на себе функції оборони, макрофінансової стабілізації та соціальних гарантій загальнонаціонального рівня, тоді як місцеві бюджети забезпечують повсякденні послуги, інфраструктуру та розвиткові проєкти.

Загалом динаміка місцевих бюджетів у 2021–2025 роках свідчить про стійкість системи публічних фінансів навіть у критичних умовах. Вона підтверджує, що місцеві бюджети є важливим інструментом державної економічної політики, здатним пом'якшувати наслідки війни, підтримувати соціальну стабільність та забезпечувати базові публічні послуги, водночас адаптуючись до обмеженості ресурсів і змінених національних пріоритетів.

Зміна частки доходів державного та місцевих бюджетів у ВВП є ключовими для розуміння того, як бюджетна система реагує на виклики воєнної економіки і як держава використовує фінансові інструменти для стабілізації, мобілізації ресурсів та реалізації економічної політики в умовах екстремальної нестабільності. Частка доходів бюджету у ВВП є індикатором фіскального навантаження на економіку та ефективності податкової системи, а також відображає здатність держави акумулювати ресурси для фінансування критичних потреб (рис. 3).

Представлені показники на рис. 3 відображають глибоку трансформацію бюджетної системи України під впливом війни та масштабної міжнародної підтримки. Динаміка часток доходів державного й місцевих бюджетів у ВВП у 2021–2025 роках показує, як фінансова архітектура держави адаптується до екстремальних умов, а

саме до різкого падіння реального виробництва, високої інфляції та зміни структури фінансових ресурсів.

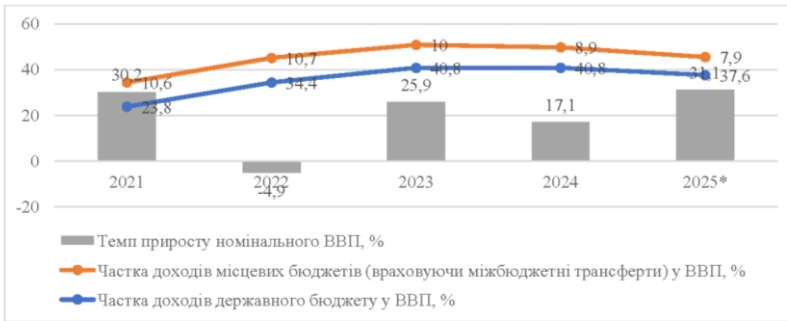


Рис. 3. Динаміка співвідношення доходів бюджетів та ВВП за 2021–2025 роки (у 2025 році використано прогностичні значення ВВП)¹⁷

Особливо важливо, що в цей період номінальний ВВП значно зростав, але цей приріст значною мірою був інфляційним, а не структурним чи продуктивним, тому співвідношення бюджетних доходів до ВВП варто оцінювати з урахуванням цього фактора.

У 2021 році співвідношення доходів державного бюджету до ВВП становило 23,8%, а місцевих бюджетів – 10,6%, що було типовим для довоєнної моделі фінансової децентралізації. Це відображало відносно стабільне економічне середовище, за якого бюджетні надходження формувалися переважно за рахунок податкової бази, а вплив зовнішніх ресурсів був мінімальним. Однак у 2022 році структура різко змінилася: частка доходів державного бюджету у ВВП зросла до 34,4%, тоді як ВВП номінально впав на 4,9%. Зростання частки доходів державного бюджету пояснюється не збільшенням внутрішньої податкової бази (яка навпаки скоротилася), а надходженням міжнародної фінансової допомоги, яка стала визначальним інструментом покриття дефіциту державного бюджету і фінансування ключових функцій держави. Для місцевих бюджетів цього ефекту не було, адже обсяг іноземної допомоги на їх рівні був майже нульовим, що й пояснює фактично незмінну частку їх доходів у ВВП – 10,7%, попри загальне зниження економічної активності.

¹⁷ Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

У 2023 та 2024 роках номінальний ВВП зростав високими темпами – відповідно 25,9% та 17,1%. Проте цей приріст значною мірою був наслідком інфляції та відновлення окремих секторів, а не повноцінного економічного зростання. Державний бюджет при цьому демонструє рекордну частку доходів – 40,8% ВВП у обох роках, що свідчить про те, що обсяг надходжень до бюджету зростав швидше, ніж номінальний ВВП. Це знову пояснюється міжнародною донорською допомогою та зовнішнім кредитуванням, які у ці роки забезпечили понад половину бюджетних ресурсів. Інакше кажучи, фіскальна система на центральному рівні працювала не як відображення реальної економіки, а як механізм перерозподілу зовнішніх ресурсів для забезпечення оборони, соціальних видатків та виплату боргів.

На противагу цьому частка доходів місцевих бюджетів у ВВП у 2023–2024 роках зменшилася до 10% та 8,9% відповідно. Оскільки місцеві бюджети майже не отримували донорських коштів, їхні доходи формувалися переважно з податкових надходжень, база яких різко звузилася через міграцію населення, руйнування бізнесу і скорочення економічної активності на значній частині територій. Тож навіть інфляційне зростання ВВП не підвищило їх частку, навпаки – вона зменшилася, що підкреслює зростання дисбалансу між центральним і місцевим рівнями фіскальної системи.

У 2025 році очікується високий приріст номінального ВВП – 31,1%, який знову частково забезпечений інфляцією та поступовим відновленням економіки. На цьому тлі частка доходів державного бюджету знижується до 37,6%, що сигналізує про певну нормалізацію структури доходів за умови стабілізації зовнішнього фінансування. Місцеві бюджети продовжують втрачати позиції: їх частка зменшується до 7,9% ВВП, що є найнижчим значенням за весь період спостережень. Це означає подальше поглиблення фінансової залежності місцевого рівня від держави та обмеження їх ролі як інструмента регіональної економічної політики.

Загалом порівняння темпів зростання ВВП із частками доходів державного й місцевих бюджетів демонструє асиметричний вплив війни на різні рівні бюджетної системи. Державний бюджет зростав швидше, ніж ВВП, завдяки зовнішній допомозі, тоді як місцеві бюджети втрачали фіскальний потенціал. Висока інфляція створила додаткове викривлення – номінальний ВВП підвищувався, але це не супроводжувалося пропорційним зростанням внутрішньої податкової бази. У таких умовах доходи державного бюджету стають індикатором не економічної динаміки, а масштабу міжнародної підтримки, тоді як доходи місцевих бюджетів більш точно відображають реальний стан економічної активності на територіях.

Динаміка основних показників Пенсійного фонду України та пов'язаних із ним державних трансфертів є важливою для оцінки

функціонування публічних фінансів, оскільки Пенсійний фонд посідає ключове місце в системі соціального забезпечення та виступає одним з наймасштабніших інструментів державної економічної політики. Через механізми пенсійних виплат, перерозподіл ЄСВ, фінансування дефіциту та додаткові соціальні програми держава впливає на рівень доходів населення, внутрішній попит, соціальну стабільність та підтримку вразливих груп населення (табл. 5).

Таблиця 5

**Динаміка основних показників місцевих бюджетів
за 2021–2025 роки, млрд грн¹⁸**

Показник	2021	2022	2023	2024	Темп приросту за період, %
Доходи, в т.ч.	512,8	620,4	780,1	860,7	67,8
Власні доходи, в т.ч.	334,2	403,9	463,1	566,9	69,6
ЄСВ	301,4	375,4	428,5	497,8	65,2
Кошти державного бюджету на фінансове забезпечення діяльності Пенсійного фонду	174,7	209,3	249,7	248,2	42,1
Видатки, в т.ч.	520,9	590,1	746,3	854,5	64,0
Пенсійне забезпечення за рахунок власних коштів Фонду	360	397,3	450,5	491,9	36,6
Пенсійне забезпечення за рахунок коштів державного бюджету	153,6	179,4	223,2	246,8	60,7
Фінансування адміністративних витрат Фонду	5,6	6,1	7,7	8,2	46,4
Виплата житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг	0	6,4	35,4	39,6	-
Частка ЄСВ у загальному розмірі обов'язку пенсійного забезпечення Фонду	58,7	65,1	63,6	67,4	14,8
Доходи Пенсійного фонду, у % до ВВП	9,4	11,9	11,9	11,2	19,1

У динаміці доходів Пенсійного фонду простежується стале зростання: з 512,8 млрд грн у 2021 році до 860,7 млрд грн у 2024 році. Основним драйвером збільшення доходів стали власні надходження,

¹⁸ Звіт про роботу. Пенсійний фонд України. URL: <https://www.pfu.gov.ua/2172081-zvit-pro-robotu-ta-vykonannya-byudzhetu-pensijnogo-fondu-ukrayiny-u-2024-rotsi/>

насамперед ЄСВ, обсяг якого виріс з 301,4 млрд грн у 2021 році до 497,8 млрд грн у 2024 році. Це відображає як підвищення номінальної заробітної плати, так і розширення кола платників, включно з військовими, для яких після 2023 року було змінено порядок розподілу внеску. Поступове зростання власних доходів свідчить про зміцнення фінансової основи Пенсійного фонду та зменшення його залежності від бюджету, хоча ця залежність залишається суттєвою.

Зростання обсягів коштів державного бюджету, спрямованих на фінансове забезпечення Пенсійного фонду (з 174,7 до 248,2 млрд грн), підтверджує, що система державного пенсійного страхування продовжує бути хронічно дотаційною. Держава компенсує дефіцит Фонду, використовуючи цей інструмент як важливий канал соціальної політики – особливо в умовах війни, коли значна частина видатків спрямовується на підтримку пенсіонерів, які є найбільш уразливою групою.

Показники видатків демонструють аналогічну позитивну динаміку: сукупні видатки зросли з 520,9 млрд грн до 854,5 млрд грн. Найбільшу їх частину традиційно становлять витрати на пенсійне забезпечення: як за рахунок власних коштів Фонду, так і за рахунок трансфертів із державного бюджету. Збільшення обсягів пенсійних виплат пов'язане не лише зі зростанням кількості отримувачів, а й з проведенням щорічних індексацій, які стали важливим інструментом компенсації інфляційних втрат під час війни.

Важливо враховувати, що з 2022 року Пенсійному фонду були передані функції з виплати житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг. Це суттєво змінило структуру видатків і збільшило соціальне навантаження на Фонд. З'явилася нова стаття витрат, яка у 2023 році досягла 35,4 млрд грн та зросла до 39,6 млрд грн у 2024 році. Передача цих функцій мала стратегічний характер: держава консолідувала ключові соціальні інструменти в одному органі з більш ефективною адміністративною структурою, підвищивши керованість і контрольованість соціальних виплат.

Рівень ЄСВ у загальному обсязі зобов'язань Фонду також демонструє важливий сигнал для економічної політики. Частка ЄСВ зросла з 58,7% до 67,4%, що вказує на рух у напрямі більш збалансованої моделі пенсійного забезпечення, притаманної стабільним соціальним системам. Це означає, що попри війну, система поступово адаптується до довгострокових принципів стійкості.

Частка доходів Пенсійного фонду у ВВП також посилюється: з 9,4% у 2021 році до 11,2% у 2024 році. Це свідчить не лише про зростання соціального навантаження, а й про роль Фонду як каналу

макроекономічної стабілізації – через пенсійні виплати підтримується внутрішній попит, що пом'якшує економічні коливання в умовах війни.

Таким чином, динаміка доходів і видатків Пенсійного фонду України у 2021–2024 роках підтверджує його роль як ключового інструменту державної економічної політики. Через пенсійні та соціальні виплати держава впливає на рівень добробуту населення, забезпечує економічну та соціальну стійкість, а також реалізує політику підтримки вразливих категорій громадян у період воєнної кризи.

Бюджет Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття є важливим інструментом реалізації державної політики на ринку праці. Його доходи, видатки та структура фінансування відображають загальний стан економіки, соціальної сфери та пріоритети держави в період воєнних і кризових викликів. Аналіз динаміки показників Фонду у 2021–2024 роках дозволяє оцінити, як змінилися обсяги фінансових ресурсів Фонду, що стало причиною різкого падіння видатків на матеріальне забезпечення безробітних, чому зростає роль грантових програм, та як трансформувалися джерела доходів (табл. 6).

Таблиця 6

**Динаміка основних показників бюджету
Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування
України на випадок безробіття за 2021–2024 роки, млрд грн¹⁹**

Показник	2021	2022	2023	2024	Темп приросту за період, %
Доходи, в т.ч.	18,7	19,4	19,7	15,3	-18,2
Страхові внески	16,3	17,8	19,6	15,1	-7,4
Кошти Державного бюджету України	2,2	1,5	0,001	0,0001	-100
Видатки, в т.ч.	18,9	17,6	8,6	12,0	-36,5
Матеріальне забезпечення на випадок безробіття	15,7	14,5	3,7	4,8	-69,4
Мікрогранти та гранти на створення або розвиток власного бізнесу	0	0	1,9	4,1	-
Фінансування адміністративних витрат Державної служби зайнятості	3,2	3,0	2,9	2,9	-9,4
Залишок коштів	0,3	2,1	11,9	5,3	-

¹⁹ Бюджет. Державна служба зайнятості. URL: <https://dcz.gov.ua/budget/period>

Зміна доходів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (далі – Фонду) у 2021–2024 роках значною мірою зумовлена як економічними, так і бюджетно-фінансовими факторами.

По-перше, у 2024 році спостерігається помітне скорочення надходжень від єдиного соціального внеску на випадок безробіття. Якщо у 2021–2023 роках внески залишалися відносно стабільними, то в 2024 році вони зменшилися на 7,4%. Хоча у 2024 році загальний обсяг надходжень ЄСВ в Україні продовжив зростати завдяки збільшенню фонду оплати праці та офіційної зайнятості, внески, що надходять саме до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, навпаки – істотно скоротилися. Ключовою причиною цього стало зміна державою механізму розподілу ЄСВ для військовослужбовців та силових структур, що відбулася з 2024 року. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1388 від 27.12.2023²⁰, частка ЄСВ, яку спрямовують на страхування на випадок безробіття за військовослужбовців, поліцейських та осіб рядового і начальницького складу, різко зменшена до 2,7488%, тоді як 97,2512% тепер спрямовується виключно на пенсійне страхування. Це стало суттєвим перерозподілом коштів на користь Пенсійного фонду України. Такий крок держави зумовлений двома факторами. По-перше, у період воєнного стану різко зросли пенсійні зобов'язання перед військовослужбовцями та силовими структурами, що потребувало додаткових джерел фінансування. По-друге, військовослужбовці фактично не можуть отримувати статус безробітного та відповідні виплати, тому спрямування майже всього ЄСВ на пенсійне страхування стало логічним рішенням з погляду публічних фінансів. Унаслідок цього, навіть за умов збільшення загального ЄСВ по економіці, сума страхових внесків до Фонду безробіття у 2024 році зменшилася, оскільки військові внески, які становлять значну частину ЄСВ у воєнний період, перестали формувати його доходи. Саме цей нормативний перерозподіл і став вирішальним фактором зниження надходжень Фонду на 7,4%. Таким чином, падіння страхових внесків не викликане погіршенням ринку праці чи економічною кризою, а є наслідком зміни державної політики розподілу ЄСВ, спрямованої на забезпечення пріоритетного фінансування пенсій для військовослужбовців у період війни.

По-друге, вагомим фактором стало майже повне припинення надходжень із державного бюджету. Якщо у 2021 – 2022 роках бюджетні

²⁰ Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 675: Кабінет Міністрів України, Постанова від 27 грудня 2023 р. № 1388. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1388-2023-%D0%BF#Text>

трансферти становили від 1,5 до 2,2 млрд грн і були суттєвою складовою доходів Фонду, то вже у 2023–2024 роках вони практично зникли. Це обумовлено різкою фіскальною переорієнтацією держави на фінансування оборонного сектору, що стало пріоритетом у період повномасштабної війни. Уряд був змушений економити бюджетні ресурси та централізувати видатки на найважливіші соціальні програми, що призвело до скорочення підтримки Фонду безробіття. Таким чином, сукупний вплив скорочення страхових внесків та зникнення бюджетних надходжень сформував загальне зменшення доходів Фонду у 2024 році та визначив його фінансові можливості у цей період.

У 2021–2024 роках видатки Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття демонстрували суттєві коливання, що пов'язані як із економічними умовами, так і зі змінами у механізмі розподілу єдиного соціального внеску. Загальний обсяг видатків зменшився з 18,9 млрд грн у 2021 році до 12,0 млрд грн у 2024 році, що відповідає скороченню на 36,5%. Найбільш різке зниження відбулося у 2023 році, коли фінансування матеріального забезпечення на випадок безробіття впало до 3,7 млрд грн, у порівнянні з 15,7 млрд грн у 2021 році, що відображало різке зменшення кількості зареєстрованих безробітних через мобілізацію, міграцію та спрощення процедури зайнятості внутрішньо переміщених осіб. У 2024 році ці видатки дещо зросли до 4,8 млрд грн, однак залишилися значно нижчими за довоєнні рівні.

Починаючи з 2023 року важливим елементом видаткової структури стали мікрогранти та гранти на створення або розвиток власного бізнесу. Якщо у 2021–2022 роках такі видатки відсутні, то у 2023 році вони вже становили 1,9 млрд грн, а у 2024 році зросли до 4,1 млрд грн. Активізація грантових програм відображає зміну державної політики: акцент зроблено на стимулюванні самозайнятості та розвитку малого підприємництва як альтернативи пасивному утриманню безробітних. Цей напрям фінансування став одним із ключових чинників збільшення видаткової частини у 2024 році відносно попереднього року.

Адміністративні витрати Державної служби зайнятості залишалися відносно стабільними протягом усього періоду, знизившись лише з 3,2 млрд грн у 2021 році до 2,9 млрд грн у 2024 році.

Таким чином, у 2024 році видатки Фонду формувалися під впливом одночасно двох ключових факторів: зменшення надходжень страхових внесків через зміну розподілу ЄСВ та продовження реалізації державних грантових програм як інструменту стимулювання зайнятості. Попри часткове відновлення видатків на матеріальне забезпечення безробітних порівняно з 2023 роком, їх рівень залишився суттєво нижчим за

довоєнний, що свідчить про трансформацію ринку праці та адаптацію системи страхування до умов воєнного часу.

У 2021 – 2024 роках залишок коштів Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття зазнав суттєвих змін, що було зумовлено як економічною ситуацією, так і перерозподілом фінансових ресурсів державою. Якщо у 2021 році залишок становив лише 0,3 млрд грн, то у 2022 році він різко зріс до 2,1 млрд грн, а у 2023 році сягнув пікового значення – 11,9 млрд грн. Таке накопичення коштів виглядало парадоксальним на тлі зниження страхових внесків і скорочення державного фінансування, проте пояснюється різким падінням видатків на матеріальне забезпечення безробітних через мобілізацію, міграцію та скорочення кількості зареєстрованих безробітних. У 2024 році залишки коштів Фонду зменшилися до 5,3 млрд грн, і це зниження пов’язане не лише з поживленням грантових програм та збільшенням видатків на активні заходи сприяння зайнятості, а й із ширшим перерозподілом ресурсів Фонду в межах державної фінансової політики. Важливим фактором стало те, що під час дії воєнного стану Уряд отримав право самостійно затверджувати бюджет Фонду, що змінило механізм управління його коштами. Це дало змогу швидко реагувати на бюджетні потреби країни, але водночас зумовило значне вилучення частини фінансових залишків Фонду на користь державного бюджету.

За 2023–2024 роки з Фонду безробіття перераховано до державного бюджету близько 15 млрд грн. Це фактично означає, що частина залишків, які формувалися у 2022–2023 роках через низькі виплати безробітним, не була спрямована на підвищення соціальної підтримки або розширення програм зайнятості, а стала додатковим ресурсом для фінансування інших потреб держави, передусім у сфері оборони та критичної інфраструктури.

У підсумку залишки коштів Фонду у 2021–2024 роках стали не стільки показником накопичених резервів для підтримки безробітних, скільки відображенням змін у державній фінансовій політиці та перерозподілі ресурсів у період воєнної економіки.

ВИСНОВКИ

У 2021–2025 роках система публічних фінансів України стала ключовим інструментом забезпечення економічної стабільності та підтримання життєдіяльності держави в умовах війни. Аналіз державного бюджету, місцевих бюджетів, фондів соціального страхування та динаміки державного боргу показує, що публічні фінанси в цей період виконували не лише традиційні перерозподільчі та стабілізаційні функції, а й стали критичним механізмом виживання

держави. У практиці державної економічної політики застосовано комплекс інструментів, які охоплюють бюджетні, боргові, міжбюджетні та соціально-страхові компоненти:

1. Державний бюджет адаптувався до воєнних умов через зміну структури доходів і пріоритетність видатків. Зростання частки доходів бюджету у ВВП до понад 40% у 2023–2024 роках свідчило не про зміцнення податкової бази, а про безпрецедентний масштаб міжнародної допомоги, яка стала домінантним джерелом фінансування оборони, соціального захисту та обслуговування державних функцій. Державний бюджет використовується як інструмент швидкої мобілізації ресурсів, перепрограмування видатків на військові цілі та підтримки мінімального рівня соціальних стандартів попри зниження економічної активності.

2. Місцеві бюджети виконували роль фінансової основи для базових адміністративних, соціальних та гуманітарних функцій на територіях, але їхня роль відчутно зменшилася у порівнянні з довоєнним періодом. Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП знизилася з 10,6% у 2021 році до 7,9% у 2025 році, що відображає падіння власних доходів, високий рівень релокації населення, скорочення податкової бази та практично відсутність міжнародної підтримки на місцевому рівні. У державній політиці це призвело до посилення централізації фінансових рішень і зростання залежності громад від трансфертів державного бюджету.

3. Боргова політика перетворилася на визначальний механізм фінансування державних видатків. Державний борг збільшився більш ніж утричі – з 2,7 трлн грн у 2021 році до понад 8,6 трлн грн у 2025 році. Зросла частка зовнішнього державного боргу до майже 77%, що означало глибоку інтеграцію України у систему міжнародних фінансових зобов'язань. Разом із цим держава застосовувала нові форми боргових інструментів – військові ОВДП, а також інноваційні механізми, зокрема ERA Loans, які фінансуються за рахунок доходів від заморожених російських активів. Боргова політика стала не лише фінансовим інструментом, а й частиною геополітичної стратегії держави.

4. Фонди соціального страхування виконували стабілізаційну і компенсаторну функції. Пенсійний фонд України у 2022 році отримав нові повноваження щодо адміністрування житлових субсидій та пільг, що перетворило його на інструмент реалізації соціальної політики центрального рівня. У структурі його доходів зберіглася домінуюча роль ЄСВ, але зросла й залежність від державного бюджету, оскільки власні надходження не покривали витрат на пенсійне забезпечення через демографічні та економічні втрати війни.

5. Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, навпаки, зазнав суттєвого скорочення видатків на допомогу по безробіттю, що було наслідком перерозподілу коштів на інші державні потреби, а також активного втручання Уряду у його бюджет у період воєнного стану. Частина коштів вилучена до державного бюджету, що свідчить про використання фонду як додаткового інструменту балансування публічних фінансів у кризових умовах, а не лише як органу соціального страхування.

У сукупності ці інструменти відображають комплексну модель державної економічної політики, яка в умовах повномасштабної війни спрямована на максимальну централізацію ресурсів, мобілізацію зовнішнього фінансування, концентрацію видатків на обороні й соціальній підтримці, а також на оперативне перерозподілення коштів між різними ланками публічних фінансів. Система публічних фінансів стала головним механізмом стійкості держави, дозволивши забезпечити обороноздатність, підтримати критичні функції державного управління та забезпечити виконання базових соціальних гарантій у період найглибшої економічної та безпекової кризи.

АНОТАЦІЯ

У дослідженні здійснено комплексний аналіз сутності публічних фінансів та їх ролі як інструмента державної економічної політики в умовах воєнної економіки. Розкрито теоретичні підходи до визначення публічних фінансів, обґрунтовано доцільність їх розмежування з фінансами публічного сектору, а також систематизовано міжнародні стандарти та підходи до їх трактування. У практичній частині дослідження проаналізовано динаміку основних показників державного та місцевих бюджетів України, державного боргу, Пенсійного фонду та Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття у 2021–2025 роках. Особливу увагу приділено впливу міжнародної фінансової допомоги, зміні структури доходів і видатків бюджету, посиленню централізації фінансових ресурсів та трансформації міжбюджетних відносин. Встановлено, що в умовах війни публічні фінанси виконують не лише перерозподільчу та соціальну функції, але й виступають ключовим механізмом забезпечення обороноздатності, макрофінансової стабільності та підтримки економіки.

Література

1. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11 лютого 2015 року № 183-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text>

2. Луніна І. О., Бондарук Т. Г. Публічні фінанси та міжбюджетні відносини: навч. посіб. Київ: ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2019. 304 с.
3. Мелян Н.Ю. Поняття та сутність публічних фінансів. *Право і суспільство*. 2017. № 2. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/04485990-7c5a-452d-86f4-3730229c6e1/content>
4. Кравченко В. І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку. *Економіка та держава*. 2013. №5. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/5_20/4.pdf
5. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: монографія. Вид. 2-е, стереотипне. Чернівці, 2006. 264 с.
6. Карлін М.І. Публічні фінанси країн Європейського Союзу: навч. посіб. Електронне видання. Луцьк. 2024. 217 с. URL: https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/24584/3/publfin_Karlin_2024.pdf
7. Cambridge Dictionary. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/public-finance>
8. Gruber J. Why Study Public Finance? URL: https://moodle2.units.it/pluginfile.php/421397/mod_resource/content/1/Jonathan%20Gruber%20cap%201.pdf
9. Government Finance Statistics Manual (GFSM 2014). International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsfinal.pdf>
10. European System of Accounts (ESA 2010). Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF.pdf/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334?t=1414781932000>
11. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>
12. Фінансування державного бюджету України з початку повномасштабної війни. Міністерство фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk/news>
13. Державний борг та гарантований державою борг. Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovaniy-derzhavju-borg>
14. Звіт про роботу. Пенсійний фонд України. URL: <https://www.pfu.gov.ua/2172081-zvit-pro-robotu-ta-vykonannya-byudzhetu-pensijnogo-fondu-ukrayiny-u-2024-rotsi/>
15. Бюджет. Державна служба зайнятості. URL: <https://dcz.gov.ua/budget/period>
16. Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 675: Кабінет Міністрів України,

Постанова від 27 грудня 2023 р. № 1388. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1388-2023-%D0%BF#Text>

17. Україна отримала €4,1 млрд від ЄС – останній транш від ЄС в межах ERA Loans за рахунок доходів від заморожених активів РФ. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/ukraine_received_41_billion_from_the_eu_the_final_tranche_under_the_era_loans_financed_by_revenues_from_frozen_russian_assets-5413

Information about the author:

Hrubliak Oksana Mykhailivna,

Candidate of Economic Sciences,

Associate Professor in the Department of Finance and Credit

Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

2, Kotsyubynskoho St., Chernivtsi, 58002, Ukraine

**EUROPEAN INTEGRATION
AS A FACTOR IN TRANSFORMATION OF THE LEGAL
AND ADMINISTRATIVE SYSTEM**

Ivanii O. M.

INTRODUCTION

In the current conditions of geopolitical turbulence and systemic transformations of the global order, Ukraine's European integration is gaining the status not only of a foreign policy priority, but also of an imperative for internal development and national security. Obtaining the status of a candidate for membership in the European Union and opening accession negotiations have formed a new paradigm of state-building, in which European integration acts as the main catalyst for structural changes. This process involves not a mechanical borrowing of norms, but a deep systemic transformation of the legal field and institutions of public administration.

The key mechanism for such transformation is the implementation of the *acquis communautaire*, which requires comprehensive harmonization of national legislation with European directives, regulations and decisions of the Court of Justice of the EU. In parallel, public administration is being reformed, based on the principles of integrity, accountability, digitalization and citizen orientation. These changes are accompanied by significant challenges: the need to overcome institutional inertia, increase the human resources potential of the civil service, ensure the independence of the judiciary and fight corruption. At the same time, European integration opens up unique opportunities for modernizing the economy, attracting investment, strengthening legal certainty, and integrating Ukraine into a single European space of freedom, security, and justice.

1. Theoretical and methodological principles of the impact of European integration on the national system of law and administration

European integration as a political and legal phenomenon is a unique historical process of voluntary association of sovereign states of the continent for the sake of ensuring stability, prosperity and security, which has transformed from purely economic cooperation into a complex multi-level system of governance with its own autonomous legal nature, which has no direct analogues in modern international law. The essence of this phenomenon lies not only in the liberalization of trade or the creation of a common market, but also in the gradual delegation of part of state sovereignty to supranational institutions that are able to make binding decisions directly for member states

and their citizens, which fundamentally distinguishes the European Union from classical international organizations of the intergovernmental type, where decisions usually require ratification by national parliaments.

A scientific understanding of European integration requires an analysis of its evolution through the prism of key stages, starting from the establishment of the European Coal and Steel Community in 1951 and the signing of the Treaties of Rome in 1957, which laid the foundation of the common market, to the Maastricht Treaty of 1992, which officially created the European Union and introduced a three-pillar structure, and the Lisbon Treaty of 2007, which simplified the institutional architecture and gave the Union a single legal personality, finally formalizing it as a subject of international public law with clearly defined competences¹.

The normative basis of European integration is the so-called primary law of the Union, which includes the founding treaties and acts of accession, which perform the function of the constitutional charter of the European Community, and secondary law, which includes regulations, directives, decisions and recommendations issued by the EU institutions within the scope of their powers, with a special place being occupied by the case-law of the Court of Justice of the European Union, which through its decisions has formulated the fundamental principles of the functioning of the European legal area, in particular the principle of the supremacy of EU law over the national legislation of the Member States and the principle of direct effect of the norms of European law, which obliges national courts to apply them directly even in the event of a conflict with domestic norms, as confirmed by landmark cases such as *Van Gend en Loos* and *Costa v. ENEL*.

This construction of the legal system creates challenges for the traditional dualistic concept of the relationship between international and national law, forcing national legal systems to adapt to the requirements of European legislation through a process of harmonization and implementation, which involves not only the mechanical transfer of norms, but also a change in legal culture, judicial practice, and administrative procedures, which is critically important for the formation of a single legal space.

The political and legal phenomenon of European integration is also based on the common values enshrined in Article 2 of the Treaty on European Union, such as respect for human dignity, freedom, democracy, equality and the rule of law, which becomes a mandatory condition for any country that seeks to become part of this space and requires the national system of governance to undergo deep structural reforms to ensure compliance with the 1993 Copenhagen criteria, which cover the stability of institutions, guarantees of

¹ Морозова О.С. Розвиток публічного управління в контексті євроінтеграції: регіональний аспект. Таврійський науковий вісник. Серія : економіка. 2020. № 1. С. 169–177.

democracy, the functioning of a market economy and the ability to assume the obligations of membership, including compliance with the objectives of political, economic and monetary union.

The impact of European integration on the national legal system is manifested in the priority of European standards in the regulation of public relations, which leads to the unification of legal regimes in various areas, from consumer protection to environmental safety and competition, while integration affects the management system through the implementation of the principles of good governance, transparency, accountability and decentralization, which changes the role of the state apparatus from a command to a service-oriented one, focused on providing quality public services to citizens in accordance with European benchmarks.

Methodologically, it is important to understand that European integration is not a static state, but a dynamic process of constant updating of the legal body, known as the *acquis communautaire*, which is constantly expanding and becoming more complicated, requiring domestic lawyers and managers to constantly monitor changes and flexibility in law enforcement, as well as taking into account the theoretical approaches of neofunctionalism and intergovernmentalism, which explain the mechanisms of transferring loyalty from national governments to supranational decision-making centers². In addition, an important aspect is the delimitation of competences between the Union and the Member States, which is governed by the principles of subsidiarity and proportionality, which protect national sovereignty from excessive interference, but at the same time oblige states to act at the European level where this is more effective, which creates a balance between integration and the preservation of national identity.

The formation of the European Administrative Space deserves special attention, which involves the convergence of administrative procedures and public administration standards, which directly affects the organization of executive power in national systems, requiring the implementation of anti-corruption mechanisms and improving the professional competence of civil servants.

Thus, European integration as a political and legal phenomenon acts as a catalyst for the modernization of national legal systems, encouraging them to abandon outdated approaches in favor of modern European standards of lawmaking and law enforcement, which is critically important for countries on the path of European integration, as this ensures not only formal compliance of legislation, but also real integration into the single economic

² Батаренко А.О. Проблеми та перспективи європейської інтеграції України / Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ. 2014. № 1. С. 34–37.

and legal space of the continent, where law becomes the main tool for ensuring justice and effective governance.

The current stage of development of the world community is characterized by the strengthening of integration processes, which radically change traditional ideas about state sovereignty and the national legal system³. Globalization and regionalization are two interconnected, but at the same time different in nature phenomena, which necessitate a rethinking of the conceptual foundations of the functioning of law in the context of cross-border interaction. In the context of this study, the analysis of theoretical and methodological approaches to understanding the transformation of the legal system becomes particularly relevant, since law itself is the tool that legitimizes integration processes and ensures their stability.

The transformation of the national legal system is not a spontaneous process, but represents a conscious, purposeful activity of the state to adapt domestic legislation to international standards and norms of supranational law. This requires a deep understanding of the mechanisms of influence of external factors on domestic legal reality, as well as an assessment of the risks and opportunities that integration entails. It is important to distinguish between the concepts of globalization as a worldwide universal process and regionalization, which often acts as an appropriate response of states to the challenges of globalization, allowing them to maintain a certain level of autonomy and take into account the specifics of a particular geographical or political space⁴. It is regionalization in the format of European integration that becomes a key factor of transformation for countries that seek to become part of the European Union, since it involves not only economic cooperation, but also deep legal convergence.

The theoretical understanding of these processes is based on a number of conceptual approaches, among which the leading place is occupied by the theories of legal convergence, harmonization and unification. Convergence of legal systems involves the convergence of national legal orders under the influence of common economic, political and cultural factors, which leads to the formation of universal legal principles. Harmonization, in turn, is a more active process of harmonizing the legislation of different states in order to eliminate contradictions and create a single legal space, which is especially characteristic of European integration. Unification involves the introduction

³ Публічне управління в Україні: проблеми та перспективи розвитку : монографія / П. М. Петровський та ін. ; за заг. ред. В. С. Загорського, П. М. Петровського. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. 253 с.

⁴ Куйбіда В. С., Бурик З. Сталий розвиток України: цілі та механізми реалізації : монографія. Київ : НАДУ, 2019. 383 с.

of identical legal norms in different jurisdictions, which often occurs through international conventions or acts of supranational bodies.

It is important to note that in the context of globalization, there is a tendency to blur the boundaries between public and private law, as well as to strengthen the role of soft law, which, although it does not have binding legal force, significantly influences the formation of national policy and administrative decisions. This creates new challenges for the theory of law, which must explain the nature of such norms and the mechanisms for their implementation in the internal legal system without violating the constitutional principles of the state. The methodological complexity lies in the fact that traditional dogmatic methods of legal research often prove insufficient for the analysis of dynamic integration processes, which requires the involvement of comparative law, systemic and sociological methods of cognition.

Regionalization, particularly in the context of European integration, demonstrates a unique model of interaction between national and supranational law. The European Union has set a precedent for the existence of an autonomous legal order that has primacy over the national legislation of the Member States in their areas of competence. This phenomenon, known as the rule of law of the EU, requires national legal systems to be highly flexible and adaptable⁵. A conceptual approach to understanding this process is to recognize that entry into the European legal space does not mean the loss of national identity, but rather its transformation and enrichment through the implementation of European standards of the rule of law, human rights and democratic governance. However, this process is accompanied by a certain tension between the need to fulfill international obligations and the protection of national interests.

Theoretical understanding of this balance is critically important for developing an effective European integration strategy that would ensure not only the formal compliance of legislation with the requirements of the *acquis communautaire*, but also the real functioning of legal institutions in practice. Particular attention should be paid to the principle of direct effect of EU law, which allows citizens to refer to European norms in national courts, which significantly changes the traditional hierarchy of sources of law and strengthens the role of the judiciary in ensuring European integration processes.

The impact of integration processes on the public administration system deserves special attention, since law does not exist in a vacuum, but is implemented through the activities of state institutions. The transformation of

⁵ Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / за наук. редакції Р. В. Войтович та П.В. Ворони. Київ, 2018. 475 с.

the legal system inevitably entails a change in management paradigms, requiring the implementation of the principles of good governance, transparency, accountability and efficiency. European integration stimulates the modernization of the state apparatus, forcing it to act according to the standards adopted in the European Union⁶. This applies to both the procedural aspects of decision-making and the substantive characteristics of state policy.

The conceptual approach to this aspect is to consider law and governance as a single mechanism for ensuring public welfare, where the legal norm serves as the basis for a management decision, and governance is a tool for implementing law. In the context of globalization, governance systems are also influenced by international standards, which leads to the formation of transnational networks of regulation and cooperation between government bodies of different states. This creates a new level of complexity for national governance systems, which must simultaneously respond to internal requests from society and fulfill external obligations. The adaptation of administrative legislation becomes an integral part of legal transformation, since it is through the executive authorities that the main contact of the state with citizens and business occurs in the process of implementing European norms.

For Ukraine, the process of transforming the legal system in the context of European integration has existential significance, since it is viewed not simply as a technical harmonization of legislation, but as a strategic choice of civilizational development. Conceptual approaches to understanding this process in Ukrainian science have evolved from a simple formulation of foreign norms to a deep analysis of the compatibility of legal cultures and the institutional capacity of the state. It is important to realize that the mechanical transplantation of legal institutions without taking into account national specifics can lead to legal nihilism and ineffective regulation. Therefore, modern methodology requires a comprehensive approach that combines comparative legal analysis, a systemic approach and forecasting the consequences of legal reforms. The issue of implementing EU law norms plays a special role, which requires not only changes to the texts of laws, but also changes in the legal consciousness of judges, officials and citizens. This is a long process that requires time, resources and political will.

Thus, the transformation of the legal system in the context of globalization and regionalization is a multidimensional process that encompasses the normative, institutional and cultural levels. Conceptual approaches to understanding this phenomenon must take into account the dynamics of international relations, the specifics of supranational regulation and the

⁶ Стойко О.М. Трансформація політичних інститутів у сучасних перехідних суспільствах: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; «Логос», 2016. 416 с.

national characteristics of the state's development. For Ukraine, European integration acts as a catalyst for profound systemic changes aimed at building a legal state and an effective system of public administration.

Theoretical understanding of the processes of modernization of the public administration system in the context of Euro-Atlantic integration requires a comprehensive approach that combines regulatory and legal principles with management technologies and political strategies. At the heart of this process is the fundamental transformation of the traditional Weberian model of bureaucracy, which has historically been characterized by rigid hierarchy, formalism and closure, into more flexible, dynamic and result-oriented structures.

Euro-Atlantic standards act not only as an external reference point or political vector, but also as an imperative for internal systemic changes, which dictates the need for a deep review of the principles of the functioning of the state apparatus. The key aspect here is the understanding of modernization not as a mechanical copying of the institutional forms of Western democracies, but as a deep adaptation of the management culture to the requirements of democracy, the rule of law, human rights and efficiency. Integration processes stimulate the transition from a closed system of management to open interaction with civil society and business, which corresponds to the pan-European paradigm of good governance⁷. The theoretical model of the Europeanization of public administration involves not only the harmonization of legislation, but also a change in the mental attitudes of civil servants, the formation of a new ethic of responsible attitude to public resources and orientation towards the needs of citizens.

One of the dominant theoretical approaches, implemented under the influence of European recommendations and analysis of best practices, is the concept of New Public Management. This model focuses on the implementation of private-sector management methods in the public sector, in particular, on customer orientation, performance measurement, competitiveness and delegation of authority. In the context of European integration, this is manifested through the requirements for the optimization of budget expenditures, the introduction of a program-targeted planning method and the creation of specialized executive agencies with clearly defined functions and performance indicators.

The European Union, through technical assistance instruments and expert missions such as the SIGMA initiative, promotes the idea of professionalizing the civil service, where career advancement is based on objective

⁷ Україна на шляху до ЄС: виклики та перспективи : матеріали круглого столу до Дня Європи в Україні (Київ, 9 трав. 2024 р.) : / за заг. ред. Л. Г. Комахи, М. С. Орлів, Ю. Г. Рубана. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2024. 112 с.

competencies and certification results, rather than on political loyalty or patronage ties. This creates the prerequisites for the formation of a stable corps of managers capable of ensuring the continuity of public policies regardless of political cycles and changes in government coalitions.

The implementation of NPM standards allows for increased operational efficiency of government bodies, reduced bureaucratic barriers, and accelerated provision of administrative services, but requires caution to avoid excessive commercialization of public services, which would contradict the social function of the state and the principles of equal access.

In parallel with the managerial approach, the New Public Governance model is developing, which considers the state not as a sole monopolist in decision-making, but as a partner in a complex network of interaction with non-state actors. This theoretical construct is especially relevant for Ukraine in the context of decentralization of power, which is one of the key requirements of European integration and a condition for approaching local self-government standards. The principle of subsidiarity, enshrined in EU law, provides that decisions should be made at the level of government that is closest to citizens if they cannot be effectively implemented at a higher level.

Modernization here consists in shifting the emphasis from vertical administrative control to horizontal coordination, cooperation and network interaction. Mechanisms of public-private partnership, the action of public councils under government bodies, the participation of non-governmental organizations in monitoring the implementation of policies and social dialogue become integral elements of the governance system⁸. Euro-Atlantic standards require ensuring transparency of decision-making, free access to public information and accountability of authorities to society, which is the basis for building trust between the state and citizens, without which sustainable democracy is impossible.

An important component of the theoretical model of modernization is legal approximation, which acts as a tool for harmonizing national legislation with the *acquis communautaire* and other international obligations. This is not only a technical alignment of norms, but also a change in the legal culture of management and administration. European standards require public authorities to act exclusively on the basis of and within the law, to observe procedural guarantees and to ensure effective judicial protection of citizens' rights from illegal actions of the administration.

The institutional capacity of the state is assessed through the prism of the ability to implement and enforce European norms in everyday practice. This

⁸ Публічна політика та суспільні зміни в Україні в контексті євроінтеграції : монографія / авт. кол.: С.О. Телешун, С.В. Ситник, І.В. Рейтерович, О.Г. Пухкал та ін. Київ: НАДУ, 2017. 248 с.

actually means a transition from broad discretionary powers of officials to clearly regulated administrative procedures, which minimizes corruption risks. The introduction of standards for the quality of public services, regulatory policy, environmental impact assessment and strategic environmental assessment is an example of how European integration changes the very logic of management decisions, forcing them to take into account long-term consequences, sustainable development and the interests of all stakeholders.

Separately, it is necessary to single out the influence of Euro-Atlantic security standards on the public administration system, which was especially relevant in the conditions of martial law and Ukraine's aspiration for membership in NATO and the EU. Standardization in the field of security and defense requires the implementation of the principles of democratic civilian control over law enforcement agencies, transparency of defense spending and effective coordination between national security agencies. The theoretical model here combines crisis management with the general architecture of national security, where public administration is considered as a tool for ensuring the stability of the state.

Integration into Euro-Atlantic structures involves the compatibility of management, communication and logistics systems, which directly affects the organizational structure of ministries and departments, forcing to optimize staff and processes. This stimulates the development of interdepartmental interaction and overcoming departmental separatism, which has long hindered reforms in Ukraine⁹. The security component of modernization is closely intertwined with the legal one, as it requires a clear demarcation of powers and responsibilities in the field of national security, respect for human rights even under martial law, and ensuring the rule of law in the activities of law enforcement agencies.

The digitalization of public administration acts as a powerful catalyst for modernization under the influence of European digital strategies and initiatives. The concept of e-government is considered not only as the technical equipment of government bodies with computers, but as a means of radically transforming the interaction between the state and society. European initiatives on the digital single market, interoperability of systems and cybersecurity encourage Ukraine to create compatible digital platforms, such as the "Diya" application, which is becoming a hallmark of digital transformation. Theoretically, this means a transition to the "state in a

⁹ Напльков Ю. В. Ефективність публічного управління в умовах динамічного середовища : дис.... д-ра філософії за спец. 281 «Публічне управління та адміністрування» ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова ; Міжрегіон. Акад. упр. персоналом. Харків, 2020. 340 с.

smartphone" model, where most administrative services are provided automatically without direct participation of the bureaucracy, which eliminates the human factor from corruption schemes. This reduces corruption risks, increases the speed of service provision and ensures equal access to them for all citizens regardless of their place of residence.

The introduction of digital tools also contributes to the collection of big data for analytics and evidence-based management decisions (evidence-based policy). However, the theoretical model must take into account the risks of digital inequality, the need to protect personal data in accordance with GDPR standards and ensure cyber resilience of critical infrastructure.

The interconnection and interdependence of legal and management systems in the context of European integration processes is a fundamental basis for the transformation of state sovereignty and the construction of an effective model of public administration. The legal system acts as a regulatory framework that defines the boundaries, forms and methods of management activity, while the management system is a dynamic mechanism for implementing legal requirements in practice. In the context of European integration, this dualism takes on a new dimension, since the implementation of European Union law requires not only a formal change in legislation, but also a fundamental restructuring of management procedures, institutional structure and decision-making culture. Harmonization of national legislation with the *acquis communautaire* is impossible without the appropriate adaptation of the state's administrative capacity, since the legal norm remains declarative without effective administrative tools for its implementation.

The European integration vector of Ukraine's development necessitates a transition from the traditional model of public administration, characterized by excessive centralization and bureaucratization, to a model of good governance based on the principles of the rule of law, transparency, accountability and efficiency. The legal system in this context performs the function of a stabilizer, consolidating European standards at the level of laws and by-laws, while the management system must ensure their functional content. The interdependence of these systems is manifested in the fact that any change in management processes favorable to European integration requires legal legitimation, and vice versa, the adoption of new European integration-type legislation requires the creation of appropriate management institutions and procedures¹⁰. For example, the reform of decentralization of power would be impossible without the simultaneous adoption of a package

¹⁰ Україна в європейському науково-освітньому та інноваційному просторі: концепція адаптації та інтеграції в умовах Угоди про асоціацію з Європейським Союзом: монографія / С. В. Іванов, В. І. Ляшенко, І. Ю. Підриччева та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Київ, 2019. 312 с.

of laws on local self-government and amendments to the Budget Code, which provided communities with real powers and resources for management.

Of particular importance in this relationship is administrative law, which acts as a kind of bridge between regulatory requirements and management practice. European integration requirements for administrative procedures are aimed at simplifying the regulatory environment, reducing corruption risks and increasing the availability of public services. This requires the management system to have a high level of professionalism of civil servants, who must not only know the legislation, but also have the skills of strategic planning, project management and communication with citizens.

The legal status of the civil service is being transformed under the influence of European standards, shifting the emphasis from the punitive and control function to the service component. Such a transformation is possible only if the legal norms regulating the service are synchronized, and management decisions regarding personnel policy and staff motivation.

The principle of the rule of law, which is pervasive to the European legal community, requires the administrative system to strictly observe the law and ensure human rights in the process of exercising its powers. This means that any administrative decision must have a clear legal basis, be substantiated and subject to judicial control. In the context of European integration, this leads to a strengthening of the role of administrative justice as a mechanism for restraining the arbitrariness of the executive branch. The relationship here is manifested in the fact that the effectiveness of judicial protection of citizens' rights from the actions of subjects of power directly depends on the quality of legal regulation of administrative procedures and the level of legal culture of administrators¹¹. The absence of clear legal criteria for making administrative decisions creates room for discretion, which may contradict European standards of legal certainty.

The institutional capacity of public authorities is another aspect where legal and administrative systems are closely intertwined. European integration requires the creation of independent regulatory bodies, anti-corruption infrastructure and specialized agencies, the activities of which should be clearly regulated by law. The legal framework for the functioning of such institutions should guarantee their autonomy from political influence, while the administrative component should ensure their effectiveness and economic efficiency.

¹¹ Трихліб К.О. Гармонізація законодавства України із правом ЄС: досвід країн ЄС. Матеріали XVI Всеукраїнської наукової конференції «Теорія та практика сучасної юриспруденції». Матеріали круглого столу «Історія конституціоналізму в Україні та зарубіжних країнах» (до 100-річчя Конституції УНР 1918 р.). Х.: Асоціація випускників Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Харків: 2018. Том 1. С. 97–99.

The imbalance between legal guarantees of independence and real managerial autonomy can lead to the formal existence of institutions without a real ability to influence the situation. Therefore, the European integration process is accompanied by constant monitoring of the compliance of the state's institutional structure with EU requirements, which involves adjusting both the legislative framework and the organizational structure of government bodies.

The digitalization of public administration is becoming a powerful catalyst for changes in the interaction of legal and administrative systems. The introduction of electronic services and e-government systems requires the creation of a new regulatory framework that legalizes digital documents, electronic signatures, and automated decision-making processes. On the other hand, the administrative system must adapt to new technological realities, changing business processes within government bodies. European integration accelerates this process through requirements for digital compatibility and data exchange between Ukraine and EU countries. The legal system must keep up with technological development so as not to hinder administrative innovations, and the administrative system must use legal tools to ensure cybersecurity and personal data protection in accordance with EU regulations.

An important element of interdependence is accountability and control mechanisms. European standards of good governance require the availability of effective instruments of public control, audit and assessment of the impact of regulatory policies. The legal system establishes the obligation of authorities to report on their activities and provide access to public information, while the management system must develop a culture of openness and readiness for dialogue with civil society. Without legal imperatives, the management system may tend to be closed, and without managerial will, legal norms on access to information will remain on paper. European integration increases the requirements for transparency in the use of public funds, which requires the integration of legal norms of anti-corruption legislation with managerial systems of financial control and procurement.

However, in the process of European integration, problems of a gap between the formal adoption of legal norms and real administrative practice often arise. This phenomenon, known as the implementation deficit, indicates insufficient coordination of the pace of reforming the legal and administrative systems. The legislator can quickly adopt laws of a European integration direction, but the administrative machinery remains inert due to a lack of resources, qualifications or political will. Such an imbalance creates risks for the European integration process, since the European Union assesses Ukraine's progress not only by the number of laws adopted, but also by the

real results of reforms and the quality of governance¹². Therefore, ensuring the synchronicity of changes is critically important: legal reform must be accompanied by management training, a change in organizational culture and appropriate resource provision.

Strategic planning in the field of European integration is also based on the close relationship between law and governance. Association agreements and other international treaties establish legal obligations that are transformed into national action plans and management tasks for ministries and departments. The effectiveness of the implementation of these plans depends on how clearly legal norms are translated into the language of management indicators and performance indicators. The lack of a clear legal mechanism for coordinating European integration activities at the executive level can lead to fragmentation of reforms and duplication of functions. Therefore, building an effective European integration management system requires the creation of specialized legal coordination instruments and providing the relevant management structures with the necessary powers for interdepartmental interaction.

2. Mechanisms of transformation of the legal and administrative space under the influence of the EU

The implementation of European Union law, known as the *acquis communautaire*, is a fundamental instrument for harmonizing Ukraine's national legislation with European standards. The *acquis* is a set of rights and obligations common to all EU Member States and includes primary and secondary legislation, decisions of the Court of Justice of the EU, international agreements and declaratory acts. For Ukraine, the process of approximation of legislation is regulated by the Association Agreement ratified in 2014.

This document obliges the Ukrainian side to gradually integrate the *acquis* into its internal legal system, which requires a deep adaptation of legal institutions, rather than mechanical copying of texts¹³. Harmonization is aimed at eliminating legal barriers, creating a predictable regulatory environment and ensuring the rule of law, which is critical for economic cooperation.

The technical implementation process involves several stages, starting with the identification of the *acquis* norms and ending with their implementation through the adoption of laws. The Cabinet of Ministers of Ukraine and the relevant ministries that prepare draft laws, as well as the

¹² Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 2020 р. : у 3 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петрось. Київ : НАДУ, 2020. Т. 2. 252 с.

¹³ Європейська інтеграція та трансформація публічного врядування в Україні: матер. наук.-практ. конф. (19 квітня 2024 р., м. Львів) / упорядн.: Буник М. З., Бліщук К. М., Федорчак О. В., Худоба О. В. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2024. 282 с.

Verkhovna Rada of Ukraine, play a key role. An important aspect is compliance with the principle of legal certainty, which requires clarity of wording and the absence of conflicts between new norms and existing legislation. Particular attention is paid to the implementation of EU directives, which require transposition into national law, unlike regulations that have direct effect¹⁴. Ukraine is obliged to ensure not only the formal compliance of the texts, but also the effective functioning of law enforcement mechanisms, which involves the creation of the necessary institutional conditions.

Institutional transformation is an integral part of implementation, as the effectiveness of law depends on the quality of administrative procedures and judicial protection. The European Union regularly monitors progress through the European Commission's annual reports, which assess the level of approximation of legislation in key sectors: energy, competition, environment and justice. The implementation of recommendations, which stimulate reforms in the field of public administration, is often a condition for further integration.

It is worth noting that the creation of independent regulatory bodies, the implementation of European standards in the activities of law enforcement agencies, and the modernization of the judicial system are a direct consequence of the requirements of the *acquis*. This leads to a change in the architecture of the legal space, where national norms are interpreted through the prism of the case law of the Court of Justice of the EU, which increases the level of protection of human rights and business.

The dynamic nature of the *acquis* poses challenges for the national system, as European legislation is constantly being updated. Ukraine must ensure mechanisms for timely response to changes in EU law in order to avoid falling behind. This in turn requires the development of expert potential, improving the skills of civil servants and judges, and establishing communication between Ukrainian institutions and EU structures. Successful implementation contributes to increasing investment attractiveness, as the unification of rules reduces risks for foreign partners.

The implementation of the principles of good governance has become a key element of the transformation of Ukrainian public administration under the influence of European integration. This process is based on the Association Agreement between Ukraine and the EU, which obliges to increase the efficiency of administrative institutions. The concept of good governance of the European Commission defines standards: openness,

¹⁴ Збірник тез II Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи». (м. Хмельницький, 18 травня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. 245 с.

participation, accountability, efficiency. For Ukraine, this is a change in the culture of management, a transition to a service state. The legal foundation is laid in the Strategy for Reforming Public Administration, synchronized with the requirements of the EU and SIGMA. Adaptation of legislation to the *acquis communautaire* requires a review of the powers of government bodies and feedback mechanisms.

The institutional architecture has undergone changes through the new civil service legislation. The 2015 law introduced a professional, politically impartial corps of civil servants based on meritocracy standards. The introduction of the institution of state secretaries of ministries ensures stability of management regardless of political cycles. Accountability is implemented through the publication of decisions, declarations and access to information¹⁵. Administrative appeal mechanisms have been improved, which strengthens citizen control. The National Civil Service Agency monitors compliance with the law. This creates a space where power is limited by law and rights are protected from arbitrariness, which is critical for the rule of law.

Decentralization of power has become a successful reform direction in the context of good governance. The transfer of powers and resources to the community level has brought decisions closer to citizens, increasing participation in self-government. The creation of capable communities has contributed to the effective use of budget funds. The EU has supported the process through financial instruments, emphasizing subsidiarity and proportionality. The reform requires improving inter-budgetary relations and the separation of powers between the executive and local governments¹⁶. The completion of decentralization and the regulation of prefectures is a condition for the implementation of the EC recommendations on candidate status and EU accession negotiations.

The digitalization of services has become a catalyst for efficiency. The "Diya" platform and the ProZorro system are examples of the transformation of the interaction between the state and society. Digital tools minimize corruption risks, reduce service time, and ensure transparency. The concept of "state in a smartphone" corresponds to e-government approaches, reducing barriers. The introduction of registers automates planning. This is a change in the philosophy of services, where the user is at the center, and data is interoperable between departments, which meets the requirements of the EU's digital decade and contributes to the development of an innovative environment.

¹⁵ Ослунд А., Кубілюс А. Відбудова, реформування та вступ України до ЄС; перекл. з англ. Андрія Ковальчука. Львів : Вид-во Старого Лева, 2024. 144 с.

¹⁶ Батаренко А.О. Проблеми та перспективи європейської інтеграції України / Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ. 2014. № 1. С. 34–37.

Progress is monitored by the EC in reports on the implementation of the Association Agreement. The EU4Governance program provides technical assistance for the implementation of practices. SIGMA experts from the OECD assess the state of governance, pointing out achievements and problems. Progress in digitalization and decentralization is positively assessed, while attention is drawn to the independence of the civil service. The audit stimulates the authorities to comply with commitments and accelerate initiatives for integration into the European space and harmonization of governance standards in accordance with the enlargement criteria.

Despite the achievements, the implementation of the principles faces the challenges of martial law. The anti-corruption component is critically important, since trust in institutions is the basis of legitimacy. The effectiveness of anti-corruption bodies affects the perception of the quality of governance by partners. Transformation requires the adoption of the Law on Administrative Procedure, which unifies the rules of interaction between citizens and authorities. Integration into the EU requires the real functioning of institutions in accordance with the values of the Union. The continuation of reforms is a condition for accession negotiations and sustainable development in the post-war period, ensuring the stability of the state.

The adaptation of the judicial system and law enforcement agencies of Ukraine to the standards of the Council of Europe and the European Union is a key element of the European integration process, which has a deep theoretical and legal basis. This process is not limited to the mechanical borrowing of norms, but involves the transformation of the structure of justice in accordance with the principles of the rule of law and the independence of the judiciary. The influence of the Council of Europe, in particular through the Convention for the Protection of Human Rights and the practice of the ECHR, forms a basic level of guarantees, while EU standards require institutional capacity. The theoretical aspect of this adaptation consists in changing the legal paradigm from formal legality to substantive justice, where public trust becomes the key criterion.

The 2016 constitutional amendments on justice were the first step in implementing these requirements, consolidating the independence of judges. However, theoretical understanding requires an understanding of the dualism of influence¹⁷. Thus, while the Council of Europe emphasizes the protection of individual rights, the European Union focuses on the functional efficiency of the judicial system as a condition for the functioning of the area of freedom, security and justice.

¹⁷ Конституція України та триада європейських цінностей: погляд у світлі євроінтеграції : збірник матеріалів і тез міжнародної конференції (м. Київ, 28 червня 2023 р.). Київ : ВАІТЕ, 2023. 204 с.

In the context of the judicial system, adaptation involves reforming judicial governance bodies, in particular the High Council of Justice and the High Qualification Commission for Judges. Theoretical and legal analysis shows that ensuring the real independence of judges from political influence remains a key challenge. The Venice Commission and GRECO standards require transparency in selection procedures, disciplinary liability and ethical control.

The introduction of the institution of judicial responsibility should be based on clear criteria that exclude arbitrariness, while guaranteeing the inviolability of judicial independence. An important point is the harmonization of procedural legislation with the requirements for reasonable time limits for the consideration of cases and the right to a fair trial¹⁸. This requires a review of approaches to evidence and ensuring the adversarial nature of the parties. The theoretical model of such adaptation involves a transition from inquisitorial elements to full adversarial nature, which corresponds to Article 6 of the Convention.

The reform of law enforcement agencies is a critical component of the overall transformation. The theoretical and legal aspect here is the separation of functions between different subjects of law enforcement activity, which corresponds to the European model of investigation. The reform of the National Police of Ukraine was an attempt to introduce a citizen-oriented service model that correlates with EU security standards. However, the key element remains the reform of the prosecutor's office, aimed at transforming the prosecutor's office from a general oversight body into a body supporting public prosecution. This meets the requirements of Chapter 23 of the EU accession negotiations "Judiciary and Fundamental Rights". An important issue here is the status of investigative bodies and the need to establish an independent investigation bureau to effectively investigate crimes committed by law enforcement officers. EU standards require effective accountability mechanisms and civilian oversight. The implementation of these norms requires a change in the culture of law enforcement from punitive to human rights-based.

The mechanisms of legal adaptation are based on the Association Agreement between Ukraine and the EU, which defines a roadmap for the approximation of legislation. A special place is occupied by the European Commission's recommendations for accession, where the state of the judicial system is a key criterion. Chapter 24 "Freedom, Security and Justice" requires

¹⁸ Варипаєв О. М., Міносян А. С. Євроінтеграційні процеси в Україні: досвід, реалії, перспективи. International Scientific Discussion: Problems, Tasks and Prospects: Proceedings of the 9th International (Brighton, United Kingdom, December 19–20, 2024). Brighton, United Kingdom, 2024. No. 52(229). P. 210–222.

Ukraine to integrate into European agencies and information exchange systems, which imposes obligations on the protection of personal data.

The theoretical and legal challenge is to ensure the compatibility of the national legal system with the supranational law of the EU without losing sovereignty. This is achieved through the principle of the priority of international treaties in national legislation. Adaptation also affects the anti-corruption infrastructure, the activities of which must meet international standards of independence¹⁹. Monitoring by the EU and the Council of Europe is carried out through regular reports, which form external pressure for internal reforms.

Digitalization and e-government are key drivers of modernization of management processes in the context of Ukraine's European integration, forming a new architecture of interaction between the state, business and citizens. The EU considers digital transformation as a fundamental change in the paradigm of public administration, based on the principles of accessibility and efficiency. The Digital Single Market Strategy has become a guideline for Ukrainian reforms, defining priorities in the field of online services and cybersecurity. The implementation of European standards requires harmonization of legislation with the *acquis communautaire* in the field of electronic communications and trust services.

The Association Agreement between Ukraine and the EU contains obligations on cooperation in the field of information society. Article 150 of the Agreement provides for the development of e-government as a tool for improving the efficiency of governance. Ukraine implements the principles of the Tallinn Declaration of 2017, emphasizing digital sovereignty. Regulatory regulation is carried out through the laws "On Electronic Trust Services" and "On Electronic Communications".

An important aspect is the implementation of EU Regulation No. 910/2014 (eIDAS), which regulates electronic identification, allowing the creation of a single area of trust for cross-border transactions and recognizing Ukrainian electronic signatures at the EU level, which removes technical barriers to cooperation and promotes market integration.

One of the central elements of the transformation is ensuring the interoperability of government information systems. The European Interoperability Framework (EIF) defines the organizational, semantic, technical and legal aspects of system interaction. This approach changes the logic of management processes, shifting the emphasis from control to service

¹⁹ Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах війни та післявоєнної відбудови України: матеріали всеукраїнської наук.-практ. конф. з міжнародною участю : (Київ, 26 грудня 2024 року: тези доповідей). Відп. за вип. А. В. Кулік. Київ : ВНЗ «Київський університет ринкових відносин», 2024. 190 с.

provision²⁰. Personal data protection is a cornerstone of the European model. The General Data Protection Regulation (GDPR) has become a model for reforming Ukrainian legislation.

The Law of Ukraine "On Personal Data Protection" has been amended to meet the requirements, which includes strengthening the rights of data subjects and introducing the institution of an authorized representative. Administrative processes are built taking into account the principle of "privacy by design", when data protection is built into the design stage. This increases the public's trust in electronic government tools and minimizes the risks of unauthorized access to sensitive information in the context of hybrid threats and cyberwar, ensuring a balance between convenience and security.

The practical embodiment of the standards is the "Diya" platform, which aggregates administrative services in a single digital space. The experience of EU countries, such as Estonia with the X-Road solution, was taken into account in the architectural planning of the ecosystem. The mobile application and web portal provide access to documents and services 24/7, which meets EU accessibility requirements. The transformation affects not only the front office, but also the back office of state bodies.

Automation of decision-making processes and the use of real-time registers of real estate, vehicles and civil status acts are changing the management culture. Officials are moving from paper-based office work to working with structured data sets, which increases the speed and transparency of decisions²¹. The introduction of artificial intelligence for data analysis allows optimizing the allocation of resources. This creates conditions for the provision of proactive services, when the state itself offers the necessary support without the user's initiative, which is the highest level of development of e-government.

Open data is a powerful tool for anti-corruption policy and public control, which correlates with the EU values of government accountability. The EU Open Data Directive encourages Ukraine to expand the list of data sets in open data format. The Open Data portal provides access to budget information, procurement through the ProZorro system, and registers of legal entities. This allows civil society to monitor government activities and identify corruption risks. The administrative space becomes more transparent, as the digital footprint of each operation is recorded in the system.

²⁰ Резніков В.В. Державна політика у сфері європейської інтеграції України: теорія, методологія, практика: монографія. Харків : «Діса плюс», 2020. 364 с.

²¹ Журавель Я.В. Вплив євроінтеграційних процесів на покращення ефективності організації діяльності органів виконавчої влади. Порівняльно-аналітичне право. 2020. № 2. С. 34–36.

Such transparency is a prerequisite for integration into the European economic space, where trust in institutions is based on the availability of information. Digitalization of procurement and budget processes makes manipulation at the planning stages impossible. Open data contributes to the development of innovative businesses that use public information to create new services, which stimulates economic growth and the creation of added value in the digital sector of the state economy.

Digital security is a national security priority for Ukraine in the context of European integration. The EU Directive on the Security of Network and Information Systems (NIS2) serves as a guideline for the development of a national cyber defense system. Ukraine implements the norms through cybersecurity legislation, creating structures for responding to incidents. Management processes in government bodies include cybersecurity audits and recovery planning. This is especially relevant in conditions of martial law.

Cooperation with EU agencies such as ENISA allows for the exchange of practices to strengthen digital sovereignty. Despite progress, the transformation faces challenges. Digital inequality remains a problem for vulnerable groups, which requires investment in infrastructure and digital literacy programs. Another problem is outdated information systems that are difficult to integrate with new standards. The data migration process requires resources and qualified personnel²². There is also a risk of excessive data centralization, so the system architecture should be built on the principles of decentralization in accordance with European recommendations to minimize the risks of information loss.

3. Strategic vectors and conceptual model of further system transformation

The process of European integration of Ukraine is not a linear mechanism of simple copying of regulatory acts of the European Union, but is a complex institutional transformation process accompanied by a number of systemic risks and implementation barriers that require deep theoretical understanding. The key problem at the theoretical level is the phenomenon of legal transplant, when the norms of European law are mechanically transferred to national soil without taking into account the specifics of the domestic legal culture and historically formed management practices, which leads to the dysfunction of legal institutions and the formalization of reforms without real substantive content.

This approach creates the illusion of progress, while in fact outdated corruption schemes and ineffective management models are preserved, which

²² Ризики європейського інтеграційного проекту: виклики та можливості для України / І. В. Клименко, І. В. Ус. К. : НІСД, 2012. 88 с.

only adapt to new requirements, remaining essentially unchanged, which is recorded in the reports of international missions and expert assessments²³. Legal theory emphasizes that the effectiveness of implementation depends not so much on the text of the law as on law enforcement practice and the level of legal awareness of the subjects of legal relations, therefore ignoring the cultural context is a critical risk for sustainable transformation.

The institutional capacity of public authorities remains a critical bottleneck in the transformation process, as the implementation of the *acquis communautaire* requires not only legislative changes but also a radical restructuring of the management processes of human resources and the digital infrastructure of the state. Theoretical analysis shows that there is a significant gap between strategic planning at the cabinet level and operational activities at the level of executive bodies of local self-government, which creates the risk of fragmentation of the system and loss of manageability of reforms in conditions of martial law, when security priorities often conflict with the requirements of democratic transparency.

The lack of a clear methodology for assessing the regulatory impact of all new European integration bills leads to the accumulation of legislative conflicts that complicate law enforcement and create an additional burden on citizens, which contradicts the goal of integration aimed at simplifying procedures. The reform of the civil service, although a priority, faces the problem of the outflow of qualified personnel and a low level of motivation, which hinders the implementation of European human resources management standards.

A separate vector of risks is the judicial system, which is a key element of legal transformation, because without an independent and effective court, it is impossible to ensure human rights according to European standards, which is a mandatory condition for EU membership. Theoretical understanding of barriers in this area indicates the problem of public trust in judicial institutions, which is undermined by the influence of the political situation and corruption scandals, therefore, the formal implementation of the recommendations of the Venice Commission without in-depth lustration and changes in the principles of forming the judicial corps will not lead to the expected results.

The risk also lies in the possibility of using European integration rhetoric to legitimize questionable personnel decisions or preserve the influence of oligarchic groups through lobbying for norms beneficial to them in the process of harmonizing legislation, which requires increased public control at all stages of lawmaking. It is important to understand that judicial reform is the most sensitive political area where pressure from external partners can cause

²³ Яворська Г. М. Непевний об'єкт бажання: Європа в українському політичному дискурсі : монографія. К. : ВД Дмитра Бурого, 2010. 136 с.

resistance within the system, which creates the risk of delaying processes and imitating activities.

The economic aspects of the transformation carry the risks of social tension since the adaptation of domestic production to the technical regulations and standards of the European Union requires significant financial investments that are not always available to small and medium-sized businesses, especially in wartime²⁴. A conceptual study of implementation barriers in the economic sphere indicates the need for a gradual transition and the availability of transitional periods for sensitive industries in order to avoid mass bankruptcy of enterprises and the growth of unemployment, which can become a destabilizing factor. In addition, there is a threat of asymmetric integration when Ukraine opens its market to European goods faster than partners provide full access for Ukrainian products, which creates an imbalance in trade relations and slows down the recovery of the national economy necessary for integration.

Strategic risks are also associated with the foreign policy environment and the possibility of changing the priorities of European institutions depending on the geopolitical situation, which requires Ukraine to form a flexible transformation model capable of adapting to changes without losing the main vector of development. It is important to understand that European integration is not an end in itself but a tool for the modernization of the state, therefore the conceptual model of further transformation should be based on the principles of subsidiarity, proportionality and legal certainty, which are pervasive in EU law.

Ignoring these principles at the theoretical level of reform planning leads to centralization of powers and restriction of autonomy of regions, which contradicts the European Charter of Local Self-Government and undermines the foundations of democratic governance that Ukraine has pledged to adhere to. Under martial law, there is a risk of excessive centralization of power, which may complicate further decentralization necessary for European integration.

The social sphere is also undergoing significant transformational changes, which is associated with the need to harmonize labor legislation and social protection standards with European Union directives. Theoretical analysis reveals the risk of conflict between the flexibility of the labor market necessary for economic recovery and the high standards of protection of

²⁴ Малик Я., Париляк О. Плани дій Україна – ЄС як інструменти забезпечення європейської інтеграції : зб. наук. пр. 2015. Вип. 42 «Ефективність державного управління». 2015. С. 13–20.

workers' rights required by European norms²⁵. The demographic crisis, exacerbated by war and migration processes, creates an additional burden on the pension and health care systems, which requires the search for new financial models for ensuring social guarantees.

The implementation of European standards in the field of healthcare and education requires significant budget expenditures, which, in conditions of resource scarcity, can become a source of social tension if transparency in the distribution of funds and the efficiency of their use are not ensured.

The anti-corruption infrastructure, although significantly developed, remains a high-risk area, since the effectiveness of its work depends not only on legislation but also on the political will and independence of law enforcement agencies. Theoretical analysis of barriers in this area indicates the need to complete the formation of all key bodies and ensure their real autonomy from the influence of the executive branch. The risk lies in the possibility of using anti-corruption bodies for political persecution of opponents, which discredits the very idea of combating corruption in the eyes of society and international partners. Therefore, the conceptual model of transformation should provide for mechanisms of public control and international monitoring of the activities of anti-corruption institutions to ensure trust and legitimacy of their decisions.

The conceptual model of the optimal balance between national sovereignty and supranational regulation is based on the principle of voluntary delegation of powers for the sake of common goals of security and prosperity. Sovereignty is not viewed as an isolated category subject to limitation, but as a dynamic system that evolves through the harmonization of legislation with European Union standards.

A key element of the model is the understanding that the implementation of EU law does not mean the loss of statehood, but on the contrary, strengthens the institutional capacity of the national legal system through the introduction of rule of law mechanisms. This is achieved through a mechanism of adaptation, rather than mechanical copying, which allows preserving national identity and taking into account the specifics of domestic processes.

The legal basis for such interaction is the Association Agreement between Ukraine and the EU, which defines the framework for cooperation without direct subordination to supranational bodies at the candidacy stage. The model provides for a gradual approach to the principle of the rule of law of the EU, which will become mandatory after membership, but for now the priority

²⁵ Стратегія та засоби конвергенції системи соціальної безпеки України та ЄС у процесі євроінтеграції : монографія / ред.: Т.Г. Васильців, Р.Л. Лупак. Львів: АТБ, 2018. 303 с.

remains ensuring the constitutional order of Ukraine²⁶. An important aspect is the activity of the Constitutional Court of Ukraine, which acts as an arbitrator in matters of compliance of international obligations with the Fundamental Law of the state. This actually creates a safeguard against potential conflicts of jurisdiction and guarantees that supranational regulation will not violate the fundamental rights of citizens. The principle of subsidiarity, borrowed from EU practice, must be integrated into domestic governance, which means decision-making at the level of government closest to the citizens.

In the field of public administration, the transformation of the system is taking place through the implementation of European standards of integrity, transparency and accountability. This applies to the reform of the civil service, where professionalism and political neutrality become key criteria for effectiveness²⁷. National sovereignty in this context is manifested in the ability of the state to independently form personnel policy, but taking into account the recommendations of EU technical assistance instruments.

The optimal ratio is achieved when supranational norms serve as a guideline for modernization, rather than a directive that ignores local realities. In particular, in digitalization, Ukraine implements interoperability standards and develops its own solutions that can become an export product, demonstrating the two-way integration.

Judicial reform and the security sector are sensitive areas of balancing between the national and supranational. The independence of the judiciary is a requirement of the EU, but the organization of the judicial system remains a state competence. The conceptual model assumes that Ukrainian courts will apply the practice of the European Court of Human Rights and future precedents of the Court of Justice of the EU as a source of law, while maintaining autonomy in interpreting national norms. In the security sector, despite the coordination of EU policy, decisions on the use of armed forces remain the prerogative of national leadership.

European integration promotes the standardization of weapons according to NATO and EU norms, which increases compatibility with partners, but does not limit Ukraine's right to self-defense. EU financial assistance is accompanied by reform conditions agreed with the Ukrainian government, while maintaining the subjectivity of decisions. Thus, the conceptual model is based on a dynamic equilibrium, where national sovereignty acts as a

²⁶ Сучасні проблеми управління. Шлях до сталого миру після війни: держава, бізнес, інновації : зб. матеріалів XII Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 24 лист. 2023 р. / уклад.: А.А. Мельниченко, О.А. Акімова, А.М. Іщенко, О.Р. Шиць. Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, Вид-во «Політехніка», 2023. 224 с.

²⁷ Європейська інтеграція та трансформація публічного врядування в Україні: матер. наук.-практ. конф. (19 квітня 2024 р., м. Львів) / упорядн.: Бунік М. З., Бліщук К. М., Федорчак О. В., Худоба О. В. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2024. 282 с.

guarantor of stability, and supranational regulation is an instrument of development.

The effectiveness of the model depends on the flexibility of adaptation mechanisms and the political will to reform the system without losing its identity. EU membership will require deepening integration, which should occur in stages, taking into account the readiness of institutions. The key indicator of the success of the transformation will not be formal compliance with legislation, but a real improvement in the quality of life of citizens.

Integration into the European Union is not only a formal and legal process of harmonizing legislation, but also a profound civilizational challenge, which entails a fundamental transformation of the legal culture of society and the administrative ethics of the state apparatus. Forecasting the development of these components under conditions of full membership is based on the analysis of the implementation of the principles of the rule of law, which are pervasive to the European legal order.

The priority is expected to be the transition from formal compliance with norms to a conscious perception of law as a tool for protecting human dignity and guaranteeing justice. This will require overcoming the legal nihilism that has long hindered the development of democratic institutions, and the formation of a new generation of lawyers and civil servants whose thinking is based on European values.

The influence of the case law of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights will become a determining factor for the national judicial system, contributing to the unification of approaches to the interpretation of norms and ensuring the unity of law enforcement throughout the territory of the state²⁸. The preliminary ruling mechanism will allow national courts to directly seek clarifications on EU law, which will improve the quality of judicial decisions and strengthen the authority of the judiciary in the eyes of citizens, ensuring real protection of violated rights through effective legal procedures.

In the area of administrative ethics, EU membership predicts the introduction of strict standards of integrity and accountability of public administration. The transformation of public administration will take place in accordance with the principles of the European Administrative Space, in particular the recommendations of the SIGMA initiative, which emphasize the professionalization of the service, the depoliticization of positions, and the implementation of meritocratic principles of personnel policy.

A promising vector is the full digitalization of administrative services, which minimizes corruption risks by eliminating direct contact between an

²⁸ Роль і місце України в перспективних європейській та євроатлантичній системах безпеки. Центр Разумкова, 2022, С. 4-9.

official and a citizen in decision-making. Administrative ethics will cease to be a purely declarative concept and will acquire an institutional dimension through effective mechanisms of internal control and independent audit of the activities of government bodies²⁹. It is expected that liability for violations of ethical norms will be strengthened, which will become a deterrent to abuse of official position.

An important element of the projected model is the openness of data and transparency of budget processes, which will allow civil society to exercise effective public control over the activities of the government and local authorities. The implementation of the European Code of Good Administrative Behaviour will become a guideline for the activities of every official, consolidating the right of citizens to an impartial and timely consideration of their cases, which is critically important for restoring trust in government institutions.

The development of legal culture is inextricably linked with increasing the level of legal awareness of the population and accessibility of justice. In the context of European integration, it is predicted that the network of free legal aid will expand and the procedures for applying to court to protect violated rights will be simplified. Educational programs for different segments of the population will be adapted to European human rights standards, which will contribute to the formation of an active civic position. A critically important aspect is the change in the attitude of business to the legal field, where fair competition and compliance with contractual obligations will become the norm, not the exception³⁰. This will create a favorable investment climate, which is a necessary condition for economic growth within the EU single market.

Legal education should become a continuous process covering all levels of education, from school to advanced training of civil servants. The implementation of European anti-discrimination norms will contribute to the establishment of equality of all citizens before the law, regardless of their origin, gender or beliefs. The media will play a key role in popularizing legal knowledge and exposing violations, forming a public demand for compliance with the rule of law, and the Ombudsman institution will receive expanded powers to protect human rights in relations with the administration.

²⁹ Винник Б.Р. Євроінтеграція України в умовах війни: виклики для економічного управління // Україна і світ: гуманітарно-технічна еліта та соціальний прогрес : матеріали всеукр. наук.-теорет. конф. студ. і аспірантів, присвяченої 140-річчю Національного технічного університету "Харківський політехнічний інститут", 18-19 квітня 2025 р. / гол. ред. А. В. Кіпенський ; Нац. техн. ун-т "Харків. політехн. ін-т". Харків, 2025. С. 279-281.

³⁰ Геополітичні та гео економічні зміни, формовані під впливом російської агресії, та оновлення місця України у світовому просторі. – Центр Разумкова, 2022. С. 4-5.

The long-term forecast of the transformation of the system indicates the need for constant monitoring of changes and adjustment of the reform strategy in case of identification of systemic imbalances. EU membership is not a static state, but a dynamic process of constant improvement of the institutional capacity of the state. Risks remain in the area of possible resistance of the bureaucratic system to changes, therefore the key factor of success will be the political will of the state leadership and support for reforms from international partners. Synchronization of national interests with pan-European goals will avoid conflict of jurisdictions and ensure the stability of legal regulation.

Improving the regulatory and legal support for the process of European integration transformation requires a systematic approach based on a clear understanding of the priorities and mechanisms for implementing European Union law. The primary task remains the high-quality implementation of the National Program for Approximation of Ukrainian Legislation to the Legislation of the European Union, which should become not a formal list of laws, but an effective tool for synchronizing legal regimes. The transition from quantitative indicators of adopted acts to qualitative indicators of their implementation and real integration of norms into law enforcement practice is critically important. This involves a deep analysis of each EU directive and regulation for adaptation to Ukrainian realities, avoiding mechanical copying of norms without taking into account the institutional capacity of authorities.

It is also necessary to strengthen expert support for the harmonization process by involving specialists in European law at the stage of preparing draft laws, which will minimize the risks of non-compliance of future norms with the requirements of the *acquis communautaire*. It is important to ensure the stability of legislation and avoid frequent changes that destabilize the legal environment and slow down investment processes.

An important vector of improvement is the implementation of European standards of regulatory policy, in particular the principles of Better Regulation. This requires mandatory regulatory impact assessment (RIA) for all draft laws related to European integration, taking into account economic, social and environmental consequences. The RIA mechanism should be transparent and include public discussion, which will ensure the legitimacy of reforms and take into account the interests of stakeholders. In addition, it is necessary to introduce a system of ex-post evaluation of the effectiveness of already implemented norms in order to timely identify gaps or conflicts in legislation.

This approach will allow creating a flexible legal system capable of quickly responding to changes in EU law and internal challenges. Particular attention should be paid to the unification of terminology and translation of EU acts, since linguistic accuracy is the key to the correct interpretation of

norms by courts and executive authorities³¹. The creation of a single official register of translations of EU legislation into Ukrainian will become the foundation for avoiding legal conflicts and ensuring legal certainty for all subjects of legal relations.

Institutional support for the harmonization process requires a significant modernization of coordination mechanisms between the legislative and executive branches. The Government's Office for Coordination of European and Euro-Atlantic Integration should receive expanded powers to monitor the implementation of obligations under the Association Agreement and the Visa Liberalization Action Plan.

Effective interaction between the relevant committees of the Verkhovna Rada of Ukraine and ministries will allow to accelerate the consideration of draft laws of the European integration direction and avoid legislative delays. It is important to introduce a single information system for monitoring European integration obligations, which would reflect the status of implementation of each norm of EU law in real time. This will ensure transparency of the process for international partners and civil society.

It is also necessary to strengthen the role of permanent representations of ministries on European integration issues, providing them with qualified personnel and methodological support for high-quality preparation of Ukraine's positions during negotiations with the EU and participation in the Commission's working groups.

The transformation of the judicial system and strengthening the rule of law remain key conditions for successful European integration. Improving the regulatory framework in this area should focus on the final stages of judicial reform, in particular on the transparent and competitive selection of judges for the Constitutional Court of Ukraine and the Supreme Court³². The implementation of the Venice Commission recommendations should be enshrined at the level of legislative changes that guarantee the independence, impartiality and professionalism of the judiciary.

It is critically important to ensure an effective procedure for the implementation of the decisions of the European Court of Human Rights, which requires the creation of an effective mechanism for compensation for damage and the elimination of systemic problems in national legislation. Legislative consolidation of the principles of alternative dispute resolution and mediation in accordance with European directives will contribute to the relief

³¹ Яремчук В. Д. Основи права Європейського Союзу та Ради Європи: дефініції, джерела, схеми, таблиці та персоналії : навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2024. 340 с.

³² Європейський проект та Україна : монографія / А. В. Єрмолаєв, Б.О. Парохонський, Г. М. Яворська, О. О. Резнікова та ін. К. : НІСД, 2012. 192 с.

of the judicial system and increased accessibility to justice. In addition, it is necessary to strengthen the regulatory framework for the digitalization of judicial proceedings, ensuring cybersecurity and protection of personal data of participants in the process, which is consistent with the strategy for the modernization of the judiciary.

Public administration reform is an integral part of legal transformation, since it is the quality of public services that determines citizens' perception of European integration³³. The adoption of the Law of Ukraine on Administrative Procedure will be a fundamental step in regulating relations between citizens and government bodies, introducing European standards of administration.

Regulatory and legal support should contribute to the decentralization of powers, strengthening local self-government and implementing the principle of subsidiarity. It is important to improve the legislation on the civil service, ensuring the meritocratic principle of hiring, promotion and performance evaluation of officials. This requires a clear distinction between political and administrative positions, which will prevent excessive politicization of the state apparatus.

It is also necessary to harmonize the rules for the provision of administrative services by simplifying procedures and implementing the principle of a "single window" at the legislative level in accordance with the EU directives on services in the internal market, which will increase the competitiveness of the economy.

The anti-corruption component of the European integration transformation requires the completion of the formation of the architecture of anti-corruption bodies and increasing the efficiency of their activities. Regulatory and legal support should be aimed at eliminating gaps in the legislation that allow avoiding liability for corruption offenses. It is important to implement the relevant EU directives on the prevention of money laundering and terrorist financing, strengthening control over financial transactions and beneficiaries.

Monitoring and assessment of the progress of the European integration transformation should be systematic and based on objective criteria. The Government's annual reports on the implementation of the National Program for Approximation of Legislation should contain a detailed analysis of achievements and problematic issues, and not just formal statistics³⁴. It is important to involve independent experts and civil society organizations in the process of assessing the effectiveness of the implementation of EU law.

³³ Кіндратець О.М. Євроінтеграція України як фактор «мотивованої» модернізації. Гілея: науковий вісник. 2013. № 72. С. 824–829.

³⁴ Участь України в агенціях і програмах Європейського Союзу: перспективи та можливості / Н. Шаповалова, І. Озимок, Ю. Селянко, О. Татаревський ; Міжнародний центр перспективних досліджень, 2008. 335 с.

The creation of public councils under the authorities on European integration issues will ensure feedback and take into account public expectations. Transparency of the negotiation process and availability of information on Ukraine's commitments to the EU are a necessary condition for maintaining public trust in the course of European integration. It is also necessary to develop inter-parliamentary dialogue and cooperation with EU institutions to exchange best practices and receive methodological support, which will improve the quality of legislative decisions.

In conditions of martial law, the regulatory and legal support for European integration should take into account the specifics of security challenges, without departing from strategic goals. Legislation should provide for mechanisms for temporary derogations only in cases of extreme necessity, with a clear definition of the terms and conditions for restoring the full functioning of legal institutions. It is important to ensure the continuity of the harmonization process even in conditions of crisis, adapting implementation schedules to the real capabilities of the state. Support from international partners and technical assistance should be integrated into national legislation for the effective use of resources for reconstruction and reform. The strategic priority remains to preserve the irreversibility of European integration changes and ensure their resilience to any political or external crises.

CONCLUSIONS

The results of the study found that European integration is a complex and multifaceted process that encompasses theoretical and legal, institutional and managerial, and digital security aspects, each of which has its own challenges and prospects. Ukraine's European integration course has the ability to transform the legal system and public administration architecture more systematically than previous foreign policy vectors, ensure the harmonization of national legislation with the *acquis communautaire*, implement standards of good governance and e-governance, and apply for the status of a candidate and full member of the EU.

In periods of heightened political conflict, particularly under martial law, implementation and institutional reforms are at the epicenter of the struggle for the European choice, actively supporting the demands for the rule of law and institutional capacity, loudly declaring themselves by implementing the recommendations of the European Commission, thereby influencing the political centers of power. In our opinion, the task of the state in this regard is to prevent a decline in reform standards, in particular by adequately responding to the challenges of war, providing for the security of citizens and maintaining a dynamic balance between national sovereignty and supranational regulation in the context of European values.

A key factor for success in the European integration sphere is the need for coordinated cooperation (with direct public participation) between the Government Office for Coordination of European and Euro-Atlantic Integration, ministries and departments in partnership with civil society institutions, a parliamentary committee, advisory and consultative bodies, international organizations, the expert community, and international partners.

It is obvious that there should be a common understanding of effective steps and reforms in the context of European integration for all state-builders: scientists, government structures, executive institutions and citizens themselves as full-fledged subjects of this process. The state should contribute to increasing the role of the rule of law in society, developing legal culture and administrative ethics, acquiring a worthy place in the European community through completing judicial reform, overcoming corruption and ensuring the synchronism of legal and administrative transformations.

SUMMARY

The article provides a comprehensive analysis of the impact of European integration on the national system of law and public administration, focusing on theoretical and methodological principles, mechanisms for the transformation of the legal and administrative space, and strategic vectors for further development. The evolution of European integration as a political and legal phenomenon that forms a supranational legal order and determines the deep adaptation of domestic legislation through the implementation of the *acquis communautaire* is studied. The key instruments for harmonizing norms, institutional changes in the public administration system, and the role of the concepts of New Public Management and New Public Governance in the modernization of administrative procedures and personnel policy are characterized.

Considerable attention is paid to the adaptation of the judicial system and law enforcement agencies to European standards, the implementation of the principles of good governance, decentralization of power, digitalization of public services and anti-corruption infrastructure under martial law. Based on the analysis of systemic risks, implementation barriers and a conceptual model of the relationship between national sovereignty and supranational regulation, conclusions are formulated regarding the need to synchronize legal and administrative reforms.

The purpose of the publication consists in studying the theoretical foundations, transformation mechanisms and strategic directions of harmonizing the national legal system and public administration with the requirements of the European Union, as well as in identifying key challenges, implementation risks and conceptual approaches to ensuring the sustainability

of European integration transformations on the path to full membership in the EU.

The methodological basis is based on philosophical, general scientific methods and methods of a systemic approach, which allows analyzing the relationship between legal transformation and modernization of administrative processes in the context of European integration. The structural-functional approach was used to determine the role of public administration institutions, the judicial system and anti-corruption bodies in the implementation of EU law. The institutional approach was used to analyze the interaction of supranational regulation with national administrative practice, mechanisms for overcoming the implementation deficit and the formation of a conceptual model of the balance of sovereignty. The normative-value approach was embodied in assessing the impact of European standards of the rule of law, good faith and human rights on the formation of a new legal culture and administrative ethics.

The scientific novelty of the publication consists in developing a conceptual model of the optimal balance between national sovereignty and supranational regulation, a comprehensive analysis of implementation risks and barriers to the transformation of legal and administrative systems under martial law, as well as in predicting changes in legal culture and administrative ethics in the context of Ukraine's future membership in the EU.

Conclusions. European integration serves as a strategic guideline for the systemic modernization of the rule of law and effective public administration in Ukraine. Implementing European standards, the state focuses primarily on institutional capacity, professionalization of the civil service and the rule of law, which forms the basis for the progressive development and strengthening of democratic institutions. Political and legal activities are aimed at building a responsible, transparent and accountable society that tolerantly perceives European values and actively integrates into the common legal space. Despite the challenges of martial law, economic restrictions and implementation barriers, the transformation of the legal and administrative space is actively underway.

Key words: European integration, public administration, transformation of the legal system, harmonization of legislation, *acquis communautaire*, rule of law.

References

1. Morozova, O. S. (2020). Rozvytok publichnoho upravlinnia v konteksti yevrointehratsii: rehionalnyi aspekt [Development of public administration in the context of European integration: regional aspect].

Tavriiskyi naukovyi visnyk. Seriiia : ekonomika [Taurian Scientific Herald. Series: Economics], 1, 169–177 [in Ukrainian].

2. Batarenko, A. O. (2014). Problemy ta perspektyvy yevropeiskoi intehratsii Ukrainy [Problems and prospects of European integration of Ukraine]. Naukovyi visnyk Instytutu mizhnarodnykh vidnosyn NAU [Scientific Herald of the Institute of International Relations of NAU], 1, 34–37 [in Ukrainian].

3. Petrovskiy, P. M., et al. (2021). Publichne upravlinnia v Ukraini: problemy ta perspektyvy rozvytku [Public administration in Ukraine: problems and development prospects]: monohrafiia / eds. Zahorskyi, V. S., Petrovskiy, P. M. Lviv: LRIDU NADU, 2021. 253 p. [in Ukrainian].

4. Kuibida, V. S., & Buryk, Z. (2019). Stalyi rozvytok Ukrainy: tsili ta mekhanizmy realizatsii [Sustainable development of Ukraine: goals and implementation mechanisms]: monohrafiia. Kyiv: NADU, 2019. 383 p. [in Ukrainian].

5. Voitovych, R. V., & Vorona, P. V. (Eds.). (2018). Publichne upravlinnia v umovakh instytutsiinykh zmin [Public administration under conditions of institutional changes]: kolektyvna monohrafiia. Kyiv, 2018. 475 p. [in Ukrainian].

6. Stoiko, O. M. (2016). Transformatsiia politychnykh instytutiv u suchasnykh perekhidnykh suspilstvakh [Transformation of political institutions in modern transitional societies]: monohrafiia. Kyiv: V. M. Koretsky Institute of State and Law of NAS of Ukraine; «Lohos», 2016. 416 p. [in Ukrainian].

7. Komakha, L. H., Oriv, M. S., & Ruban, Yu. H. (Eds.). (2024). Ukraina na shliakhu do YeS: vyklyky ta perspektyvy [Ukraine on the path to the EU: challenges and prospects]: materialy kruhloho stolu do Dnia Yevropy v Ukraini (Kyiv, 9 trav. 2024 r.). Kyiv: NNI PUDS KNU, 2024. 112 p. [in Ukrainian].

8. Teleshun, S. O., Sytnyk, S. V., Reiterovych, I. V., Pukhkal, O. H., et al. (2017). Publichna polityka ta suspilni zminy v Ukraini v konteksti yevrointehratsii [Public policy and social changes in Ukraine in the context of European integration]: monohrafiia. Kyiv: NADU, 2017. 248 p. [in Ukrainian].

9. Napliokov, Yu. V. (2020). Efektyvnist publichnoho upravlinnia v umovakh dynamichnoho seredovyscha [Efficiency of public administration in dynamic environment]: dys.... d-ra filosofii za spets. 281 «Publichne upravlinnia ta administruvannia»; Kharkiv. nats. un-t misk. hosp-va im. O. M. Beketova; Mizhrehion. Akad. upr. personalom. Kharkiv, 2020. 340 p. [in Ukrainian].

10. Ivanov, S. V., Liashenko, V. I., Pidoricheva, I. Yu., et al. (2019). Ukraina v yevropeiskomu naukovo-osvitnomu ta innovatsiinomu prostori: kontseptsiiia adaptatsii ta intehtatsii v umovakh Uhody pro asotsiatsiiu z Yevropeiskym Soiuzom [Ukraine in the European scientific-educational and innovative space: concept of adaptation and integration under the Association Agreement with the European Union]: monohrafiia / NAS of Ukraine, Institute of Industrial Economics. Kyiv, 2019. 312 p. [in Ukrainian].

11. Trykhlip, K. O. (2018). Harmonizatsiia zakonodavstva Ukrainy iz pravom YeS: dosvid krain YeS [Harmonization of Ukrainian legislation with EU law: experience of EU countries]. Materialy XVI Vseukrainskoi naukovo konferentsii «Teoriia ta praktyka suchasnoi yurysprudentsii». Materialy kruhloho stolu «Istoriia konstytutsionalizmu v Ukraini ta zarubizhnykh krainakh» (do 100-richchia Konstytutsii UNR 1918 r.). Kharkiv: Association of Graduates of Yaroslav Mudryi National Law University, 2018. Vol. 1. P. 97–99 [in Ukrainian].

12. Savkov, A. P., Bilynska, M. M., & Petroie, O. M. (Eds.). (2020). Ukraina 2030: publichne upravlinnia dlia staloho rozvytku [Ukraine 2030: public administration for sustainable development]: materialy shchorich. mizhnar. nauk.-prakt. konf., m. Kyiv, 2020 r.: u 3 t. Kyiv: NADU, 2020. Vol. 2. 252 p. [in Ukrainian].

13. Bunyk, M. Z., Blishchuk, K. M., Fedorchak, O. V., & Khudoba, O. V. (Comps.). (2024). Yevropeiska intehtatsiia ta transformatsiia publichnoho vriaduvannia v Ukraini [European integration and transformation of public governance in Ukraine]: mater. nauk.-prakt. konf. (19 kvitnia 2024 r., m. Lviv). Lviv: NU «Lvivska politehnika», 2024. 282 p. [in Ukrainian].

14. Zbirnyk tez II Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii «Publichne upravlinnia v Ukraini: vyklyky sohodennia ta hlobalni imperatyvy» [Collection of abstracts of the II International Scientific and Practical Conference "Public Administration in Ukraine: Challenges of Today and Global Imperatives"] (m. Khmelnytskyi, 18 travnia 2023 roku). Khmelnytskyi: Khmelnytskyi universytet upravlinnia ta prava imeni Leonida Yuzkova, 2023. 245 p. [in Ukrainian].

15. Aslund, A., & Kubilius, A. (2024). Vidbudova, reformuvannia ta vstup Ukrainy do YeS [Reconstruction, reform and Ukraine's accession to the EU]; trans. from English by Kovalchuk, A. Lviv: Vyd-vo Staroho Leva, 2024. 144 p. [in Ukrainian].

16. Batarenko, A. O. (2014). Problemy ta perspektyvy yevropeiskoi intehtatsii Ukrainy [Problems and prospects of European integration of Ukraine]. Naukovyi visnyk Instytutu mizhnarodnykh vidnosyn NAU [Scientific Herald of the Institute of International Relations of NAU], 1, 34–37 [in Ukrainian].

17. Konstytutsiia Ukrainy ta triada yevropeiskykh tsinnostei: pohliad u svitli yevrointehratsii [Constitution of Ukraine and the triad of European values: a view in the light of European integration]: zbirnyk materialiv i tez mizhnarodnoi konferentsii (m. Kyiv, 28 chervnia 2023 r.). Kyiv: VAITE, 2023. 204 p. [in Ukrainian].

18. Varypaiev, O. M., & Minosian, A. S. (2024). Yevrointehratsiini protsesy v Ukraini: dosvid, realii, perspektyvy [European integration processes in Ukraine: experience, realities, prospects]. International Scientific Discussion: Problems, Tasks and Prospects: Proceedings of the 9th International (Brighton, United Kingdom, December 19–20, 2024). Brighton, United Kingdom, 2024. No. 52(229). P. 210–222 [in Ukrainian].

19. Aktualni problemy menezhmentu ta publicznego upravlinnia v umovakh viiny ta pisliavoiennoi vidbudovy Ukrainy [Current problems of management and public administration in the conditions of war and post-war reconstruction of Ukraine]: materialy vseukrainskoi nauk.-prakt. konf. z mizhnarodnoiu uchastiu (Kyiv, 26 hrudnia 2024 roku: tezy dopovidei). Ed. by Kulyk, A. V. Kyiv: VNZ «Kyivskyi universytet rynkovykh vidnosyn», 2024. 190 p. [in Ukrainian].

20. Rieznikov, V. V. (2020). Derzhavna polityka u sferi yevropeiskoi intehratsii Ukrainy: teoriia, metodolohiia, praktyka [State policy in the field of European integration of Ukraine: theory, methodology, practice]: monohrafiia. Kharkiv: «Disa plius», 2020. 364 p. [in Ukrainian].

21. Zhuravel, Ya. V. (2020). Vplyv yevrointehratsiinykh protsesiv na pokrashchennia efektyvnosti orhanizatsii diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady [Influence of European integration processes on improving the efficiency of executive authorities]. Porivnialno-analitychne pravo [Comparative and Analytical Law], 2, 34–36 [in Ukrainian].

22. Klymenko, I. V., & Us, I. V. (2012). Ryzky yevropeiskoho intehratsiinoho proektu: vyklyky ta mozhlyvosti dlia Ukrainy [Risks of the European integration project: challenges and opportunities for Ukraine]. Kyiv: NISD, 2012. 88 p. [in Ukrainian].

23. Yavorska, H. M. (2010). Nepevnyi obiekt bazhannia: Yevropa v ukrainskomu politychnomu diskursi [Uncertain object of desire: Europe in Ukrainian political discourse]: monohrafiia. Kyiv: VD Dmytra Buraho, 2010. 136 p. [in Ukrainian].

24. Malyk, Ya., & Paryliak, O. (2015). Plany dii Ukraina – YeS yak instrumenty zabezpechennia yevropeiskoi intehratsii [Ukraine-EU Action Plans as instruments for ensuring European integration]. Zb. nauk. pr. 2015. Vyp. 42 «Efektyvnist derzhavnogo upravlinnia» [Collection of Scientific Works. Issue 42 "Efficiency of Public Administration"], 13–20 [in Ukrainian].

25. Vasylytsiv, T. H., & Lupak, R. L. (Eds.). (2018). Stratehiia ta zasoby konverhentsii systemy sotsialnoi bezpeky Ukrainy ta YeS u protsesi yevrointehratsii [Strategy and means of convergence of the social security system of Ukraine and the EU in the process of European integration]: monohrafiia. Lviv: ATB, 2018. 303 p. [in Ukrainian].

26. Melnychenko, A. A., Akimova, O. A., Ishchenko, A. M., & Shyts, O. R. (Comps.). (2023). Suchasni problemy upravlinnia. Shliakh do staloho myru pisl viiny: derzhava, biznes, innovatsii [Current problems of management. Path to sustainable peace after war: state, business, innovations]: zb. materialiv XII Mizhnar. nauk.-prakt. konf., m. Kyiv, 24 lyst. 2023 r. Kyiv: KPI im. Ihoria Sikorskoho, Vyd-vo «Politekhnik», 2023. 224 p. [in Ukrainian].

27. Bunyk, M. Z., Blishchuk, K. M., Fedorchak, O. V., & Khudoba, O. V. (Comps.). (2024). Yevropeiska intehratsiia ta transformatsiia publichnoho vriaduvannia v Ukraini [European integration and transformation of public governance in Ukraine]: mater. nauk.-prakt. konf. (19 kvitnia 2024 r., m. Lviv). Lviv: NU «Lvivska politekhnik», 2024. 282 p. [in Ukrainian].

28. Rol i mistse Ukrainy v perspektyvnykh yevropeiskii ta yevroatlantlychnii systemakh bezpeky [Role and place of Ukraine in prospective European and Euro-Atlantic security systems]. Razumkov Centre, 2022, P. 4–9 [in Ukrainian].

29. Vynnyk, B. R. (2025). Yevrointehratsiia Ukrainy v umovakh viiny: vyklyky dlia ekonomichnoho upravlinnia [European integration of Ukraine in wartime: challenges for economic management]. Ukraina i svit: humanitarno-tekhnicna elita ta sotsialnyi prohres [Ukraine and the World: Humanitarian-Technical Elite and Social Progress]: materialy vseukr. nauk.-teoret. konf. stud. i aspirantiv, prysviachenoj 140-richchju Natsionalnoho tekhnichnoho universytetu "Kharkivskiy politekhnichnyi instytut", 18-19 kvitnia 2025 r. / ed. by Kipenskyi, A. V.; Nat. tech. univ. "Kharkiv. politekhn. inst.". Kharkiv, 2025. P. 279–281 [in Ukrainian].

30. Heopolitychni ta heoekonomichni zminy, formovani pid vplyvom rosiiskoi ahresii, ta onovlennia mistse Ukrainy u svitovomu prostori [Geopolitical and geo-economic changes shaped by Russian aggression and updating Ukraine's place in the global space]. Razumkov Centre, 2022. P. 4–5 [in Ukrainian].

31. Yaremchuk, V. D. (2024). Osnovy prava Yevropeiskoho Soiuzu ta Rady Yevropy: definitsii, dzherela, skhemy, tablytsi ta personalii [Fundamentals of European Union and Council of Europe law: definitions, sources, schemes, tables and personalities]: navchalnyi posibnyk. Lviv: Lvivskiy derzhavnyi universytet vnutrishnikh sprav, 2024. 340 p. [in Ukrainian].

32. Yermolaiev, A. V., Parakhonskyi, B. O., Yavorska, H. M., Reznikova, O. O., et al. (2012). Yevropeyskyi proekt ta Ukraina [European project and Ukraine]: monohrafiia. Kyiv: NISD, 2012. 192 p. [in Ukrainian].

33. Kindratets, O. M. (2013). Yevrointehratsiia Ukrainy yak faktor «motyvonoii» modernizatsii [European integration of Ukraine as a factor of "motivated" modernization]. Hileia: naukovyi visnyk [Hylea: Scientific Herald], 72, 824–829 [in Ukrainian].

34. Shapovalova, N., Ozymok, I., Selianko, Yu., & Tatarevskyi, O. (2008). Uchast Ukrainy v ahentsiakh i prohramakh Yevropeiskoho Soiuzu: perspektyvy ta mozhlyvosti [Ukraine's participation in EU agencies and programs: prospects and opportunities]. International Centre for Policy Studies, 2008. 335 p. [in Ukrainian].

Information about the author:

Ivanii Olena Mykolaivna,

Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor,
Head of Law and Methodology of Teaching Jurisprudence Chair
Sumy State Pedagogical University named after A.S. Makarenko
87, st. Romenskaya, Sumy, 40002, Ukraine

ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ТА СФЕРА ІТ-ПРАВА: РОЗГЛЯД ОСНОВНИХ НАПРЯМКІВ

Ізбаш О. О.

ВСТУП

Європейська інтеграція – це процес політичного, економічного, правового, інституційного та соціального зближення держави з Європейським Союзом задля її повноцінної участі в європейському політичному, економічному та правовому просторі¹.

Членство в ЄС надає певні переваги для держав-учасниць та відкриває широкі можливості на європейському ринку. Спільні інституційні механізми для вирішення правових, економічних та інших питань дають можливість країнам-учасникам забезпечувати належний рівень захисту прав людини, будування управлінської прозорості та сприяє розвитку економіки та демократичних інститутів.

В Україні курс євроінтеграції стосується всіх сфер життя: політичної, правової, економічної, культурної, що обумовлює зміни та реформи в певних структурах та суспільстві. Євроінтеграція має як позитивний вплив для України, так і стикається з певними проблемами та ризиками.

Одними з важливих проблем євроінтеграції вважають: виїзд кваліфікованих спеціалістів та фахівців, зростання витрат для бізнесу та складність впровадження змін у сучасних реаліях, нерівномірність розвитку регіонів країни та великі витрати державних коштів.

Серед позитивного впливу можна назвати наступні аспекти: приєднання до єдиного європейського ринку, що сприяє розвитку зовнішньої торгівлі та залучення інвестицій у різні галузі, відкриття ринку праці за умови розвитку програм збереження інтелектуального потенціалу країни.

Одним з важливих напрямків, якому приділяється увага в процесі євроінтеграції України з огляду на стрімкий розвиток сучасних технологій, є ІТ-сфера та ІТ-право.

Додаткові можливості для розвитку інновацій, цифрових технологій та кібербезпеки відкриває участь України у програмі «Цифрова Європа», що передбачає фінансування представників ІТ-галузі за різними напрямками. Згідно думки Валерія Іонана передусім це:

¹ Як Україна рухається до ЄС? Ключові процеси євроінтеграції. URL: <https://cedem.org.ua/consultations/yevrointegratsiya/>

«високопродуктивний комп'ютинг; штучний інтелект; дані і хмарні послуги; цифрові навички; використання цифрових технологій в економіці й суспільстві»².

В статті буде розглянуто вплив євроінтеграції України на три основних напрямки в ІТ-праві:

1. Захист персональних даних (GDPR)
2. Штучний інтелект (AI)
3. Інтелектуальна власність (IP).

Кожний з цих напрямків ІТ-права має вплив на права людини та потребує регулювання та захисту згідно нових правил та вимог ЄС та реалій розвитку сучасних технологій, що також впливає на розвиток ІТ-ринку в Україні та на міжнародному рівні, економіку та будування демократичних інституцій в державі.

1. Вплив євроінтеграції України на захист персональних даних (GDPR)

Євроінтеграція України в сфері ІТ-права – це процес гармонізації українського законодавства з нормами ЄС (*acquis communautaire*), що є необхідною умовою для вступу до ЄС та інтеграції в Єдиний цифровий ринок ЄС. Цей процес охоплює захист даних, кібербезпеку, електронні довірчі послуги та інтелектуальну власність, а з огляду на розвиток та впровадження AI останніми роками й питання регулювання штучного інтелекту.

Одним з основних напрямків, на який вплинула євроінтеграція України, є захист персональних даних.

Персональні дані – це інформація про кожного з нас. І це не лише наше ім'я, прізвище та по-батькові, але й наші політичні, релігійні погляди, національність та біометричні або медичні дані, тощо. Ця інформація є чутливою та може бути цінним товаром на цифровому ринку.

Загальний регламент ЄС про захист персональних даних (GDPR), прийнятий в 2018 р., посилив та деталізував вимоги до забезпечення права на приватність і суттєво розширив права людини в цій сфері, забезпечивши кожній фізичній особі можливість контролювати збір, розповсюдження та використання іншими суб'єктами своїх персональних даних. Після ухвалення GDPR Україна почала

² Ефект цифрової синергії. Які перспективи для розвитку ІТ-сектору та стартап-індустрії відкриває очікуваний вступ України до ЄС. Журнал «Forbes.ua». URL: <https://forbes.ua/innovations/buti-vsyudi-za-bud-yaku-tsinu-dostavka-loko-vid-silpo-tizhden-pratsyue-u-bolt-food-yaki-persh-rezultati-spivpratsi-konkurentiv-05052026-38539>

переглядати своє законодавство з метою його адаптації до нових європейських вимог.

Основними законами в Україні, що регулюють захист персональних даних, є Конституція України та Закон України «Про захист персональних даних» та інші нормативно-правові документи в цій сфері для державних інституцій та організацій. На жаль, Закон України «Про захист персональних даних» є застарілим та не враховує всі вимоги часу, технологічного прогресу та стандартів Європейського Союзу.

У 2022 році Верховна Рада України прийняла Проект Закону «Про захист персональних даних» та у зв'язку з цим пройдено експертизи та надано експертні висновки за оновленнями чинного законодавства, однак станом на травень 2026 року закон ще не пройшов друге читання.

Вищезазначений законопроект має як позитивні відгуки, так і доволі стримані або навіть негативні.

Серед позитивних змін законопроекту слід зазначити:

- Розширення контролю громадян за своїми даними: тлумачення та пояснення термінів «збір, обробка, передача, захист». Наприклад, право отримувати інформацію про те, які дані збираються та обробляються; з якою метою проводиться збір даних; право на видалення та редагування персональних даних громадянина; право на заперечення використання даних.

- Регулювання згоди на обробку даних. У зв'язку з цим впроваджено пояснення згоди: явно виражена (активна дія. Наприклад, підпис, натискання кнопки або проставлення галочки у чекбоксі), конкретна (зазначається конкретна мета обробки даних), інформована (має бути надана повна та доступна інформація про обробку даних).

- Передбачено встановлення відповідальності за порушення захисту даних в незалежності чи опрацювання даних здійснюється на території ЄС, чи ні (штрафи).

- Передбачено призначення відповідальної особи з питань захисту персональних даних в компаніях.

- Передбачено введення нових ролей в процесі збору, обробки та захисту персональних даних (наприклад, контролер та обробник). Це стимулює укладання чітких договорів про захист даних між сторонами.

- Багато уваги приділено таким даним як чутливі (біометричні та медичні дані, політичні та релігійні погляди, статеве життя, тощо) та їх обробці (передбачені лише встановлені законом випадки, за яких можлива обробка чутливих даних).

З огляду на запропоновані зміни у законопроекті та вимоги Загального регламенту ЄС про захист персональних даних ІТ-компаніям

та іншим суб'єктам господарювання вже необхідно подбати про запровадження:

- фахівця з питань захисту даних (Data Protection Officer – DPO), який має перевіряти відповідність правил компанії новим стандартам захисту даних, взаємодіяти з державними органами та консультувати щодо ризиків потенційних загроз;

- адаптованої Політики конфіденційності, внутрішніх регламентів та договорів в сфері персональних даних, а також навчання персоналу новим правилам та вимогам;

- обробки персональних даних на чітких правових підставах;

- аудиту всіх даних, що збираються, обробляються та зберігаються компанією;

- права фізичної особи на видалення, редагування, відмову від передачі даних та захист від автоматизованих рішень;

- процедури повідомлення людини/користувачів/партнерів про витоки даних³.

Слід зазначити, що більшість українських компаній вже дотримуються нових вимог та стандартів ЄС в роботі з даними. Однак певні виклики все ж таки виникнуть для компаній України, особливо для малого та середнього бізнесу. Мова йде про брак ресурсів у запровадженні нових правил для дотримання вимог Регламенту на Закону. Також слід звернути увагу на правову невизначеність та прогалини у діючому законодавстві України, низьку культуру захисту даних у суспільстві. У першому випадку до законопроекту надаються експертні висновки та експертизи, в другому – необхідно проводити інформативну політику для покращення обізнаності суспільства про свої права та їх захист у цифровому просторі.

Окрім зазначених вище переваг законопроекту та складнощів його впровадження існують й критичні зауваження до нього з боку експертів, бізнесу та громадськості. Розглянемо деякі з них:

1. Непрозорість та спірні моменти розгляду законопроекту. Розробка законопроекту відбувалася без належного залучення представників бізнесу та громадськості. Експертні висновки та антикорупційна експертиза вказують на існуючі суперечності між положеннями самого законопроекту та з іншими нормативно-правовими актами України, а також виявлена наявність корупційних ризиків.

³ Дмитро Слободянюк. Захист персональних даних (GDPR/Директива ЄС): що змінюють нові законопроекти в Україні. Онлайн-газета «Юридична газета». URL: <https://jur-gazeta.com/dumka-eksperta/zahist-personalnih-danih-gdpr--direktiva-es-shcho-zminuyut-novi-zakonoproekti-v-ukrayini.html>

Законопроект передбачає надмірні контрольні та штрафні повноваження нового органу з питань захисту персональних даних, що може призвести до тиску на бізнес та інших суб'єктів.

2. Недоліки змісту законопроекту. Законопроект містить нечіткі формулювання та правила, механізми захисту персональних даних, що може призвести до різних тлумачень та суперечливого застосування з боку контролюючих органів.

3. Загроза свободі слова. Існує ризик, що нові правила захисту персональних даних можуть бути використані для цензури та утисків свободи слова. Це може призвести до самоцензури з боку журналістів та громадських активістів⁴.

Таким чином, в процесі євроінтеграції України законопроект "Про захист персональних даних" потребує суттєвого доопрацювання з урахуванням зауважень експертів, бізнес-спільноти та громадськості, а також слід враховувати ризики та передбачити зменшення бюрократичних препон у захисті персональних даних громадян.

2. Штучний інтелект (AI) та його регулювання

Зі стрімким розвитком штучного інтелекту по всьому світу виникла потреба для впровадження уніфікованих норм та стандартів для його розробки та використання, оскільки ця технологія може впливати на права людини. ЄС, усвідомлюючи ризики в питанні щодо приватності, безпеки та етики, прийняв Регламент Європейського парламенту і Ради 2024/1689 від 13 червня 2024 року про гармонізацію норм щодо штучного інтелекту (AI Act), щоб урегулювати використання цієї технології на території ЄС. Слід зазначити, що в Загальному регламенті ЄС про захист персональних даних (GDPR) передбачені певні норми про обробку персональних даних за допомогою ШІ. Проте Україна наразі немає чіткого механізму врегулювання ані питання обробки та захисту даних, ані принципів та стандартів в роботі з ШІ.

⁴ Захист персональних даних в Україні: європейські стандарти чи нові ризики для суспільства? URL: <https://www.opendataassociation.org/news/%D0%B7%D0%B0%D1%85%D0%B8%D1%81%D1%82-%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D0%B2-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96%3A-%D1%94%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D1%96-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8-%D1%87%D0%B8-%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D0%BA%D0%B8-%D0%B4%D0%BB%D1%8F-%D1%81%D1%83%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0%3F->

Станом на березень 2026 року Закон України «Про захист персональних даних» заплановано для другого читання та до нього ще є питання та правки від експертів та бізнес-спільноти. Хоча законопроект передбачає форму автоматизованої обробки даних (профілювання), певні механізми та контролюючі органи за цим питанням, проте залишаються й зауваження щодо норм законопроекту згідно нових вимог щодо ШІ.

Розглянемо основні вимоги щодо ШІ та його використання згідно AI Act.

AI Act виділяє чотири категорії ризику систем ШІ:

1. Мінімальний (інструменти, з яким ми взаємодіємо щодня. Наприклад, спам-фільтри, рекомендаційні алгоритми, тощо);
2. Обмежений (чат-боти, дип-фейки та системи для генерації тексту, зображень та відео);
3. Високий (системи, що використовуються в освіті, медицині, правосудді, управлінні критичною інфраструктурою, тощо);
4. Неприйнятний (соціальне скоригування, біометрична категоризація, масовий збір даних, наприклад, з камер відеоспостереження для розпізнавання облич, тощо).

Для використання систем ШІ з третьої категорії мають бути чіткі інструкції для працівників, контроль та моніторинг ризиків. Працівники мають перевіряти роботу таких систем та оцінювати їх вплив на права людини.

Використання систем ШІ з четвертої категорії заборонене, оскільки вони створюють неприпустиму загрозу для прав людини.

При обробці даних та видачі результату за допомогою ШІ має бути надана повна та доступна інформація про те, що людина/користувач взаємодіють з машиною, а результат, створений за допомогою ШІ, має бути промаркований. Правила щодо прозорості мають вступити в дію з 2 грудня 2026 року.

Збір та обробка персональних даних за допомогою систем ШІ має відповідати вимогам GDPR та мають використовуватись підвищені заходи безпеки та захисту приватності.

Ст. 14 AI Act зобов'язує проектувати та розгортати системи ШІ із високим ризиком таким чином, щоб вони перебували під ефективним наглядом персоналу і щоб результати їхньої роботи могли бути зрозумілі, перевірені, відхилені або зупинені людиною. Автоматизовані

рішення таких систем мають перевірятись та підтверджуватись щонайменше двома компетентними фізичними особами⁵.

AI Act також встановлює відповідальність за порушення встановлених правил та норм. Це штрафи в залежності від того, правила якої категорії ризику було порушено. І що є важливим, що вимоги закону є обов'язковими для компаній, що використовують ШІ на території ЄС або поза межами.

Щодо мовних моделей, якими ми користуємось, як от ChatGPT, Google Gemini, Claude та інші, то тут теж передбачені правила, згідно яких має бути перевірка потужних версій, забезпечення безпеки, дотримання вимог щодо інтелектуальної власності та авторських прав, поінформованість та навчання користувача, а також промаркованість контенту, створеного такою системою ШІ.

Слід зауважити, що під тиском бізнесу на надмірну бюрократію та дублювання норм Єврокомісія ініціювала процес спрощення впровадження регулювання ШІ за вимогами AI Act. Наприклад, перенесено дату запровадження правил щодо систем ШІ категорії високого ризику до 02.12.2027 року, а також погоджено виключення машинного обладнання з-під дії AI Act.⁶

В Україні почато процес імплементації європейських напрацювань щодо впровадження та регулювання ШІ заздалегідь. Окрім роботи фахівців права та бізнес-спільноти в цьому напрямку докладає зусиль й держава. Наприклад, Міністерство цифрової трансформації України у 2024 році розробило Білу книгу з регулювання ШІ в Україні, яка передбачає поступове впровадження регулювання ШІ у найближчі роки від позазаконодавчих ініціатив та інструментів до фінального прийняття відповідного закону.

Однак є й певні проблеми в імплементації AI Act в Україні. Серед них можна виокремити бюрократію (особливо для систем ШІ високого ризику, для яких потрібно створювати та вести технічну документацію, а також створювати систему управління ризиками), брак коштів (особливо для малого та середнього бізнесу), відсутність навченого персоналу.

Попри існуючі проблеми та недосконалість діючого законодавства України інтеграція українського IT-сектору в європейський ринок вже почався. Більшість компаній та старапів вже проводять аналіз та аудит своєї діяльності та продукту згідно класифікатора ризиків,

⁵ KPMG в Україні. Data compliance: як узгодити GDPR, Закон про персональні дані та AI Act. Онлайн-ресурс Liga Zakon. URL: https://biz.ligazakon.net/analytics/241954_data-compliance-yak-uzgoditi-gdpr-zakon-pro-personaln-dan-ta-ai-act

⁶ Євросоюз відступив під тиском бізнесу та погодив послаблення правил для штучного інтелекту. Онлайн-газета «Судово-юридична газета». URL: https://sud.ua/uk/news/ukraine/360463-evrosoyuz-otstupil-pod-davleniem-biznesa-i-soglasoval-smyagchenie-pravil-dlya-iskusstvennogo-intellekta#google_vignette

передбаченого AI Act; впроваджують європейські стандарти щодо збору, обробки персональних даних та дотримання прав власності; документують та створюють бази даних для роботи ШІ; проводять навчання персоналу з роботи та впровадження систем ШІ.

На державному рівні в рамках офіційної стратегії цифровізації суду на 2026-2028 рр. українські суди почали використовувати ШІ як інструмент допомоги в роботі суддів, але ШІ не замінює суддю або приймає рішення за нього. Поки це лише допомога в обробці великих масивів інформації з відкритих джерел у роботі суддів. Також тестуються інструменти для перетворення аудіо в текст, проводиться робота з оновлення нормативної бази та вирішення питання кібербезпеки⁷.

Таким чином, Україна ще має час для імплементації вимог та стандартів AI Act щодо регулювання ШІ, але не варто зволікати з цим питанням. Складно не погодитись з думкою медіаексперта Олександра Глушенка «для України ... це одночасно як виклик, так і шанс. Виклик – бо compliance коштує часу, грошей і кваліфікованих кадрів, яких бракує. Шанс – бо компанії, що раніше інших адаптуються, отримують конкурентну перевагу на ринку, де довіра до технологій стає стратегічним активом».⁸

3. Питання захисту інтелектуальної власності (ІР) в умовах розвитку нових технологій та вимог ЄС

Одним з важливих напрямків в процесі євроінтеграції України є захист інтелектуальної власності (ІР). З метою зміцнення цього напрямку Український національний офіс інтелектуальної власності та інновацій (ІР офіс) у 2023 році підписав Меморандум про взаєморозуміння з Європейською агенцією інтелектуальної власності (EUIPO), а також Меморандум про посилене технічне та стратегічне партнерство з Європейським патентним відомством. Ці документи визначають напрями співпраці, закладають підґрунтя для нових спільних проєктів, обміну інформацією і досвідом, технічної допомоги⁹.

⁷ Тетяна Веремєєва. Українські суди почали використовувати штучний інтелект: як він працює. Український портал новин РБК-Україна. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/ukrayinski-sudi-pochali-vikoristovuvati-shtuchniy-1777303078.html>

⁸ Перший у світі комплексний закон про ШІ: що він означає для України. Онлайн-ресурс UA.News. URL: <https://ua.news/ua/technologies/pershii-u-sviti-kompleksnii-zakon-pro-shi-shcho-vin-oznachaie-dlia-ukrayini>

⁹ Ефект цифрової синергії. Які перспективи для розвитку ІТ-сектору та стартап-індустрії відкриває очікуваний вступ України до ЄС. Журнал «Forbes.ua». URL: <https://forbes.ua/innovations/buti-vsyudi-za-bud-yaku-tsinu-dostavka-loko-vid-silpo-tizhden-pratsyue-u-bolt-food-yaki-pershii-rezultati-spivpratsi-konkurentiv-05052026-38539>

Слід зазначити, що останніми роками розвиток сучасних технологій, а саме розвиток ІІІ та інтернету речей, суттєво вплинув на європейське законодавство. Це призвело до внесення змін в існуючі норми та стандарти ЄС, а також прийняття нових правил (наприклад, AI Act).

Основні зміни в законодавстві ЄС:

- Прийняття та впровадження вимог до систем ІІІ згідно AI Act, що також включає прозорість в навчанні систем ІІІ з дотриманням авторських прав та маркуванням контенту, створеного ІІІ;

- Автори мають право заборонити використовувати свої твори для навчання систем ІІІ за винятком отримання законного дозволу/доступу до таких творів та якщо автор не заборонив використання свого твору;

- ЄС дотримується позиції, що правова охоронна надається лише творами, що створені людиною;

- Впроваджується відповідальність за порушення інтелектуальної власності для постачальників ІІІ-моделей.

Досі тривають дискусії на міжнародному рівні з питання впровадження нового типу прав для ІІІ-контенту, а деякі вимоги ЄС AI Act навіть відтермінували.

Попри війну в Україні та стрімкі зміни у світі наша держава доволі активно працює у напрямку гармонізації законодавства в ІР сфері: створені сучасні електронні сервіси для реєстрації та захисту прав; ведеться боротьба з контрафактом (взаємодія між Центром спостереження з питань порушення прав інтелектуальної власності та Європейської обсерваторією); створено Вищий суд з питань інтелектуальної власності (на жаль, досі існує лише на папері). Проводяться як форуми та обговорення з фахівцями права та правоохоронних органів, так і міжнародні зустрічі з партнерами з питання успіхів гармонізації законодавства щодо захисту інтелектуальних прав та подальших кроків в цьому напрямку.

Згідно огляду останніх доповідей УКРНОІВІ (Український національний офіс інтелектуальної власності та інновацій – ІР офіс) на таких зустрічах можна зазначити, що:

1. Україна здійснює підготовку Дорожньої карти приєднання України до Європейської патентної конвенції, яка розробляється зокрема за підтримки Європейського патентного відомства (ЄПВ) та експертів проєкту EU4IP, що фінансується ЄС¹⁰. Це демонструє поступовий підхід України до патентної реформи, що передбачає

¹⁰ Україна продовжує гармонізацію законодавства в ІР сфері: відбулася інформаційна сесія з Європейською комісією. Онлайн-ресурс УКРНОІВІ (ІР офіс). URL: <https://nipo.gov.ua/vidbulas-infosesiia-ievrokomisiia/>

оновлення закону про патенти та корисні моделі з урахуванням вимог *acquis* ЄС та результатів скринінгу; а також підготовку законодавчих змін для повної відповідності положенням Європейської патентної конвенції, зокрема у процедурній частині.

2. Україна продовжує роботу з імплементації норм та стандартів ЄС у сфері авторського права, зокрема Директиви 2014/26/ЄС та вдосконалення національної системи колективного управління. Законодавчі зміни – це лише перший крок, на етапі якого Україна враховує висновки експертів та міжнародної спільноти. Ключовим завданням є забезпечення їх належного практичного застосування, зокрема принципів належного управління, прозорості, підзвітності та розвитку IT-інфраструктури.

3. Ключовими пріоритетами за думкою міжнародного експерта Кеннета Райта можна визначити:

- забезпечення відповідності національного законодавства Директиві 2004/48/ЄС, зокрема шляхом запровадження тимчасових заборон щодо правопорушників, а також визначення відповідальності посередників;

- приведення митних процедур у відповідність до Регламенту (ЄС) № 608/2013;

- посилення кримінальної відповідальності за порушення прав інтелектуальної власності у комерційних масштабах, а також визначення способів відшкодування збитків¹¹.

4. У зв'язку з впливом війни та розвиток оборонної промисловості Україна в 2026 році впровадила нову політику управління ІР в оборонно-промисловому комплексі для захисту технологій.

Основними проблемами для України в імплементації норм ЄС в сфері ІР є: досить складне, нечітке та застаріле законодавство, фінансовий аспект, війна, низька культура інтелектуальної власності. Міжнародні експерти також наголошують на тому аспекті, щоб імплементація норм ЄС не була просто номінальною без можливості реалізації на практиці внесених змін.

Окремо вважаю необхідним зупинитись на особливостях інтелектуальної власності за умови розвитку сучасних технологій та їх впливу на захист ІР.

У сучасному світі твори авторів можуть бути створені та існувати не лише на паперовому носіїві, але й на електронному носіїві або в мережі Інтернет. Це стосується і тексту, і зображень, і аудіо-, відео творів або

¹¹ Відбулась презентація Порівняльного аналізу законодавства України та *acquis* ЄС у сфері захисту прав інтелектуальної власності. Онлайн-ресурс УКРНОІВІ (ІР офіс). URL: <https://nipo.gov.ua/porivnialnyj-analiz-ip-zakonodavstva-ua-eu/>

поєднання всіх компонентів (наприклад, комп'ютерні ігри), а також програмного забезпечення, баз даних, тощо. Існуюче розуміння об'єкту інтелектуальної власності та суміжних прав не завжди може відобразити повну суть твору, що також призводить до ускладнень в захисті порушених прав інтелектуальної власності.

Оскільки основним порушеннями інтелектуальної власності є плагіат та піратство, то особлива увага приділяється на захист авторського права в мережі Інтернет за допомогою новітніх технологій, а саме: блокчейн технології (NFT-токени). Ця технологія разом з договірною складовою вже стає зручним способом захисту авторських прав (наприклад, в медіа індустрії або образо-творчому мистецтві).

Також дієвим способом захисту авторських прав є скарга авторів або їх офіційних представників щодо порушення авторських прав. Наприклад, Google сприяє правовласникам і видаляє посилання на піратський контент з результатів пошукових запитів.

Судовий спосіб захисту ІР, на жаль, є довготривалим, дорогавартісним, а складність як самого твору, що створений за допомогою сучасних технологій, так і механізму порушення прав інтелектуальної власності, призводить до помилкових рішень.

Таким чином, можна зробити висновок, що окрім внесення відповідних змін у діюче законодавство у сфері захисту ІР в умовах розвитку новітніх технологій та АІ необхідно:

- бізнес-спільноті в сфері ІТ задалегідь впровадити основні вимоги ЄС;
- державі впровадити інформаційну політику з підвищення культури інтелектуальної власності;
- для суддів впровадити підвищення кваліфікації з питань ІР з огляду на нову технологію та вимоги ЄС;
- навчитись використовувати нові технології для захисту прав інтелектуальної власності.

ВИСНОВКИ

Процес євроінтеграції відкриває для України великі можливості, але потребує кропіткої роботи з гармонізації українського законодавства з вимогами ЄС. Це стосується багатьох сфер, але з огляду на те, що розвиток нових технологій та ІТ-ринку впливає на права людини, то розгляд основних проблем за трьома важливими напрямками є обґрунтованим та таким, що є нагальним у сьогоднішній час.

В процесі євроінтеграції України багато законів та законопроектів потребують змін та суттєвих доопрацювань. Для цього залучаються експерти України та ЄС, проводяться консультації з бізнес-спільнотою та громадськістю. Україна намагається врахувати ризики та передбачити

зменшення бюрократичних препон у захисті прав громадян, враховуючи міжнародний досвід в цьому питанні.

Новим викликом як для міжнародної спільноти, так і для України стало створення та впровадження AI. Але Україна прийняла цей виклик стійко та продуктивно: проводиться багато конференцій та семінарів з питання роботи AI-систем, механізму регулювання, сформовані навчальні курси для відповідних фахівців. Це стане обґрунтованим підходом до імплементації вимог ЄС щодо AI та надасть конкурентну перевагу IT-продукту та фахівців України на міжнародному ринку. В цьому напрямку ще йдуть дискусії щодо певних питань, проте для всього світу так і для України ще багато роботи.

Не менш важливим питанням є захист IP. В цьому напрямку є багато вже виконаних робіт з боку внесення змін у законодавство, поліпшення роботи правоохоронних та митних органів, але нові технології потребують вже нових підходів, а іноді й навіть впровадження цих технологій на бік захисту IP. Крім того, ще нагальним залишається питання забезпечення реальної роботи Вищого суду з питань інтелектуальної власності.

АНОТАЦІЯ

У сучасному світі нові технології та штучний інтелект відіграють все важливішу роль у різних галузях. Вони не лише полегшують нам життя, а й за їх допомогою створюються твори або інший контент. Це вносить зміни для розуміння порушення базових прав людини, об'єкту IP та захисту авторських та суміжних прав. Україна як частина світової спільноти в процесі євроінтеграції впроваджує зміни в своє законодавство для інтеграції в міжнародний ринок, зміцнення економіки та демократичних інституцій, а також для вдосконалення діючого законодавства згідно сучасних реалій та вимог.

В процесі дослідження за темою статті були проаналізовані наукові статті та статті в фахових виданнях, висновки конференцій та особисті думки фахівців права та IT-сфери. Багато змін вносилося в діючі закони щодо захисту персональних даних та IP, але з огляду на те, що IT-сфера стрімко розвивається, виникають нові виклики для законотворців та юристів, оскільки правова система не може змінюватись так само швидко як змінюється цифровий світ. Як-от, наприклад, питання роботи штучного інтелекту є новими та досі дискусійними. Проте Україна попри війну прискорила свої кроки в процесі євроінтеграції в сфері IT-права, а IT-компанії вбудовуються в європейський ринок через свої послуги, продукт, приймаючи умови країн ЄС.

На жаль, досі залишаються проблеми: прийняття Закону «Про захист персональних даних» та внесення змін та доповнень до законодавства

щодо IP, робота Вищого суду з питань інтелектуальної власності, а також вдосконалення цифровізації та підготовка до гармонізації законодавства щодо роботи AI як на державному рівні, так і в бізнес-спільноті й суспільстві.

Література

1. Як Україна рухається до ЄС? Ключові процеси євроінтеграції. URL: <https://cedem.org.ua/consultations/yevrointegratsiya/> (дата звернення: 06.05.2026)

2. Ефект цифрової синергії. Які перспективи для розвитку IT-сектору та стартап-індустрії відкриває очікуваний вступ України до ЄС. Журнал «Forbes.ua». URL: <https://forbes.ua/innovations/buti-vsyudi-za-bud-yakutsinu-dostavka-loko-vid-silpo-tizhden-pratsyue-u-bolt-food-yaki-pershi-rezultati-spivpratsi-konkurentiv-05052026-38539> (дата звернення: 06.05.2026)

3. Дмитро Слободянюк. Захист персональних даних (GDPR/Директива ЄС): що змінюють нові законопроекти в Україні. Онлайн-газета «Юридична газета». URL: <https://jur-gazeta.com/dumka-eksperta/zahist-personalnih-danih-gdpr--direktiva-es-shcho-zminyuyut-novi-zakonoproekti-v-ukrayini.html> (дата звернення: 06.05.2026)

4. Захист персональних даних в Україні: європейські стандарти чи нові ризики для суспільства? URL: <https://www.opendataassociation.org/news/%D0%B7%D0%B0%D1%85%D0%B8%D1%81%D1%82-%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D0%B2-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96%3A-%D1%94%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D1%96-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8-%D1%87%D0%B8-%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D0%BA%D0%B8-%D0%B4%D0%BB%D1%8F-%D1%81%D1%83%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0%3F-> (дата звернення: 06.05.2026)

5. KPMG в Україні. Data compliance: як узгодити GDPR, Закон про персональні дані та AI Act. Онлайн-ресурс Liga Zakon. URL: https://biz.ligazakon.net/analytics/241954_data-compliance-yak-uzgoditi-gdpr-zakon-pro-personaln-dan-ta-ai-act (дата звернення: 06.05.2026)

6. Євросоюз відступив під тиском бізнесу та погодив послаблення правил для штучного інтелекту. Онлайн-газета «Судово-юридична газета». URL: https://sud.ua/uk/news/ukraine/360463-evrosoyuz-otstupil-pod-davleniem-biznesa-i-soglasoval-smyagchenie-pravil-dlya-iskusstvennogo-intellekta#google_vignette (дата звернення: 07.05.2026)

7. Тетяна Веремєєва. Українські суди почали використовувати штучний інтелект: як він працює. Український портал новин РБК-Україна. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/ukrayinski-sudi-pochali-vikoristovuvati-shtuchniy-1777303078.html> (дата звернення: 07.05.2026)

8. Перший у світі комплексний закон про ШІ: що він означає для України. Онлайн-ресурс UA.News. URL: <https://ua.news.ua/technologies/pershii-u-sviti-kompleksnii-zakon-pro-shi-shcho-vin-oznachaie-dlia-ukrayini> (дата звернення: 07.05.2026)

9. Україна продовжує гармонізацію законодавства в IP сфері: відбулася інформаційна сесія з Європейською комісією. Онлайн-ресурс УКРНОІВІ (IP офіс). URL: <https://nipo.gov.ua/vidbulas-infosesiia-ievrokomisiia/> (дата звернення: 12.05.2026)

10. Відбулась презентація Порівняльного аналізу законодавства України та acquis ЄС у сфері захисту прав інтелектуальної власності. Онлайн-ресурс УКРНОІВІ (IP офіс). URL: <https://nipo.gov.ua/porivnialnyj-analiz-ip-zakonodavstva-ua-eu/> (дата звернення: 12.05.2026)

Information about the author:

Izbash Olesya Olegivna,

Cand. Sc. (Jurisprudence), Docent,
Associate Professor at the Department of General Legal
National University “Odesa Maritime Academy”
8, Didrikhsona street, Odesa, 65029, Ukraine

THE TRANSFORMATION OF UKRAINE'S FINANCIAL MARKET IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Krylov D. V.

INTRODUCTION

The current stage of Ukraine's economic development is characterized by profound transformational processes driven not only by internal structural changes but also by the intensification of the country's European integration trajectory. The deepening of cooperation with the European Union establishes new requirements for the functioning of the financial market, particularly in terms of ensuring transparency, regulatory efficiency, investor protection, and the implementation of modern financial instruments.

Ukraine's financial market plays a crucial role in the redistribution of financial resources, the support of investment activity, and the stimulation of economic growth. However, its development has long been constrained by institutional weaknesses, insufficient liquidity, a limited range of financial instruments, and a low level of investor confidence. In this context, European integration processes act as a catalyst for structural changes aimed at aligning the national financial market with EU standards.

A significant milestone in this process was the signing of the Association Agreement between Ukraine and the European Union, which established strategic guidelines for the harmonization of Ukrainian legislation with the EU *acquis*, including in the areas of financial services and capital markets. The implementation of relevant EU directives and regulations requires the transformation of the institutional structure of the financial market, the improvement of state regulatory mechanisms, and the development of financial intermediary infrastructure.

The transformation of the financial market becomes particularly important under conditions of martial law, which intensifies the need to ensure financial stability, effective risk management, and the attraction of external investment resources. In such circumstances, integration into the European capital market is considered a key instrument for ensuring macro-financial stability and economic recovery.

1. Legal Framework of the Functioning of Ukraine's Financial Market in the Context of European Integration

The issue of legal support for the functioning of Ukraine's financial market in the context of European integration constitutes a subject of active scholarly inquiry, driven by the need to adapt national legislation to the norms

and standards of the European Union. Contemporary academic literature has developed a comprehensive set of approaches to understanding the mechanisms of legal regulation of the financial market, grounded in the concepts of harmonization, institutional transformation, and the implementation of the EU acquis.

In particular, O. Shevchuk, R. Bereza¹ note that the legal regulation of the financial market in the EU is grounded in the principles of transparency, stability, consumer protection, and the harmonization of rules for financial intermediaries. They further emphasize that a key role is played by EU directives and regulations – particularly MiFID II, MiFIR, and PSD2 – which establish a unified regulatory framework for the functioning of the financial market and ensure its integration within the single European space, thereby creating a methodological basis for the adaptation of Ukrainian legislation.

The issues of transforming the legal regulation of public finances in the context of European integration have been examined by M. I. Pypiak et al., who demonstrate that European integration processes necessitate the modernization of the system of financial control through the implementation of European standards of transparency, accountability, and efficiency in public financial management. This, in turn, directly affects the functioning of the financial market, as it shapes the institutional environment for its development².

I. Doronina and N. Kryshtof substantiate that the key directions of reform include the improvement of the regulatory and legal framework, the implementation of international standards, and the formation of an effective model of state regulation. They further emphasize the expediency of establishing integrated regulatory mechanisms (a mega-regulator) that correspond to the trends of globalization of financial markets.³

An important aspect is the study of monetary and financial integration by O. Sheremetieva, who notes that the legal framework of Ukraine's European integration in the financial sphere is primarily based on the EU–Ukraine Association Agreement and defines the key directions for the harmonization

¹ Шевчук О., Береза Р. Правові засади регулювання ринку фінансових послуг у європейському союзі: концептуальні підходи, нормативно-правові механізми та інституційна структура. *Актуальні проблеми правознавства*. 2025 № 1. <https://doi.org/10.35774/app2025.01.062>

² Пипяк М. І., Костюк Н. П., Слободиська О. А., Хом'яченко С. І. Трансформація правового регулювання державного фінансового контролю у контексті євроінтеграції. *Наукові інновації та передові технології*. 2024. № 9(37). С. 474-483. [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-9\(37\)-474-483](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-9(37)-474-483)

³ Дороніна І.І., Криштоф Н.С. Державне регулювання ринку фінансових послуг у контексті європейської інтеграції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 2. С. 106–116. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/handle/2010/41095>

of legislation, particularly in the areas of capital movement, currency regulation, and financial supervision.⁴

T. O. Chepulchenko and A. O. Monarshuk establish that the existing problems of legal support for the stock market are associated with the inconsistency of certain provisions with international standards, which constrains Ukraine's integration into global financial markets and confirms the need for further harmonization of legislation⁵.

Contemporary research also emphasizes the digital dimension of the legal regulation of the financial market. In particular, L. M. Kasianenko et al. substantiate the need to develop new legal approaches to the regulation of financial innovations that are aligned with European standards of the digital market⁶. Similar approaches are further developed in studies devoted to the digital transformation of the financial system, which emphasize the role of harmonization with EU norms in the areas of data protection, payment services, and financial technologies⁷.

At the same time, the official position of the National Bank of Ukraine indicates that the implementation of the EU–Ukraine Association Agreement ensures the gradual approximation of the regulatory environment to EU standards, including in the areas of banking supervision, payment systems, consumer protection, and the prevention of financial crimes⁸. This forms the institutional foundation for the integration of Ukraine's financial market into the European space.

1. Therefore, the legal foundations for the functioning of Ukraine's financial market in the context of European integration are shaped by three key factors:

2. The harmonization of national legislation with EU law.
3. The transformation of the institutional structure of regulation.
4. The introduction of modern financial and digital instruments.

⁴ Sheremetieva O.Iu. The peculiarities of the legal regulation of the European integration's processes in the currency and financial sphere in Ukraine. *Міжнародні відносини та міжнародне право в постбіполярній системі міжнародних відносин*. 2023. P. 164-169.

⁵ Чепульченко Т. О., Монаршук А. О. Правове регулювання фондового ринку в Україні: проблематика та перспективи розвитку. *Право і суспільство*. 2020. № 2. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.42>

⁶ Касьяненко Л.М., Шаркова В.С., Петрук В.П. Правове регулювання штучного інтелекту у фінансовому секторі України. *Ірпінський юридичний часопис*. 2024. № 2(15). С. 144–153. [https://doi.org/10.33244/2617-4154-2\(15\)-2024-144-153](https://doi.org/10.33244/2617-4154-2(15)-2024-144-153)

⁷ Невара Л. М., Зверева К. С. Правове регулювання цифрової трансформації національної фінансової системи в контексті євроінтеграційних процесів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2025. Том 4 № 89. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.4.26>

⁸ Європейська інтеграція. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/about/international/euro-integration>

Thus, the legal framework governing the functioning of Ukraine's financial market under conditions of European integration is formed under the influence of the systematic implementation of the provisions of the EU–Ukraine Association Agreement, as well as the adaptation of national legislation to the *acquis* of the European Union. In this context, the key vectors of transformation include the harmonization of the regulatory and legal framework, the institutional modernization of regulatory authorities, and the implementation of advanced financial and digital instruments.

2. Assessment of Key Indicators of the Development of Ukraine's Financial Market in the Context of European Integration

The effectiveness of the European integration transformation of Ukraine's financial market can be fully assessed only on the basis of a comprehensive analysis of its key quantitative and qualitative indicators. It is precisely the empirical dimension that makes it possible to determine the extent to which the implementation of the norms of the European Union and the fulfillment of the provisions of the EU–Ukraine Association Agreement have contributed to real structural changes in the functioning of the financial market, enhancing its resilience and integration into the European financial space.

Over recent years, Ukraine's financial market has undergone significant transformations under the influence of both internal reforms and external challenges, including macroeconomic instability and wartime risks. Under these conditions, particular importance is attached to analyzing the dynamics of development of its main segments – the banking, stock, and non-banking financial sectors – as well as assessing changes in the structure of financial instruments and the level of financial depth of the economy.

A special role in ensuring the stability of the financial market is played by the National Bank of Ukraine as the primary regulator of the banking sector and the coordinator of macroprudential policy. The introduction of European standards of banking supervision, the improvement of liquidity and capital regulation mechanisms, and the digitalization of financial services have become important factors in enhancing the efficiency of the financial system.

At the same time, assessing the development of the financial market in the context of European integration requires taking into account not only internal indicators but also indicators of external integration, such as the volume of foreign investment, the level of participation of foreign capital in the financial sector, and the degree of harmonization of the regulatory environment with European standards. The combination of these parameters makes it possible to form a holistic understanding of the actual state of Ukraine's integration into the European financial and capital market.

The banking sector of Ukraine in 2021–2025 has been operating under conditions of profound macroeconomic turbulence caused by the full-scale war, structural transformations of the economy, and the strengthening of regulatory requirements by the state and the National Bank of Ukraine. Table 1 presents key quantitative and qualitative indicators of the development of the banking system, enabling an assessment of its resilience, efficiency, lending activity, and risk level.

The analysis covers the dynamics of the number of banks, the structure of banks with foreign capital, the scale of assets relative to GDP, the level of lending to the economy, the share of non-performing loans (NPLs), return on capital, and the overall financial performance of the sector.

Table 1

**Key Indicators of the Development of Ukraine’s Banking Sector
in 2021–2025⁹**

Indicator	2021	2022	2023	2024	2025
Number of banks, units	73	71	67	63	60
Number of banks with foreign capital, units	33	30	27	26	26
Bank assets, UAH billion	2 054	2 354	2 943	3 422	4001
Assets / GDP, %	37.6	45.3	45.0	44.6	44.7
Lending to the economy / GDP, %	19.5	20.0	15.6	14.8	13.6
NPL ratio, %	27.3	38.2	37.4	30.3	13.9
Return on equity, %	35.15	10.91	31.61	29.07	29.98
Net profit of banks, UAH billion	77.4	21.9	83.0	90.9	126.8

During the period 2021–2025, a steady decline in the number of banks is observed – from 73 to 60 institutions – indicating the continued process of banking system clean-up, tightening of capital requirements, and market consolidation.

The number of banks with foreign capital also decreased from 33 to 26, reflecting a partial withdrawal of foreign players or a reduction in their presence due to heightened wartime risks and changes in Ukraine’s investment attractiveness.

Total bank assets demonstrate *устойчиве зростання*: from UAH 2,054 billion in 2021 to UAH 4,001 billion in 2025. This represents more than a doubling of asset volumes, indicating a nominal expansion of the financial system, largely driven by inflationary pressures, depreciation processes, and increased government operations within the banking sector.

⁹ Наглядова статистика. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/supervision-statist#6>

At the same time, the “assets-to-GDP” ratio fluctuates within the range of 37.6–45%, reaching its peak in 2022–2023. This suggests that the banking system grew faster than or in parallel with the economy; however, its relative depth remains moderate and does not demonstrate a structural breakthrough.

The most problematic trend is observed in lending: the share of credit to GDP declines from 19.5% in 2021 to 13.6% in 2025, indicating a reduction in the role of bank lending as a source of financing for economic development.

The main reasons include:

- heightened credit risks during the war;
- a decline in business investment activity;
- limited solvency of borrowers;
- the reorientation of banks toward government securities instead of corporate lending.

Thus, the banking system performs the function of financial stabilization, but does not fully fulfill the function of stimulating economic growth.

The share of non-performing loans (NPLs) demonstrates ambiguous dynamics: a sharp increase to 38.2% in 2022 (the crisis effect of the war), followed by a gradual decline to 13.9% in 2025, which indicates:

- active balance sheet clean-up by banks;
- write-offs of problematic assets;
- restructuring of loan portfolios;
- strengthened supervision by the National Bank of Ukraine.

The reduction of NPLs to a single-digit level is a positive signal of the recovery in the quality of banking assets and the strengthening of the system’s financial resilience.

Return on equity (ROE) exhibits high volatility: a sharp decline in 2022 to 10.91%, followed by a recovery to approximately 30% in 2023–2025, indicating the rapid adaptation of banks to crisis conditions.

Net profit of banks also increases from UAH 77.4 billion in 2021 to UAH 126.8 billion in 2025, representing a historically high level. Such profitability is largely driven by:

- operations with government bonds;
- high interest rates;
- limited credit risk costs (following portfolio clean-up).

The banking sector of Ukraine in 2021–2025 demonstrates a combination of two opposing trends: on the one hand, an increase in financial resilience, profitability, and asset quality improvement; on the other hand, a narrowing of the credit function and a reduction in the number of banking institutions.

As a result, a model of the banking system has emerged that is stable in terms of capital and profitability, yet only partially performs the function of long-term financing of economic development.

Ukraine's stock market in 2021–2024 operated under conditions of significant macroeconomic shocks caused by the full-scale war, structural transformation of the financial system, and changes in investment priorities. Under these conditions, the role of the stock market has been transformed – from an instrument for attracting private capital to a mechanism for financing government needs.

Table 2 presents the key indicators of the functioning of the securities market, including trading volumes, their ratio to GDP, market structure, institutional development, and the role of government instruments.

Table 2

**Key Indicators of the Development of Ukraine's Stock Market
in 2021–2024¹⁰**

Indicator	2021	2022	2023	2024	Growth rate, %
Trading volume on the stock market, UAH billion	1100.2	624.6	1366.9	1784.0	62.1
Trading volume as a percentage of GDP, %	20.2	11.9	20.6	23.3	15.3
Share of trading on the organized market in total volume, %	41.1	25.7	31.9	40.9	-0.5
Number of issuers whose securities are serviced by the Central Depository	10753	10788	10810	10825	0.7
Share of government bonds (OVDP) in total stock market trading volume, %	87.5	89.4	89.7	86.4	-1.3
Number of stock exchanges, units	3	3	3	3	0
Number of collective investment institutions (CIIs), units	1623	1651	1659	1756	8.2
Number of non-state pension funds (NPFs), units	58	58	56	51	-12.1

The volume of trading on the stock market demonstrates an overall increase of 62.1% over the study period – from UAH 1,100.2 billion in 2021 to UAH 1,784.0 billion in 2024. At the same time, the dynamics are uneven: in 2022, there was a sharp decline (to UAH 624.6 billion), which is a direct consequence of the wartime shock, loss of investor confidence, and the suspension of part of market operations. In 2023–2024, the market not only recovered but also exceeded pre-war levels, indicating the adaptability of the financial system.

¹⁰ Звіт про роботу Комісії у 2024 році. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. URL: <https://www.nssmc.gov.ua/wp-content/uploads/2025/06/zvit-nktsprf-2024-rik-1-1.pdf>

The share of trading volume in GDP increased by 15.3% and reached 23.3% in 2024. This indicates that the stock market has begun to play a more significant role in the redistribution of financial resources. Particularly illustrative is the collapse in 2022 (11.9%), followed by a rapid recovery, pointing to the growing dependence of the economy on the financial market, primarily through government borrowing.

The share of trading on the organized market remained virtually unchanged (-0.5%), staying at around 41%. However, in 2022 it dropped significantly to 25.7%, indicating destabilization of the exchange infrastructure. The subsequent recovery in 2023–2024 suggests a gradual return to more transparent and regulated trading mechanisms.

The number of issuers increased by only 0.7%, indicating stagnation in the corporate segment of the stock market. In fact, despite the overall growth in trading volumes, new companies are not entering the market, reflecting low investment attractiveness and high risks.

The share of domestic government bonds (OVDP) in the trading structure remains critically high – over 86% in 2024, despite a slight decrease of 1.3%. This indicates that Ukraine's stock market has effectively transformed into a mechanism for financing the state budget rather than the corporate sector. Such a structure constrains the development of private investment and reduces the role of the market as a driver of economic growth.

The number of stock exchanges remains unchanged (3 units), indicating the absence of structural changes in exchange infrastructure, which reflects both stability and a certain degree of institutional inertia.

Collective investment institutions (CIIs) increased by 8.2% (to 1,756), indicating the gradual development of collective investment forms even under conditions of instability.

Non-state pension funds (NPFs) decreased by 12.1% (from 58 to 51), pointing to a crisis of long-term investment institutions and a decline in trust in pension savings.

Thus, Ukraine's stock market in 2021-2024 demonstrated adaptability to crisis conditions, as evidenced by the recovery in trading volumes and the increased role of the market in the economy. At the same time, its development exhibits a structurally distorted character: the dominance of government bonds, weak activity of the corporate sector, and a decline in long-term institutional investors. A model of the stock market has emerged that is primarily oriented toward servicing public debt, which limits its potential as an instrument for mobilizing investment into the real sector of the economy.

The non-banking financial sector of Ukraine in 2021–2025 has undergone significant transformations under the influence of wartime risks,

macroeconomic instability, and the tightening of regulatory policy. Changes in the number of financial service providers reflect processes of market clean-up, institutional consolidation, and increased requirements for financial resilience.

Table 3 presents the dynamics of the main categories of non-banking financial institutions, enabling an assessment of structural shifts in the sector and the identification of key development trends.

Table 3

Dynamics of the Number of Financial Service Providers in Ukraine in 2021-2025¹¹

Number of financial service providers	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023	31.12.2024	31.12.2025	Growth rate, %
Insurers	155	128	101	65	57	-63.2
Financial companies	922	760	559	479	411	-55.4
Legal entities-lessors	137	98	76	1	1	*
Credit unions	278	162	133	104	85	-69.4
Pawnshops	261	183	146	109	101	-61.3

All categories of financial service providers demonstrate a sharp decline in the number of institutions, indicating the systemic nature of the transformation of the non-banking financial sector, which is undergoing a phase of deep clean-up and concentration.

The number of insurers decreased from 155 in 2021 to 57 in 2025 (-63.2%). This trend results from:

- stricter solvency and capital requirements;
- the exit of weak and inactive companies from the market;
- reduced demand for certain insurance products under wartime conditions.

As a result, the market is becoming more concentrated, with the dominance of financially stable companies.

The number of financial companies declined from 922 to 411 (-55.4%). As one of the largest groups within the non-banking sector, this reduction has a significant impact on the entire market. The main reasons include:

- tightening of licensing requirements;
- efforts to combat non-transparent financial operations;

¹¹ Огляд небанківського фінансового сектору. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/oglyad-nebankivskogo-finansovogo-sektoru-berezen-2026-roku>

– a decline in consumer lending activity.

This indicates a gradual formalization and “de-shadowing” of the financial market.

The most radical changes occurred in the segment of leasing companies: from 137 in 2021 to effectively 1 in 2024–2025 (-99.3%), which can be explained by changes in the regulatory status of such companies and the transition of their activities to other organizational and legal forms. In effect, this segment has ceased to exist in its traditional form.

The number of credit unions decreased from 278 to 85 (-69.4%), indicating a crisis in the cooperative financial sector. The main factors include:

- limited financial resilience of small institutions;
- declining household incomes;
- increased risks of loan default.

This implies reduced access to financial services for certain population groups, particularly in the regions.

The number of pawnshops declined from 261 to 101 (-61.3%). Despite traditionally high demand for their services during crisis periods, the market has also undergone significant clean-up due to:

- strengthened regulatory oversight;
- increased transparency requirements;
- partial displacement of the informal segment.

Thus, the non-banking financial sector of Ukraine in 2021–2025 has undergone a profound structural transformation, manifested in a sharp reduction in the number of financial institutions across all segments.

On the one hand, this indicates an improvement in regulatory quality, market clean-up, and increased financial resilience of market participants. On the other hand, it reflects reduced competition and a potential narrowing of access to financial services, particularly for households and small businesses. As a result, a more concentrated yet less diversified model of the non-banking financial market is emerging.

The assets of the non-banking financial sector represent an important indicator of the scale and efficiency of the functioning of relevant institutions, as well as their role within the country’s financial system. In 2021–2025, the development of this segment occurred under conditions of a wartime economy, which led to both structural shifts and the redistribution of resources among different types of financial institutions.

The table below presents the dynamics of assets of the main participants in the non-banking financial market—insurers, credit unions, financial companies, and pawnshops—allowing for an assessment of changes in their financial potential.

Table 4

Dynamics of Assets of the Non-Banking Financial Sector of Ukraine in 2021–2025¹²

Financial sector assets, UAH billion	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023	31.12.2024	31.12.2025	Growth rate, %
Insurers	65	70	74	73	94	44.6
Credit unions	2	1	1	1	1	-50.0
Financial companies	216	244	250	311	289	33.8
Pawnshops	4	4	4	4	4	0.0

The non-banking financial sector is characterized by a significant concentration of assets in financial companies and insurers. These two segments constitute the core financial potential of the market, while credit unions and pawnshops operate on a limited scale.

The assets of insurance companies increased from UAH 65 billion in 2021 to UAH 94 billion in 2025 (+44.6%). The dynamics are relatively stable, with a slight decline in 2024 followed by substantial growth, indicating a gradual recovery of the insurance market, accumulation of reserves, and adaptation of companies to new risks. The growth of assets alongside a simultaneous reduction in the number of insurers (as noted earlier) reflects increased market concentration and the enlargement of its participants.

The assets of credit unions decreased from UAH 2 billion to UAH 1 billion (-50.0%) and effectively stabilized at a minimal level, reflecting a loss of financial capacity in this segment, a constrained resource base, and declining public trust. In effect, credit unions are losing their role as a significant financial intermediary.

The assets of financial companies increased from UAH 216 billion to UAH 289 billion (+33.8%), although the dynamics are uneven. After rising to UAH 311 billion in 2024, a certain decline occurred in 2025, indicating active sectoral development in previous years, high sensitivity to macroeconomic changes, and the contraction of certain lines of business (particularly consumer lending). Nevertheless, financial companies remain the key segment of the non-banking market in terms of asset volume.

The assets of pawnshops remained unchanged at UAH 4 billion (0.0%), indicating stagnation in this segment. Despite potentially high demand under crisis conditions, the sector does not exhibit growth, which can be explained

¹² Огляд небанківського фінансового сектору. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/oglyad-nebankivskogo-finansovogo-sektoru-berezen-2026-roku>

by a stricter regulatory environment, limited access to resources, and a low level of capitalization.

In 2021–2025, the non-banking financial sector of Ukraine demonstrates uneven asset dynamics: growth in the segments of insurance and financial companies is combined with contraction or stagnation among other market participants. This indicates a structural transformation of the sector, within which resources are increasingly concentrated in more resilient and well-capitalized institutions. At the same time, the declining role of credit unions and the lack of development in pawnshops point to a reduction in financial inclusion and limited access to financial services for certain segments of the population.

CONCLUSIONS

The conducted analysis of Ukraine's financial market in 2021–2025 makes it possible to form a holistic view of the transformation of the financial system under conditions of a wartime economy and high uncertainty.

First and foremost, Ukraine's financial system demonstrates a high level of adaptability and resilience to shocks, as evidenced by the preservation of the functionality of key institutions, the recovery of financial indicators after the crisis year of 2022, and the maintenance of macro-financial stability. At the same time, this resilience has a specific character and is largely ensured by the public sector.

The banking sector has transformed into a stable and profitable, yet credit-constrained system. On the one hand, there is an increase in assets, a reduction in the share of non-performing loans, and a high level of profitability. On the other hand, there is a persistent decline in lending to the economy, indicating a reduced role of banks as a source of investment financing. Thus, banks are increasingly performing the function of servicing public financial flows rather than stimulating economic development.

The stock market, in turn, demonstrates a recovery in trading volumes and an increase in their share of GDP; however, its structure remains distorted. The dominance of domestic government bonds (OVDP) indicates that the market primarily serves as a mechanism for financing the state budget. The corporate segment remains weak, limiting the capacity to mobilize investment into the real sector of the economy.

The non-banking financial sector has undergone a profound institutional transformation, manifested in a sharp reduction in the number of financial institutions alongside the growth or concentration of assets in specific segments. This reflects market clean-up and increased requirements for participants; however, it simultaneously leads to reduced competition and limited access to financial services, particularly for households and small businesses.

From a structural perspective, Ukraine's financial system is acquiring the features of a state-oriented model characterized by the dominance of public financial instruments, the concentration of resources within the banking sector, a limited role of market-based financing mechanisms, and a declining significance of non-banking institutions in financial intermediation.

The key consequence of these transformations is the emergence of a stabilization-oriented financial system, whose primary function is to ensure macro-financial equilibrium rather than to stimulate economic growth.

At the same time, in the long term, the persistence of such trends may generate structural imbalances, including:

- an insufficient level of lending to the economy;
- weak development of the stock market as an investment instrument;
- limited financial inclusion;
- dependence of the financial system on public borrowing.

Therefore, the further development of Ukraine's financial system should be aimed at restoring the balance between stability and growth. This implies the intensification of lending, the development of the corporate segment of the stock market, support for non-banking financial institutions, and the strengthening of the role of private capital in financing the economy.

SUMMARY

The study provides a comprehensive analysis of the development of Ukraine's financial market in 2021–2025 under conditions of a wartime economy and macroeconomic instability. The dynamics and structural changes of the banking sector, the stock market, and non-banking financial institutions are assessed based on key indicators, including asset volumes, lending to the economy, the share of non-performing loans, profitability, stock market trading volumes, the role of government securities, as well as the number and assets of financial intermediaries.

It is established that the banking sector is characterized by high financial resilience, growth in assets and profitability, and a decline in the level of non-performing loans; however, it demonstrates a contraction in lending to the real sector of the economy. It is found that the stock market has recovered trading volumes after the crisis downturn of 2022, yet remains structurally distorted due to the dominance of government bonds and the weak development of the corporate segment.

It is substantiated that the non-banking financial sector has undergone a significant reduction in the number of institutions alongside the concentration of assets in more financially resilient segments. It is proven that Ukraine's financial market is transforming into a state-oriented stabilization model in which the banking sector and public financial instruments play a key role.

References

1. Шевчук О., Береза Р. Правові засади регулювання ринку фінансових послуг у європейському союзі: концептуальні підходи, нормативно-правові механізми та інституційна структура. *Актуальні проблеми правознавства*. 2025 № 1. <https://doi.org/10.35774/app2025.01.062>
2. Пипяк М.І., Костюк Н.П., Слободиська О.А., Хом'яченко С.І. Трансформація правового регулювання державного фінансового контролю у контексті євроінтеграції. *Наукові інновації та передові технології*. 2024. № 9(37). С.474-483. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-9\(37\)-474-483](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2024-9(37)-474-483)
3. Дороніна І.І., Криштоф Н.С. Державне регулювання ринку фінансових послуг у контексті європейської інтеграції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 2. С. 106–116. URL: <https://ir.kneu.edu.ua:443/handle/2010/41095>
4. Sheremetieva O.Iu. The peculiarities of the legal regulation of the European integration's processes in the currency and financial sphere in Ukraine. *Міжнародні відносини та міжнародне право в постбіполярній системі міжнародних відносин*. 2023. Р. 164-169.
5. Чепульченко Т.О., Монаршук А.О. Правове регулювання фондового ринку в Україні: проблематика та перспективи розвитку. *Право і суспільство*. 2020. № 2. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.42>
6. Касьяненко Л. М., Шаркова В. С., Петрук В. П. Правове регулювання штучного інтелекту у фінансовому секторі України. *Ірпінський юридичний часопис*. 2024. № 2(15). С. 144–153. [https://doi.org/10.33244/2617-4154-2\(15\)-2024-144-153](https://doi.org/10.33244/2617-4154-2(15)-2024-144-153)
7. Невара Л.М., Зверева К.С. Правове регулювання цифрової трансформації національної фінансової системи в контексті євроінтеграційних процесів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2025. Том 4 № 89. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.4.26>
8. Європейська інтеграція. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/about/international/euro-integration>
9. Наглядова статистика. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/supervision-statist#6>

10. Звіт про роботу Комісії у 2024 році. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. URL: <https://www.nssmc.gov.ua/wp-content/uploads/2025/06/zvit-nktspfr-2024-rik-1-1.pdf>

11. Огляд небанківського фінансового сектору. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/oglyad-nebankivskogo-finansovogo-sektoru-berezen-2026-roku>

Information about the author:

Krylov Denys Valeriiovych,

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,

Honored Economist of Ukraine,

Professor at the Department of Finance, Banking and Insurance,

Zaporizhzhia National University,

66, Universytetska St., Zaporizhzhia, 69011, Ukraine

ТРАНСФОРМАЦІЯ МОДЕЛЕЙ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Кувшинова Є. В.

ВСТУП

Повномасштабна війна в Україні, глобальні епідемічні загрози, гуманітарні кризи та зростання соціальної нерівності суттєво трансформували підходи до розвитку систем громадського здоров'я у світі. Громадське здоров'я дедалі більше розглядається не лише як сфера профілактики захворювань чи організації медичної допомоги, а як комплексна система публічного управління, що охоплює питання суспільної безпеки, соціальної стійкості, міжсекторальної взаємодії та кризового реагування¹². Сучасні виклики актуалізували необхідність формування стійких систем громадського здоров'я, здатних забезпечувати безперервність надання послуг, ефективне реагування на кризові ситуації та адаптацію до довготривалих соціальних і гуманітарних викликів³⁴.

Війна в Україні стала одним із найбільш масштабних викликів для системи громадського здоров'я за останні десятиліття. Руйнування медичної інфраструктури, внутрішнє переміщення населення, погіршення доступу до медичної допомоги, зростання потреб у психосоціальній підтримці та гуманітарній допомозі суттєво вплинули на функціонування системи охорони здоров'я⁵. За таких умов особливого значення набули механізми міжсекторальної взаємодії та координації між державними

¹ World Health Organization Regional Office for Europe. Public health services and public health functions within the health system. Copenhagen, 2018. URL: <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/398d7efa-cd89-4724-9784-f59743f38a8d/content> (дата звернення: 22.05.2026).

² World Health Organization Regional Office for Europe. Essential Public Health Operations. Copenhagen, 2022. URL: <https://iris.who.int/handle/10665/352705> (дата звернення: 22.05.2026).

³ Webster P., Neal K. War and public health // *Journal of Public Health (Oxford)*. 2022. Vol. 44(2). P. 215–216. DOI: 10.1093/pubmed/fdac036.

⁴ World Health Organization. Health systems resilience toolkit: a WHO global public health good to support building and strengthening of sustainable health systems resilience in countries with various contexts. Geneva, 2022. URL: <https://www.who.int/publications/item/9789240048751> (дата звернення: 22.05.2026).

⁵ Zaliska O., Oleshchuk O., Forman R. et al. Health impacts of the Russian invasion in Ukraine: need for global health action // *The Lancet*. 2022. Vol. 399. P. 1450–1452. DOI: 10.1016/S0140-6736(22)00734-8.

інституціями, міжнародними організаціями, органами місцевого самоврядування й організаціями громадянського суспільства. Воєнний контекст продемонстрував, що ефективність реагування на кризові виклики значною мірою залежить від здатності системи громадського здоров'я забезпечувати гнучкість управлінських підходів, партнерську взаємодію та мобілізацію ресурсів^{6 7}.

Трансформація системи громадського здоров'я України відбувається також у контексті євроінтеграційних процесів та адаптації до європейських підходів у сфері публічного управління й охорони здоров'я. Європейський підхід до врядування у сфері громадського здоров'я передбачає посилення міжсекторальної взаємодії, залучення громад до процесів ухвалення рішень, розвиток партнерства між державними та недержавними інституціями, а також впровадження людиноорієнтованих підходів до формування та реалізації політики.^{8,9,10} У межах таких підходів організації громадянського суспільства розглядаються не лише як виконавці окремих програм, а як повноцінні учасники формування та реалізації політики у сфері громадського здоров'я^{11,12}.

Роль організацій громадянського суспільства у сфері громадського здоров'я суттєво посилюється. Вони забезпечують надання послуг для вразливих груп населення, підтримку доступу до медичної допомоги, кризове реагування, гуманітарну підтримку, адвокацію та комунікацію з

⁶World Health Organization. Health systems resilience toolkit: a WHO global public health good to support building and strengthening of sustainable health systems resilience in countries with various contexts. Geneva, 2022. URL: <https://www.who.int/publications/item/9789240048751> (дата звернення: 22.05.2026).

⁷Stepanenko V., Hanquinet L. Civil society under wartime conditions in Ukraine: resilience, solidarity and new forms of civic engagement // *European Societies*. 2024. Vol. 26(2). P. 203–222. DOI: 10.1080/14616696.2023.2297453.

⁸Hafiz O., Sun S., Yin X. et al. Examining the use and application of the WHO integrated people-centred health services framework in research globally: a systematic scoping review // *International Journal of Integrated Care*. 2024. Vol. 24(2). DOI: 10.5334/ijic.7611. URL: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11049668/> (дата звернення: 22.05.2026).

⁹Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 № 2573-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text> (дата звернення: 22.05.2026).

¹⁰Safi M., Bertram M. L., Gulis G. *Assessing delivery of selected public health operations via Essential Public Health Operation Framework* // *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2020. Vol. 17(17). Article 6435. DOI: 10.3390/ijerph17176435.

¹¹Ansell C., Gash A. Collaborative governance in theory and practice // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. Vol. 18(4). P. 543–571. DOI: 10.1093/jopart/mum032.

¹²Emerson K., Nabatchi T. *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 14–38.

населенням і локальними спільнотами¹³. В умовах війни громадянське суспільство стало одним із ключових чинників підтримки суспільної стійкості, мобілізації ресурсів та забезпечення безперервності допомоги населенню¹⁴.

Попри активний розвиток досліджень у сфері громадського здоров'я, кризового управління та міжсекторальної взаємодії, проблема формування ефективних моделей взаємодії держави та громадянського суспільства в умовах війни та післявоєнного відновлення залишається недостатньо розробленою у сучасному науковому дискурсі. Значна частина досліджень зосереджується або на функціонуванні систем охорони здоров'я, або на питаннях гуманітарного реагування та діяльності громадянського суспільства, тоді як моделі спільної взаємодії у сфері громадського здоров'я в умовах масштабних кризових викликів досліджені фрагментарно. Особливої актуальності набуває аналіз міжнародних моделей взаємодії держави та громадянського суспільства у сфері громадського здоров'я, а також визначення можливостей адаптації таких підходів до українського контексту в умовах війни, післявоєнного відновлення та євроінтеграції.

Метою дослідження є аналіз міжнародних моделей взаємодії держави та громадянського суспільства у сфері громадського здоров'я, а також визначення перспектив адаптації європейських підходів до системи громадського здоров'я України в умовах війни та євроінтеграції.

1. Теоретичні та інституційні засади взаємодії держави та громадянського суспільства у сфері громадського здоров'я

У сучасних умовах громадське здоров'я розглядається не лише як система профілактики захворювань чи санітарного контролю, а як комплексна сфера публічного управління, спрямована на забезпечення безпеки, добробуту та стійкості населення. Всесвітня організація охорони здоров'я визначає громадське здоров'я як науку і практику попередження захворювань, продовження тривалості життя та зміцнення здоров'я шляхом організованих зусиль суспільства¹⁵.

¹³Ansell C., Gash A. Collaborative governance in theory and practice // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. Vol. 18(4). P. 543–571. DOI: 10.1093/jopart/mum032.

¹⁴Stepanenko V., Hanquinet L. Civil society under wartime conditions in Ukraine: resilience, solidarity and new forms of civic engagement // *European Societies*. 2024. Vol. 26(2). P. 203–222. DOI: 10.1080/14616696.2023.2297453.

¹⁵World Health Organization Regional Office for Europe. Public health services and public health functions within the health system. Copenhagen, 2018. URL: <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/398d7efa-cd89-4724-9784-f59743f38a8d/content> (дата звернення: 22.05.2026).

Трансформація концепції громадського здоров'я відбувалася під впливом глобалізаційних процесів, епідемічних загроз, гуманітарних криз, зростання нерівності у сфері доступу до медичних послуг та необхідності реагування на надзвичайні ситуації. Упродовж останніх десятиліть міжнародні організації, насамперед Всесвітня організація охорони здоров'я, поступово змістили акцент від вузької медико-санітарної моделі до міжсекторального підходу, що враховує соціальні детермінанти здоров'я, потребу в координації між різними секторами та участь громад у формуванні політики громадського здоров'я¹⁶.

Суттєвий вплив на розвиток сучасних підходів до громадського здоров'я мали глобальні кризи, зокрема пандемія COVID-19, масштабні гуманітарні катастрофи та воєнні конфлікти. У таких умовах системи охорони здоров'я стикаються не лише з навантаженням на медичну інфраструктуру, а й із порушенням логістики, дефіцитом кадрових ресурсів, внутрішнім переміщенням населення, погіршенням психічного здоров'я та зростанням соціальної вразливості¹⁷. Це зумовлює необхідність формування стійких (resilient) систем громадського здоров'я, здатних адаптуватися до кризових умов та забезпечувати безперервність надання життєво необхідних послуг¹⁸.

Війна в Україні стала одним із найбільш масштабних викликів для системи громадського здоров'я за останні десятиліття. Збройна агресія спричинила руйнування медичної інфраструктури, погіршення доступу населення до медичної допомоги, порушення систем профілактики та епідеміологічного нагляду, а також загострила проблему психічного здоров'я населення¹⁹. У цих умовах особливого значення набувають механізми кризового реагування, міжсекторальної координації та забезпечення стійкості системи громадського здоров'я.

У європейському підході до розвитку системи громадського здоров'я дедалі більшого значення набувають концепції стійкості (resilience), людиноорієнтованих підходів (people-centred approaches) та

¹⁶ World Health Organization Regional Office for Europe. Essential Public Health Operations. Copenhagen, 2022. URL: <https://iris.who.int/handle/10665/352705> (дата звернення: 22.05.2026).

¹⁷ Webster P., Neal K. War and public health // *Journal of Public Health (Oxford)*. 2022. Vol. 44(2). P. 215–216. DOI: 10.1093/pubmed/fdac036.

¹⁸ World Health Organization. Health systems resilience toolkit: a WHO global public health good to support building and strengthening of sustainable health systems resilience in countries with various contexts. Geneva, 2022. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240048751> (дата звернення: 22.05.2026).

¹⁹ Zaliska O., Oleshchuk O., Forman R. et al. Health impacts of the Russian invasion in Ukraine: need for global health action // *The Lancet*. 2022. Vol. 399. P. 1450–1452. DOI: 10.1016/S0140-6736(22)00734-8.

міжсекторального врядування (intersectoral governance)²⁰. Водночас сучасні підходи до врядування у сфері громадського здоров'я орієнтуються на міжсекторальну взаємодію, участь громад та розвиток партнерських моделей взаємодії між державними інституціями, громадами й громадянським суспільством^{21,22}.

Для України трансформація системи громадського здоров'я відбувається одночасно в умовах війни та євроінтеграційних процесів. Прийняття Закону України «Про систему громадського здоров'я» стало важливим етапом наближення національної системи до європейських підходів до управління у сфері охорони здоров'я²³. У свою чергу сучасні виклики потребують подальшого розвитку механізмів міжсекторальної взаємодії, посилення ролі локального рівня реагування та формування більш адаптивної і стійкої системи громадського здоров'я.

Сучасна система громадського здоров'я формується як багаторівнева модель врядування, що поєднує діяльність державних інституцій, органів місцевого самоврядування, міжнародних організацій, професійної спільноти та громадянського суспільства²⁴. У таких умовах ефективність системи громадського здоров'я дедалі більше залежить як від інституційної спроможності держави, так і від здатності забезпечувати координацію між різними рівнями управління та секторами суспільства.

Трансформація підходів до управління у сфері громадського здоров'я значною мірою пов'язана з ускладненням сучасних викликів. Пандемії, гуманітарні кризи, воєнні конфлікти, масова міграція населення та поглиблення соціальної нерівності вимагають від держав переходу від переважно централізованих адміністративних моделей до більш гнучких

²⁰ Hafiz O., Sun S., Yin X. et al. Examining the use and application of the WHO integrated people-centred health services framework in research globally: a systematic scoping review // *International Journal of Integrated Care*. 2024. Vol. 24(2). DOI: 10.5334/ijic.7611. URL: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11049668/> (дата звернення: 22.05.2026).

²¹ World Health Organization Regional Office for Europe. *Essential Public Health Operations*. Copenhagen, 2022. URL: <https://iris.who.int/handle/10665/352705> (дата звернення: 22.05.2026).

²² Hafiz O., Sun S., Yin X. et al. Examining the use and application of the WHO integrated people-centred health services framework in research globally: a systematic scoping review // *International Journal of Integrated Care*. 2024. Vol. 24(2). DOI: 10.5334/ijic.7611. URL: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11049668/> (дата звернення: 22.05.2026).

²³ Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 № 2573-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text> (дата звернення: 22.05.2026).

²⁴ World Health Organization Regional Office for Europe. *Essential Public Health Operations*. Copenhagen, 2022. URL: <https://iris.who.int/handle/10665/352705> (дата звернення: 22.05.2026).

підходів до врядування, заснованих на партнерстві, міжсекторальній взаємодії та координації між різними секторами²⁵²⁶.

У документах Всесвітньої організації охорони здоров'я врядування у сфері громадського здоров'я (public health governance) розглядається як система управлінських механізмів, що забезпечують стратегічне планування, координацію політики, оцінювання ризиків, реагування на загрози для здоров'я населення та організацію міжсекторальної взаємодії²⁷. Одним із ключових концептуальних підходів у сучасній системі громадського здоров'я є модель Essential Public Health Operations (EPHO), яка визначає базові функції та операційні напрями системи громадського здоров'я²⁸.

Особливістю врядування у сфері громадського здоров'я є його міжсекторальний характер. Саме тому ефективна система громадського здоров'я потребує координації між сферами охорони здоров'я, соціального захисту, освіти, гуманітарного реагування, місцевого розвитку та інформаційної політики²⁹³⁰. У таких умовах дедалі більшого значення набувають механізми координації між державними інституціями, органами місцевого самоврядування, міжнародними партнерами та організаціями громадянського суспільства.

У контексті розвитку сучасних моделей врядування дедалі більшого значення набуває концепція спільного врядування, що передбачає залучення до процесів формування та реалізації політики не лише державних інституцій, а й організацій громадянського суспільства, територіальних громад, професійних асоціацій, наукових установ та

²⁵ Webster P., Neal K. War and public health // *Journal of Public Health (Oxford)*. 2022. Vol. 44(2). P. 215–216. DOI: 10.1093/pubmed/fdac036.

²⁶ Emerson K., Nabatchi T. Collaborative Governance Regimes. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 57–80.

²⁷ World Health Organization Regional Office for Europe. Essential Public Health Operations. Copenhagen, 2022. URL: <https://iris.who.int/handle/10665/352705> (дата звернення: 22.05.2026).

²⁸ Safi M., Bertram M. L., Gulis G. Assessing delivery of selected public health operations via Essential Public Health Operation Framework // *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2020. Vol. 17(17). Article 6435. DOI: 10.3390/ijerph17176435.

²⁹ World Health Organization Regional Office for Europe. Essential Public Health Operations. Copenhagen, 2022. URL: <https://iris.who.int/handle/10665/352705> (дата звернення: 22.05.2026).

³⁰ Emerson K., Nabatchi T. Collaborative Governance Regimes. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 57–80.

міжнародних партнерів³¹³². Такий підхід орієнтований на спільне вироблення управлінських рішень, координацію дій різних акторів та формування партнерських моделей взаємодії у сфері громадського здоров'я.

Для сфери громадського здоров'я спільне врядування має особливе значення, оскільки значна частина послуг, пов'язаних із профілактикою захворювань, роботою з вразливими групами населення, гуманітарним реагуванням та інформаційною підтримкою, реалізується через взаємодію державних структур, організацій громадянського суспільства та локальних спільнот³³. У таких умовах організації громадянського суспільства виконують не лише сервісну функцію, а й беруть участь у процесах оцінювання потреб населення, комунікації з громадами та формування політики у сфері громадського здоров'я.

Важливим елементом врядування у сфері громадського здоров'я є також багаторівневе врядування (multi-level governance), що передбачає розподіл повноважень і координацію між національним, регіональним та місцевим рівнями управління³⁴. Такий підхід сприяє підвищенню адаптивності системи громадського здоров'я, розвитку локальних механізмів реагування та більш ефективному врахуванню потреб населення на рівні територіальних громад.

Європейський підхід до розвитку системи громадського здоров'я базується на розумінні здоров'я як складової сталого розвитку, соціальної стабільності та безпеки держави. У межах цієї концепції система громадського здоров'я розглядається не лише як сукупність медичних інституцій, а як багаторівнева система врядування, що поєднує державну політику, інституційну спроможність, міжсекторальну координацію, участь громадянського суспільства та механізми оцінювання результативності управлінських рішень³⁵.

Важливим напрямом трансформації української системи громадського здоров'я є її адаптація до європейських стандартів

³¹ Ansell C., Gash A. Collaborative governance in theory and practice // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. Vol. 18(4). P. 543–571. DOI: 10.1093/jopart/mum032.

³² Emerson K., Nabatchi T. *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 57–80.

³³ Stepanenko V., Hanquinet L. Civil society under wartime conditions in Ukraine: resilience, solidarity and new forms of civic engagement // *European Societies*. 2024. Vol. 26(2). P. 203–222. DOI: 10.1080/14616696.2023.2297453.

³⁴ Emerson K., Nabatchi T. *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 57–80.

³⁵ Гурочкіна В. В., Слободянюк Н. О. Механізми реалізації державної політики охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції // *Київський економічний науковий журнал*. 2025. № 10. С. 141–145. DOI: 10.32782/2786-765X/2025-10-18.

врядування та інтеграція до загальноєвропейського простору охорони здоров'я. У цьому контексті євроінтеграція передбачає не лише нормативне наближення до стандартів Європейського Союзу, а й модернізацію механізмів державної політики, зокрема правових, організаційних, фінансових, кадрових, інформаційних та координаційних інструментів управління системою охорони здоров'я³⁶.

Суттєве значення для України має формування публічної політики у сфері громадського здоров'я в умовах євроінтеграційних викликів. Такий підхід акцентує увагу на необхідності переходу від фрагментованого реагування на окремі проблеми здоров'я до цілісної моделі публічного управління, що враховує профілактику, соціальні детермінанти здоров'я, міжвідомчу взаємодію, готовність до криз та участь громад у прийнятті рішень³⁷.

У сучасній європейській практиці врядування у сфері громадського здоров'я значна увага приділяється принципам субсидіарності, участі, прозорості, підзвітності та міжсекторальної взаємодії. Принцип субсидіарності передбачає розподіл повноважень між різними рівнями управління та прийняття рішень на максимально наближеному до потреб громади рівні. Натомість партисипативне врядування (*participatory governance*) акцентує увагу на залученні громадянського суспільства, професійних спільнот, територіальних громад та людей, на яких безпосередньо впливають управлінські рішення, до процесів формування, реалізації та оцінювання політики³⁸³⁹. Досвід Польщі також демонструє важливість поєднання децентралізації, міжсекторальної координації та активної участі громадянського суспільства у розвитку системи громадського здоров'я в умовах європейської інтеграції⁴⁰⁴¹.

³⁶ Гурочкіна В. В., Слободянюк Н. О. Механізми реалізації державної політики охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції // Київський економічний науковий журнал. 2025. № 10. С. 141–145. DOI: 10.32782/2786-765X/2025-10-18.

³⁷ Мацик В. Публічна політика охорони громадського здоров'я України в умовах євроінтеграційних викликів // Вісник Хмельницького національного університету. Серія: Економічні науки. 2023. № 2. С. 357–362. DOI: 10.31891/2307-5740-2023-316-2-56.

³⁸ European Commission. EU4Health Programme 2021–2027: A Vision for a Healthier European Union. Brussels, 2021. URL: <https://health.ec.europa.eu> (дата звернення: 22.05.2026).

³⁹ Mavee S. E. A. The Relevance of Civil Society Participation in Democratic Governance // *Administratio Publica*. 2022. Vol. 30(3). P. 171–191.

⁴⁰ Гурочкіна В. В., Слободянюк Н. О. Механізми реалізації державної політики охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції // Київський економічний науковий журнал. 2025. № 10. С. 141–145. DOI: 10.32782/2786-765X/2025-10-18.

⁴¹ European Commission. EU4Health Programme 2021–2027: A Vision for a Healthier European Union. Brussels, 2021. URL: <https://health.ec.europa.eu> (дата звернення: 22.05.2026).

Європейські підходи також ґрунтуються на розвитку людиноорієнтованих систем охорони здоров'я, орієнтованих на потреби людини та громади. Така модель передбачає інтеграцію медичних, соціальних, психологічних та інформаційних компонентів підтримки населення, а також розвиток механізмів міжсекторальної взаємодії⁴². У цих умовах громадське здоров'я перестає бути виключно сферою відповідальності держави та формується як система спільного врядування із широким залученням різних стейкхолдерів.

Особливого значення в європейському підході набувають механізми моніторингу, оцінювання результативності політики та використання даних для формування управлінських рішень. Такий підхід забезпечує перехід від адміністративно орієнтованої моделі управління до врядування, заснованого на доказах (evidence-based governance), у межах якого політика у сфері громадського здоров'я формується на основі даних, моніторингу та оцінювання результатів⁴³⁴⁴.

Важливим елементом європейської моделі врядування у сфері громадського здоров'я є інституціоналізована участь організацій громадянського суспільства. У багатьох країнах Європейського Союзу неурядові організації виконують функції, пов'язані з профілактикою захворювань, роботою з вразливими групами населення, кризовим реагуванням, інформаційною підтримкою, психосоціальним супроводом та адвокацією у сфері охорони здоров'я⁴⁵⁴⁶. При цьому взаємодія держави та громадянського суспільства дедалі більше набуває ознак інституційного партнерства, що включає механізми спільного планування, координації, фінансування та оцінювання результатів програм громадського здоров'я⁴⁷.

⁴² Hafiz O., Sun S., Yin X. et al. Examining the use and application of the WHO integrated people-centred health services framework in research globally: a systematic scoping review // *International Journal of Integrated Care*. 2024. Vol. 24(2). DOI: 10.5334/ijic.7611. URL: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11049668/> (дата звернення: 22.05.2026).

⁴³ Гурочкіна В. В., Слободянюк Н. О. Механізми реалізації державної політики охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції // *Київський економічний науковий журнал*. 2025. № 10. С. 141–145. DOI: 10.32782/2786-765X/2025-10-18.

⁴⁴ Мацик В. Публічна політика охорони громадського здоров'я України в умовах євроінтеграційних викликів // *Вісник Хмельницького національного університету*. Серія: Економічні науки. 2023. № 2. С. 357–362. DOI: 10.31891/2307-5740-2023-316-2-56.

⁴⁵ Yatsenko A., Tkeshelashvili I., Hurak I. NGOs' Development in Ukraine and Georgia: Social and Political Dimensions // *Przegląd Europejski*. 2022. No. 1. P. 168–171.

⁴⁶ European Commission. EU4Health Programme 2021–2027: A Vision for a Healthier European Union. Brussels, 2021. URL: <https://health.ec.europa.eu> (дата звернення: 22.05.2026).

⁴⁷ Emerson K., Nabatchi T. Collaborative Governance Regimes. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 57–80.

Для України інтеграція європейських підходів до врядування у сфері громадського здоров'я є особливо актуальною в умовах війни та післявоєнного відновлення. Воєнні виклики продемонстрували необхідність розвитку гнучких моделей врядування, здатних забезпечувати координацію між різними секторами, швидке реагування на кризові ситуації та залучення додаткових ресурсів через партнерство з громадянським суспільством і міжнародними організаціями⁴⁸. У цих умовах принципи партисипативного врядування, багаторівневого врядування та спільного врядування можуть стати важливою основою для подальшої трансформації системи громадського здоров'я України^{49,50}.

У сучасних системах громадського здоров'я організації громадянського суспільства дедалі частіше розглядаються не лише як виконавці окремих соціальних чи гуманітарних програм, а як повноцінні суб'єкти врядування у сфері громадського здоров'я, залучені до процесів формування, реалізації та оцінювання політики у сфері охорони здоров'я^{51,52}. Така трансформація ролі організацій громадянського суспільства є результатом зміни підходів до публічного управління, у межах яких ефективно реагування на складні суспільні виклики потребує міжсекторальної взаємодії, спільного врядування та широкого залучення різних груп стейкхолдерів⁵³.

У традиційних адміністративних моделях організації громадянського суспільства переважно виконували допоміжну або консультативну функцію. При цьому сучасні підходи до врядування передбачають їхню активну участь у процесах спільного вироблення рішень, формуванні політики, адвокації, мобілізації ресурсів, антикризовій діяльності та забезпеченні доступу до послуг для вразливих груп населення⁵⁴. У таких умовах громадянське суспільство стає важливим елементом

⁴⁸ Stepanenko V., Hanquinet L. Civil society under wartime conditions in Ukraine: resilience, solidarity and new forms of civic engagement // *European Societies*. 2024. Vol. 26(2). P. 203–222. DOI: 10.1080/14616696.2023.2297453.

⁴⁹ Emerson K., Nabatchi T. *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 57–80.

⁵⁰ European Commission. *EU4Health Programme 2021–2027: A Vision for a Healthier European Union*. Brussels, 2021. URL: <https://health.ec.europa.eu> (дата звернення: 22.05.2026).

⁵¹ Yatsenko A., Tkeshelashvili I., Hurak I. NGOs' Development in Ukraine and Georgia: Social and Political Dimensions // *Przegląd Europejski*. 2022. No. 1. P. 168–171.

⁵² Emerson K., Nabatchi T. *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 14–38.

⁵³ Emerson K., Nabatchi T. *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 57–80.

⁵⁴ Mavee S. E. A. The Relevance of Civil Society Participation in Democratic Governance // *Administratio Publica*. 2022. Vol. 30(3). P. 171–180.

інституційної стійкості системи громадського здоров'я та одним із механізмів її адаптації до кризових умов.

Сучасні наукові підходи розглядають організації громадянського суспільства не лише як постачальників окремих послуг, а як повноправних учасників процесів спільного врядування, які залучаються до стратегічного планування, формування політики, оцінювання ефективності програм та координації реагування на надзвичайні ситуації⁵⁵. Така трансформація відображає загальну еволюцію публічного управління – від ієрархічних адміністративних систем до мережових форм взаємодії, що ґрунтуються на партнерстві, взаємній відповідальності та горизонтальній координації між державними й недержавними суб'єктами.

Концепція партисипативного врядування передбачає залучення громадянського суспільства до процесів публічного управління як одного з інструментів підвищення прозорості, підзвітності та ефективності державної політики⁵⁶. У демократичних системах участь громадянського суспільства розглядається не лише як форма громадського представництва, а і як механізм формування довіри між державою та суспільством, посилення інституційної легітимності та врахування потреб різних соціальних груп у процесі прийняття управлінських рішень. У таких умовах довіра стає важливим чинником, що впливає на ефективність міжсекторальної координації, реалізацію політики та стійкість системи громадського здоров'я до сучасних викликів⁵⁷.

Для сфери громадського здоров'я така взаємодія має особливе значення, оскільки значна частина послуг у сфері профілактики захворювань, психосоціальної підтримки, роботи з вразливими групами населення, гуманітарної допомоги та реагування на надзвичайні ситуації реалізується саме через партнерство держави та громадянського суспільства⁵⁸. У багатьох країнах організації громадянського суспільства забезпечують аутрич-роботу у спільнотах (community outreach), підтримку прихильності до лікування, інформування

⁵⁵ Lopes A. V., Farias J. S. How Can Governance Support Collaborative Innovation in the Public Sector? A Systematic Review of the Literature // *International Review of Administrative Sciences*. 2022. Vol. 88(1). P. 114–122. DOI: 10.1177/0020852319893444

⁵⁶ Mavee S. E. A. The Relevance of Civil Society Participation in Democratic Governance // *Administratio Publica*. 2022. Vol. 30(3). P. 171–180.

⁵⁷ Lopes A. V., Farias J. S. How Can Governance Support Collaborative Innovation in the Public Sector? A Systematic Review of the Literature // *International Review of Administrative Sciences*. 2022. Vol. 88(1). P. 122–130. DOI: 10.1177/0020852319893444.

⁵⁸ Stepanenko V., Hanquinet L. Civil society under wartime conditions in Ukraine: resilience, solidarity and new forms of civic engagement // *European Societies*. 2024. Vol. 26(2). P. 203–222. DOI: 10.1080/14616696.2023.2297453.

населення, супровід людей із соціально значущими захворюваннями та адвокацію доступу до медичних і соціальних послуг⁵⁹.

Особливого значення роль громадянського суспільства набуває в умовах криз та воєнних конфліктів. Війна в Україні продемонструвала високу гнучкість та адаптивність організацій громадянського суспільства у забезпеченні безперервності допомоги населенню, підтримці роботи медичних і соціальних сервісів, реагуванні на гуманітарні потреби та взаємодії з міжнародними партнерами. У багатьох випадках саме організації громадянського суспільства забезпечували оперативне реагування на потреби внутрішньо переміщених осіб, людей із хронічними захворюваннями, осіб, які потребують психосоціальної підтримки, а також вразливих груп населення, що мають обмежений доступ до державних сервісів. Дослідники також наголошують, що в умовах війни громадянське суспільство в Україні стало одним із ключових чинників підтримки суспільної стійкості, мобілізації ресурсів, координації допомоги та посилення взаємодії між державою, територіальними громадами й міжнародними партнерами⁶⁰.

Кризові ситуації та воєнні конфлікти також сприяють трансформації самої системи врядування у сфері громадського здоров'я. У таких умовах організації громадянського суспільства нерідко компенсують інституційні обмеження державних систем, забезпечують оперативність реагування, підтримують безперервність надання послуг та сприяють мобілізації додаткових ресурсів⁶¹. Це особливо характерно для країн Центральної та Східної Європи, де процеси демократичної трансформації, інституційної нестабільності та кризових викликів підвищують значення партнерських моделей врядування та ролі громадянського суспільства у підтримці суспільної стійкості^{62,63}.

⁵⁹ Yatsenko A., Tkeshelashvili I., Hurak I. NGOs' Development in Ukraine and Georgia: Social and Political Dimensions // *Przegląd Europejski*. 2022. No. 1. P. 168–171.

⁶⁰ Stepanenko V., Hanquinet L. Civil society under wartime conditions in Ukraine: resilience, solidarity and new forms of civic engagement // *European Societies*. 2024. Vol. 26(2). P. 203–222. DOI: 10.1080/14616696.2023.2297453.

⁶¹ Gustafsson M., Matveieva O., Wihlborg E. et al. Adaptive Governance Amidst the War: Overcoming Challenges and Strengthening Collaborative Digital Service Provision in Ukraine // *Government Information Quarterly*. 2025. Vol. 42. Article 102056. DOI: 10.1016/j.giq.2025.102056.

⁶² Stepanenko V., Hanquinet L. Civil society under wartime conditions in Ukraine: resilience, solidarity and new forms of civic engagement // *European Societies*. 2024. Vol. 26(2). P. 203–222. DOI: 10.1080/14616696.2023.2297453.

⁶³ Gustafsson M., Matveieva O., Wihlborg E. et al. Adaptive Governance Amidst the War: Overcoming Challenges and Strengthening Collaborative Digital Service Provision in Ukraine // *Government Information Quarterly*. 2025. Vol. 42. Article 102056. DOI: 10.1016/j.giq.2025.102056.

Сучасні підходи до спільного врядування також передбачають перехід від ситуативної взаємодії між державою та громадянським суспільством до моделей інституційного партнерства⁶⁴. Такі моделі можуть включати механізми соціального замовлення, контракування послуг, участі організацій громадянського суспільства у консультативно-дорадчих органах, спільного планування програм громадського здоров'я та координації антикризових заходів⁶⁵⁶⁶. Важливим елементом такої взаємодії є формування механізмів спільної відповідальності за результати політики громадського здоров'я та розвиток довгострокових партнерських відносин між державними інституціями й громадянським суспільством.

Наукові дослідження у сфері спільного врядування свідчать, що його ефективність значною мірою залежить від рівня довіри між учасниками взаємодії, наявності спільних цілей, відкритої комунікації та дієвих механізмів координації⁶⁷. Саме тому розвиток партнерства між державою та громадянським суспільством у сфері громадського здоров'я потребує не лише нормативного забезпечення, а й формування інституційної культури співпраці, прозорості та взаємної відповідальності.

В умовах євроінтеграції та післявоєнного відновлення України роль організацій громадянського суспільства у сфері громадського здоров'я, ймовірно, посилюватиметься. Європейські підходи до врядування дедалі більше орієнтовані на партисипативне врядування, залучення спільнот та багаторівневе врядування, що передбачає активну участь територіальних громад, професійних спільнот і громадянського суспільства у процесах формування політики та реалізації програм громадського здоров'я. У цих умовах громадянське суспільство стає не лише партнером держави у наданні послуг, а й важливим учасником

⁶⁴Yatsenko A., Tkeshelashvili I., Hurak I. NGOs' Development in Ukraine and Georgia: Social and Political Dimensions // *Przegląd Europejski*. 2022. No. 1. P. 168–171.

⁶⁵Ansell C., Gash A. Collaborative governance in theory and practice // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. Vol. 18(4). P. 543–571. DOI: 10.1093/jopart/mum032.

⁶⁶Emerson K., Nabatchi T. Collaborative Governance Regimes. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 57–80.

⁶⁷Lopes A. V., Farias J. S. How Can Governance Support Collaborative Innovation in the Public Sector? A Systematic Review of the Literature // *International Review of Administrative Sciences*. 2022. Vol. 88(1). P. 122–130. DOI: 10.1177/0020852319893444

трансформації системи громадського здоров'я та підвищення її стійкості до сучасних викликів⁶⁸⁶⁹.

2. Міжнародні моделі взаємодії держави та громадянського суспільства у сфері громадського здоров'я

Сучасні системи громадського здоров'я дедалі більше формуються як багаторівневі системи врядування, у межах яких ефективність політики залежить не лише від діяльності державних інституцій, а й від рівня координації між різними секторами, залучення громадянського суспільства, спроможності до міжінституційної взаємодії та адаптивності системи до кризових викликів⁷⁰. У цих умовах міжнародний досвід взаємодії держави та громадянського суспільства у сфері громадського здоров'я набуває особливого значення для України з огляду на процеси євроінтеграції, реформування системи охорони здоров'я та необхідність забезпечення стійкості системи громадського здоров'я в умовах війни.

У міжнародній науковій літературі організації громадянського суспільства розглядаються як важливі суб'єкти врядування у сфері громадського здоров'я, які виконують функції надання послуг, мобілізації спільнот, представництва інтересів вразливих груп населення, кризового реагування та підтримки процесів формування політики⁷¹. При цьому різні країни використовують різні моделі взаємодії держави та громадянського суспільства, що залежать від особливостей системи публічного управління, рівня децентралізації, розвитку громадянського суспільства, історичного контексту та характеру кризових викликів.

Для аналізу міжнародного досвіду у межах цього розділу доцільно зосередитися на моделях врядування та міжнародних практиках, релевантних для українського контексту з огляду на:

- розвиток партисипативного врядування (participatory governance) та спільного врядування (collaborative governance);
- практики залучення організацій громадянського суспільства до надання послуг у сфері громадського здоров'я;

⁶⁸ European Commission. EU4Health Programme 2021–2027: A Vision for a Healthier European Union. Brussels, 2021. URL: <https://health.ec.europa.eu> (дата звернення: 22.05.2026).

⁶⁹ Mavee S. E. A. The Relevance of Civil Society Participation in Democratic Governance // *Administratio Publica*. 2022. Vol. 30(3). P. 171–180.

⁷⁰ Emerson K., Nabatchi T. *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 57–80.

⁷¹ Mavee S. E. A. The Relevance of Civil Society Participation in Democratic Governance // *Administratio Publica*. 2022. Vol. 30(3). P. 171–180.

- механізми міжсекторальної взаємодії;
- функціонування систем громадського здоров'я в умовах кризових або постконфліктних викликів;
- процеси євроінтеграції та реформування систем охорони здоров'я⁷²⁷³.

Особливу увагу доцільно приділити підходам, що застосовуються у країнах Центральної та Східної Європи, а також у країнах із досвідом кризового або постконфліктного відновлення, зокрема Польщі, Грузії, Молдови та Боснії і Герцеговині. Аналіз зазначених практик дозволяє не лише дослідити міжнародний досвід взаємодії держави та громадянського суспільства, а й визначити перспективні механізми для подальшої трансформації системи громадського здоров'я України.

Сучасні концепції публічного управління дедалі частіше акцентують увагу на підходах, заснованих на участі громад (community-based governance) та принципах партисипативного врядування (participatory approaches), які передбачають активне залучення спільнот і організацій громадянського суспільства до формування та реалізації політики у сфері громадського здоров'я⁷⁴⁷⁵⁷⁶. Формування таких моделей є відповіддю на ускладнення сучасних суспільних викликів, зокрема пандемій, гуманітарних криз, воєнних конфліктів та зростання соціальної нерівності, що потребують більш гнучких, адаптивних та інклюзивних механізмів врядування.

Врядування, засноване на участі громад, базується на визнанні того, що територіальні громади, локальні спільноти та громадянське суспільство володіють важливими ресурсами для забезпечення ефективності системи громадського здоров'я, зокрема знанням локального контексту, довірою з боку населення, здатністю працювати з вразливими групами та швидко реагувати на кризові ситуації⁷⁷. У таких моделях територіальні громади та локальні спільноти розглядаються не

⁷²Emerson K., Nabatchi T. Collaborative Governance Regimes. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 57–80.

⁷³European Commission. EU4Health Programme 2021–2027: A Vision for a Healthier European Union. Brussels, 2021. URL: <https://health.ec.europa.eu> (дата звернення: 22.05.2026).

⁷⁴Emerson K., Nabatchi T. Collaborative Governance Regimes. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 57–80.

⁷⁵Mavee S. E. A. The Relevance of Civil Society Participation in Democratic Governance // *Administratio Publica*. 2022. Vol. 30(3). P. 171–180.

⁷⁶Lopes A. V., Farias J. S. How Can Governance Support Collaborative Innovation in the Public Sector? A Systematic Review of the Literature // *International Review of Administrative Sciences*. 2022. Vol. 88(1). P. 114–130. DOI: 10.1177/0020852319893444.

⁷⁷ Emerson K., Nabatchi T. Collaborative Governance Regimes. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 57–80.

лише як отримувачі послуг, а як активні учасники процесів врядування, залучені до визначення потреб, планування програм, моніторингу результатів та оцінювання ефективності політики.

Розвиток партисипативних підходів у сфері громадського здоров'я також пов'язаний із трансформацією уявлень про ефективність публічного управління. Сучасні моделі врядування дедалі більше орієнтуються на принципи інклюзивності, прозорості, підзвітності та залучення спільнот⁷⁸. У цих умовах участь громадянського суспільства та локальних спільнот розглядається не лише як інструмент демократичного представництва, а як механізм підвищення ефективності управлінських рішень, формування довіри до системи охорони здоров'я та забезпечення стійкості системи громадського здоров'я до кризових викликів⁷⁹.

Одним із важливих прикладів розвитку врядування, заснованого на участі громад, у сфері громадського здоров'я є досвід Грузії, де організації громадянського суспільства були активно інтегровані у процеси реформування системи охорони здоров'я та реалізації програм профілактики ВІЛ і туберкульозу. Особливістю грузинської моделі стало поєднання державних програм із послугами, заснованими на роботі зі спільнотами (community-based services), орієнтованими на роботу з вразливими групами населення, підтримку прихильності до лікування та аутич-роботу у спільнотах (community outreach). Такий підхід дозволив забезпечити кращу доступність послуг для груп населення, які традиційно мають обмежений доступ до державної системи охорони здоров'я⁸⁰.

Подібні підходи до розвитку партисипативного врядування у сфері громадського здоров'я застосовувалися і в Молдові, де в умовах реформування системи охорони здоров'я та євроінтеграційних процесів посилювалася роль організацій громадянського суспільства у забезпеченні доступу до послуг для вразливих груп населення, реалізації профілактичних програм та взаємодії з локальними спільнотами. Досвід Молдови демонструє важливість поєднання державної координації, міжнародної підтримки та залучення громадянського суспільства для

⁷⁸ Lopes A. V., Farias J. S. How Can Governance Support Collaborative Innovation in the Public Sector? A Systematic Review of the Literature // *International Review of Administrative Sciences*. 2022. Vol. 88(1). P. 122–130. DOI: 10.1177/0020852319893444.

⁷⁹ Mavee S. E. A. The Relevance of Civil Society Participation in Democratic Governance // *Administratio Publica*. 2022. Vol. 30(3). P. 171–180.

⁸⁰ Yatsenko A., Ktshelashvili I., Hurak I. NGOs' Development in Ukraine and Georgia: Social and Political Dimensions // *Przegląd Europejski*. 2022. No. 1. P. 168–171.

розвитку більш адаптивної та людиноорієнтованої системи громадського здоров'я⁸¹.

Важливим елементом грузинського досвіду стало формування партнерських механізмів між державою, міжнародними організаціями та громадянським суспільством, що забезпечували координацію програм громадського здоров'я, обмін даними, спільне планування та залучення територіальних громад і локальних спільнот до процесів ухвалення рішень⁸². У таких умовах організації громадянського суспільства виконували не лише сервісну функцію, а й ставали важливими учасниками процесів врядування та механізмів забезпечення підвітності (accountability) у сфері громадського здоров'я.

Подібні підходи, засновані на участі громад, також використовуються у країнах Центральної та Східної Європи, де організації громадянського суспільства активно залучаються до роботи з вразливими групами населення, кризового реагування та локальних механізмів підтримки населення⁸³. Для таких моделей характерним є поєднання процесів реформування системи охорони здоров'я із розвитком місцевого врядування та посиленням ролі громадянського суспільства у забезпеченні доступу до послуг, кризовому реагуванні та комунікації з населенням і локальними спільнотами.

Важливою особливістю врядування, заснованого на участі громад, є також формування взаємодії, заснованої на довірі (trust-based interaction), між системою охорони здоров'я та населенням. У сучасних кризових умовах рівень довіри до державних інституцій суттєво впливає на ефективність реалізації програм профілактики, вакцинації, лікування та кризового реагування⁸⁴⁸⁵. Саме тому організації громадянського суспільства та локальні спільноти часто відіграють важливу роль у забезпеченні взаємодії між державними системами та населенням, підтримуючи комунікацію, інформування, прихильність до лікування та

⁸¹European Commission. EU4Health Programme 2021–2027: A Vision for a Healthier European Union. Brussels, 2021. URL: <https://health.ec.europa.eu> (дата звернення: 22.05.2026).

⁸²Yatsenko A., Tkeshelashvili I., Hurak I. NGOs' Development in Ukraine and Georgia: Social and Political Dimensions // *Przegląd Europejski*. 2022. No. 1. P. 168–171.

⁸³Mavee S. E. A. The Relevance of Civil Society Participation in Democratic Governance // *Administratio Publica*. 2022. Vol. 30(3). P. 171–191.

⁸⁴Lopes A. V., Farias J. S. How Can Governance Support Collaborative Innovation in the Public Sector? A Systematic Review of the Literature // *International Review of Administrative Sciences*. 2022. Vol. 88(1). P. 122–130. DOI: 10.1177/0020852319893444.

⁸⁵Lopes A. V., Farias J. S. How Can Governance Support Collaborative Innovation in the Public Sector? A Systematic Review of the Literature // *International Review of Administrative Sciences*. 2022. Vol. 88(1). P. 122–130. DOI: 10.1177/0020852319893444.

залучення населення і спільнот до реалізації програм громадського здоров'я.

У сучасному дискурсі врядування партисипативні підходи дедалі більше пов'язуються із концепцією адаптивного врядування (*adaptive governance*), що передбачає здатність системи громадського здоров'я адаптуватися до змін середовища, швидко реагувати на кризові виклики та забезпечувати гнучкість механізмів врядування⁸⁶. У таких умовах врядування, засноване на участі громад, сприяє підвищенню стійкості системи громадського здоров'я, розвитку міжсекторальної взаємодії та формуванню більш інклюзивних моделей публічного управління.

Для України міжнародний досвід врядування, заснованого на участі громад, та партисипативних підходів є особливо актуальним в умовах війни та післявоєнного відновлення. Воєнні виклики актуалізували необхідність розвитку локальних механізмів реагування, посилення ролі громадянського суспільства та формування партнерських моделей взаємодії між державою, громадами та міжнародними організаціями. У цих умовах міжнародні практики залучення спільнот та партисипативного врядування можуть стати важливою основою для подальшої трансформації системи громадського здоров'я України.

У сучасних системах громадського здоров'я дедалі більшого поширення набувають моделі делегованого надання послуг (*delegated service delivery*) та контрактування (*contracting*), що передбачають передачу частини функцій із надання послуг організаціям громадянського суспільства та іншим недержавним акторам⁸⁷. Розвиток таких підходів пов'язаний із трансформацією традиційних моделей державного управління та переходом до моделей врядування, орієнтованих на міжсекторальну взаємодію, гнучкість управлінських рішень та підвищення доступності послуг для населення.

У межах сучасного врядування у сфері громадського здоров'я контрактування розглядається не лише як фінансовий або адміністративний інструмент, а як механізм формування партнерських моделей взаємодії між державою та громадянським суспільством⁸⁸. Такі підходи дозволяють поєднувати інституційну спроможність держави із гнучкістю, адаптивністю та потенціалом організацій громадянського

⁸⁶Lopes A. V., Farias J. S. How Can Governance Support Collaborative Innovation in the Public Sector? A Systematic Review of the Literature // *International Review of Administrative Sciences*. 2022. Vol. 88(1). P. 122–130. DOI: 10.1177/0020852319893444.

⁸⁷Emerson K., Nabatchi T. *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 14–38.

⁸⁸Lopes A. V., Farias J. S. How Can Governance Support Collaborative Innovation in the Public Sector? A Systematic Review of the Literature // *International Review of Administrative Sciences*. 2022. Vol. 88(1). P. 122–130. DOI: 10.1177/0020852319893444

суспільства, заснованим на роботі зі спільнотами, особливо у сфері підтримки вразливих груп населення.

Одним із ключових чинників розвитку делегованого надання послуг у сфері громадського здоров'я стала необхідність забезпечення доступу до послуг для груп населення, які часто мають обмежену взаємодію із традиційними державними сервісами. Йдеться насамперед про програми профілактики ВІЛ, туберкульозу, підтримки психічного здоров'я, роботи з внутрішньо переміщеними особами, людьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, та іншими соціально вразливими групами⁸⁹. У таких умовах організації громадянського суспільства часто мають вищий рівень довіри з боку цільових груп, кращу обізнаність із локальним контекстом та більшу спроможність до гнучкого реагування.

У міжнародній практиці механізми контракування та делегованого надання послуг активно використовуються у країнах Центральної та Східної Європи, де процеси реформування систем охорони здоров'я супроводжувалися розвитком партисипативного врядування та посиленням ролі громадянського суспільства⁹⁰. Зокрема, у Грузії організації громадянського суспільства були інтегровані у реалізацію програм профілактики ВІЛ та туберкульозу через механізми фінансування послуг, заснованих на роботі зі спільнотами (community-based services), підтримки прихильності до лікування та аутрич-роботи серед ключових спільнот (community outreach)⁹¹. Така модель дозволила поєднати державне фінансування із підходами, орієнтованими на роботу зі спільнотами, та забезпечити більш ефективне охоплення вразливих груп населення.

Подібні механізми поступово розвиваються і в інших країнах регіону, де громадянське суспільство дедалі активніше залучається до надання соціальних і медичних послуг на локальному рівні. Для таких моделей характерним є поєднання багаторівневого врядування, міжсекторальної координації та розвитку локальних механізмів взаємодії між органами влади, медичними установами, територіальними громадами та громадянським суспільством⁹².

⁸⁹Stepanenko V., Hanquinet L. Civil society under wartime conditions in Ukraine: resilience, solidarity and new forms of civic engagement // *European Societies*. 2024. Vol. 26(2). P. 203–222. DOI: 10.1080/14616696.2023.2297453.

⁹⁰Гурочкіна В. В., Слободянюк Н. О. Механізми реалізації державної політики охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції // *Київський економічний науковий журнал*. 2025. № 10. С. 141–145. DOI: 10.32782/2786-765X/2025-10-18.

⁹¹Yatsenko A., Tkeshelashvili I., Hurak I. NGOs' Development in Ukraine and Georgia: Social and Political Dimensions // *Przegląd Europejski*. 2022. No. 1. P. 168–171.

⁹²Mavee S. E. A. The Relevance of Civil Society Participation in Democratic Governance // *Administratio Publica*. 2022. Vol. 30(3). P. 171–180.

Важливою особливістю делегованого надання послуг у сфері громадського здоров'я є зміна самої логіки взаємодії між державою та недержавними акторами. Якщо у традиційних моделях громадянське суспільство розглядалося переважно як виконавець окремих завдань, то сучасні підходи до врядування дедалі більше орієнтовані на спільне вироблення та реалізацію політики (co-production)⁹³. У таких умовах організації громадянського суспільства беруть участь не лише у наданні послуг, а й у процесах планування програм, оцінювання потреб населення, моніторингу результатів та формування рекомендацій щодо вдосконалення системи громадського здоров'я.

Разом із тим механізми контрактування у сфері громадського здоров'я супроводжуються низкою викликів. Серед основних проблем міжнародні дослідники виокремлюють ризики надмірної бюрократизації, нерівності доступу до фінансування для різних організацій, залежності громадянського суспільства від донорського фінансування, а також складності координації між різними учасниками процесів врядування⁹⁴. У кризових умовах ці виклики можуть посилюватися через нестабільність фінансування, перевантаження системи охорони здоров'я та необхідність швидкого реагування на нові гуманітарні потреби.

Для України розвиток моделей делегованого надання послуг та контрактування набуває особливого значення в умовах війни та післявоєнного відновлення. Воєнні виклики актуалізували потребу у більш гнучких механізмах врядування, здатних забезпечувати безперервність надання послуг, швидке реагування на потреби населення та ефективну координацію між державою, міжнародними партнерами та громадянським суспільством. У цих умовах міжнародний досвід контрактування послуг, заснованих на роботі зі спільнотами (community-based contracting), та партисипативного врядування може стати важливою основою для подальшого розвитку системи громадського здоров'я України^{95,96}.

⁹³Lopes A. V., Farias J. S. How Can Governance Support Collaborative Innovation in the Public Sector? A Systematic Review of the Literature // *International Review of Administrative Sciences*. 2022. Vol. 88(1). P. 114–130. DOI: 10.1177/0020852319893444.

⁹⁴Mavee S. E. A. The Relevance of Civil Society Participation in Democratic Governance // *Administratio Publica*. 2022. Vol. 30(3). P. 171–180.

⁹⁵ Emerson K., Nabatchi T. *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 57–80.

⁹⁶Mavee S. E. A. The Relevance of Civil Society Participation in Democratic Governance // *Administratio Publica*. 2022. Vol. 30(3). P. 171–180.

ВИСНОВКИ

Сучасна трансформація систем громадського здоров'я відображає загальну зміну підходів до публічного управління в умовах глобальних криз, воєнних конфліктів, гуманітарних викликів та євроінтеграційних процесів. Проведений аналіз засвідчив, що традиційні ієрархічні моделі управління у сфері охорони здоров'я поступово трансформуються у моделі врядування, засновані на міжсекторальній взаємодії, спільному врядуванні, партисипативних підходах та багаторівневій координації^{97,98}. Водночас ефективність сучасної системи громадського здоров'я визначається не лише рівнем залучення громадянського суспільства, а й спроможністю держави забезпечувати координацію, стратегічне управління, ресурсне забезпечення та підтримання функціонування базових елементів системи охорони здоров'я в умовах кризових викликів.

У роботі встановлено, що організації громадянського суспільства у сучасних системах врядування у сфері громадського здоров'я трансформуються від виконавців окремих соціальних або гуманітарних програм до повноцінних учасників процесів формування політики, кризового реагування, залучення спільнот, забезпечення доступу до послуг та представництва інтересів вразливих груп населення⁹⁹. У сучасних моделях врядування громадянське суспільство дедалі більше розглядається як важливий елемент інституційної стійкості системи громадського здоров'я, здатний підтримувати адаптивність механізмів врядування та безперервність функціонування системи в умовах криз¹⁰⁰.

Аналіз міжнародного досвіду засвідчив, що врядування, засноване на участі громад, та партисипативні підходи є важливими складовими сучасних моделей врядування у сфері громадського здоров'я¹⁰¹. Практики Грузії, Польщі, Молдови та інших країн Центральної та Східної Європи демонструють, що залучення організацій громадянського суспільства до процесів надання послуг, роботи зі спільнотами, підтримки вразливих груп населення та локального

⁹⁷Emerson K., Nabatchi T. Collaborative Governance Regimes. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 57–80.

⁹⁸Mavee S. E. A. The Relevance of Civil Society Participation in Democratic Governance // *Administratio Publica*. 2022. Vol. 30(3). P. 171–191.

⁹⁹Lopes A. V., Farias J. S. How Can Governance Support Collaborative Innovation in the Public Sector? A Systematic Review of the Literature // *International Review of Administrative Sciences*. 2022. Vol. 88(1). P. 122–130. DOI: 10.1177/0020852319893444.

¹⁰⁰Mavee S. E. A. The Relevance of Civil Society Participation in Democratic Governance // *Administratio Publica*. 2022. Vol. 30(3). P. 171–180.

¹⁰¹Lopes A. V., Farias J. S. How Can Governance Support Collaborative Innovation in the Public Sector? A Systematic Review of the Literature // *International Review of Administrative Sciences*. 2022. Vol. 88(1). P. 122–130. DOI: 10.1177/0020852319893444.

реагування сприяє підвищенню доступності послуг, формуванню довіри до системи охорони здоров'я та розвитку стійкості громад¹⁰²¹⁰³. При цьому результативність таких моделей визначається рівнем координації між учасниками взаємодії, ефективністю механізмів спільного планування та інституційною спроможністю забезпечувати розвиток партисипативного врядування¹⁰⁴.

У роботі також встановлено, що моделі делегованого надання послуг та контракування стають важливими інструментами сучасного врядування у сфері громадського здоров'я¹⁰⁵¹⁰⁶¹⁰⁷. Міжнародні практики свідчать, що інтеграція організацій громадянського суспільства у системи надання медичних і соціальних послуг дозволяє підвищити гнучкість механізмів взаємодії, забезпечити кращий доступ до сервісів для вразливих груп населення та підвищити адаптивність системи громадського здоров'я до кризових ситуацій¹⁰⁸¹⁰⁹. Разом із тим ефективність таких моделей потребує розвитку прозорих механізмів координації, фінансування, підвітності та спільної відповідальності між державними й недержавними акторами.

Окрему увагу в роботі приділено трансформації моделей врядування в умовах криз та воєнних конфліктів. Встановлено, що сучасні гуманітарні та безпекові виклики суттєво підвищують значення адаптивного врядування та підходів, орієнтованих на забезпечення

¹⁰²European Commission. EU4Health Programme 2021–2027: A Vision for a Healthier European Union. Brussels, 2021. URL: <https://health.ec.europa.eu> (дата звернення: 22.05.2026).

¹⁰³Stepanenko V., Hanquinet L. Civil society under wartime conditions in Ukraine: resilience, solidarity and new forms of civic engagement // *European Societies*. 2024. Vol. 26(2). P. 203–222. DOI: 10.1080/14616696.2023.2297453.

¹⁰⁴ Emerson K., Nabatchi T. *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. P. 57–80.

¹⁰⁵Yatsenko A., Tkeshelashvili I., Hurak I. NGOs' Development in Ukraine and Georgia: Social and Political Dimensions // *Przegląd Europejski*. 2022. No. 1. P. 168–171.

¹⁰⁶Гурочкіна В. В., Слободянюк Н. О. Механізми реалізації державної політики охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції // *Київський економічний науковий журнал*. 2025. № 10. С. 141–145. DOI: 10.32782/2786-765X/2025-10-18.

¹⁰⁷Lopes A. V., Farias J. S. How Can Governance Support Collaborative Innovation in the Public Sector? A Systematic Review of the Literature // *International Review of Administrative Sciences*. 2022. Vol. 88(1). P. 122–130. DOI: 10.1177/0020852319893444.

¹⁰⁸Stepanenko V., Hanquinet L. Civil society under wartime conditions in Ukraine: resilience, solidarity and new forms of civic engagement // *European Societies*. 2024. Vol. 26(2). P. 203–222. DOI: 10.1080/14616696.2023.2297453.

¹⁰⁹Mavee S. E. A. The Relevance of Civil Society Participation in Democratic Governance // *Administratio Publica*. 2022. Vol. 30(3). P. 171–180.

стійкості системи громадського здоров'я¹¹⁰¹¹¹. Війна в Україні продемонструвала критичну важливість спільного врядування, багаторівневої координації та взаємодії, заснованої на довірі між державою, територіальними громадами, міжнародними організаціями та громадянським суспільством у забезпеченні безперервності медичних і соціальних послуг, кризового реагування та підтримки населення¹¹²¹¹³.

Для України особливого значення набуває розвиток локальної спроможності територіальних громад, механізмів делегованого надання послуг, адаптивних підходів до врядування та систем координації, здатних забезпечувати ефективне реагування на кризові виклики й підтримувати стійкість системи громадського здоров'я в умовах післявоєнного відновлення.

Євроінтеграційні процеси створюють додаткові можливості для імплементації сучасних підходів до врядування у сфері громадського здоров'я України¹¹⁴. У сучасному європейському дискурсі дедалі більшого значення набувають людиноорієнтовані підходи, спільне врядування та взаємодія багатьох акторів, що передбачають активне залучення громадянського суспільства до формування й реалізації політики громадського здоров'я¹¹⁵. За таких умов розвиток партнерських моделей взаємодії між державою, територіальними громадами, громадянським суспільством та міжнародними партнерами може стати важливою основою для формування більш стійкої, людиноорієнтованої та адаптивної системи громадського здоров'я України.

¹¹⁰Gustafsson M., Matveieva O., Wihlborg E. et al. Adaptive Governance Amidst the War: Overcoming Challenges and Strengthening Collaborative Digital Service Provision in Ukraine // *Government Information Quarterly*. 2025. Vol. 42. Article 102056. DOI: 10.1016/j.giq.2025.102056.

¹¹¹Chorna Y., Lukash I.-G., Kalancha Y. et al. Perspectives on Multisectoral Accountability Framework to End Tuberculosis in the Eastern Europe and Central Asia Region: A Mixed-Methods Study // *BMC Global and Public Health*. 2025. Vol. 3. Article 20. DOI: 10.1186/s44263-025-00136-y.

¹¹²World Health Organization. Health systems resilience toolkit: a WHO global public health good to support building and strengthening of sustainable health systems resilience in countries with various contexts. Geneva, 2022. URL: <https://www.who.int/publications/item/9789240048751> (дата звернення: 22.05.2026).

¹¹³Lopes A. V., Farias J. S. How Can Governance Support Collaborative Innovation in the Public Sector? A Systematic Review of the Literature // *International Review of Administrative Sciences*. 2022. Vol. 88(1). P. 122–130. DOI: 10.1177/0020852319893444.

¹¹⁴Гурочкіна В. В., Слободянюк Н. О. Механізми реалізації державної політики охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції // *Київський економічний науковий журнал*. 2025. № 10. С. 141–145. DOI: 10.32782/2786-765X/2025-10-18.

¹¹⁵European Commission. EU4Health Programme 2021–2027: A Vision for a Healthier European Union. Brussels, 2021. URL: <https://health.ec.europa.eu> (дата звернення: 22.05.2026).

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено трансформацію моделей взаємодії держави та громадянського суспільства у сфері громадського здоров'я в умовах війни та євроінтеграційних процесів в Україні. Проаналізовано сучасні підходи до врядування, засновані на міжсекторальній взаємодії, спільному врядуванні та партисипативних підходах. Визначено роль організацій громадянського суспільства у забезпеченні доступу до послуг, кризовому реагуванні та підтримці вразливих груп населення. Досліджено міжнародні практики взаємодії держави та громадянського суспільства у країнах Центральної та Східної Європи, зокрема моделі врядування, засновані на участі громад, механізми делегованого надання послуг та контракування. Встановлено, що сучасні моделі врядування у сфері громадського здоров'я передбачають посилення ролі громадянського суспільства у процесах формування та реалізації політики, координації кризового реагування та забезпечення безперервності послуг. Обґрунтовано, що в умовах війни та післявоєнного відновлення особливого значення набувають адаптивні підходи до врядування, міжсекторальна координація та розвиток локальної спроможності територіальних громад. Зроблено висновок, що розвиток партнерських моделей взаємодії між державою, громадянським суспільством та міжнародними партнерами може стати важливою основою для формування більш стійкої та адаптивної системи громадського здоров'я України.

Література

1. World Health Organization Regional Office for Europe. Public health services and public health functions within the health system. Copenhagen, 2018. URL: <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/398d7efa-cd89-4724-9784-f59743f38a8d/content>
2. World Health Organization Regional Office for Europe. Essential Public Health Operations. Copenhagen, 2022. URL: <https://iris.who.int/handle/10665/352705>
3. Webster P., Neal K. War and public health. *Journal of Public Health (Oxford)*. 2022. Vol. 44(2). P. 215–216. DOI: 10.1093/pubmed/fdac036.
4. World Health Organization. Health systems resilience toolkit: a WHO global public health good to support building and strengthening of sustainable health systems resilience in countries with various contexts. Geneva, 2022. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240048751>
5. Zaliska O., Oleshchuk O., Forman R. et al. Health impacts of the Russian invasion in Ukraine: need for global health action. *The Lancet*. 2022. Vol. 399. P. 1450–1452. DOI: 10.1016/S0140-6736(22)00734-8.

6. Hafiz O., Sun S., Yin X. et al. Examining the use and application of the WHO integrated people-centred health services framework in research globally: a systematic scoping review. *International Journal of Integrated Care*. 2024. Vol. 24(2). DOI: 10.5334/ijic.7611. URL: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11049668/>
7. Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 № 2573-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text>
8. Safi M., Bertram M. L., Gulis G. Assessing delivery of selected public health operations via Essential Public Health Operation Framework. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2020. Vol. 17(17). Article 6435. DOI: 10.3390/ijerph17176435.
9. Ansell C., Gash A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. Vol. 18(4). P. 543–571. DOI: 10.1093/jopart/mum032.
10. Yatsenko A., Tkeshelashvili I., Hurak I. NGOs' Development in Ukraine and Georgia: Social and Political Dimensions // *Przegląd Europejski*. 2022. No. 1. P. 161–176. DOI: 10.31338/1641-2478pe.1.22.11.
11. Stepanenko V., Hanquinet L. Civil society under wartime conditions in Ukraine: resilience, solidarity and new forms of civic engagement. *European Societies*. 2024. Vol. 26(2). P. 203–222. DOI: 10.1080/14616696.2023.2297453.
12. Emerson K., Nabatchi T. *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC : Georgetown University Press, 2015. 273 p.
13. Гурочкіна В. В., Слободянюк Н. О. Механізми реалізації державної політики охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції // *Київський економічний науковий журнал*. 2025. № 10. С. 141–145. DOI: 10.32782/2786-765X/2025-10-18. URL: <https://journals.kyumu.kyiv.ua/index.php/economy/article/view/285/278>
14. Мацик В. Публічна політика охорони громадського здоров'я України в умовах євроінтеграційних викликів // *Вісник Хмельницького національного університету*. Серія: Економічні науки. 2023. № 2. С. 357–362. DOI: 10.31891/2307-5740-2023-316-2-56.
15. European Commission. *EU4Health Programme 2021–2027: A vision for a healthier European Union*. Brussels, 2021. URL: <https://health.ec.europa.eu>
16. Mavee S. E. A. The relevance of civil society participation in democratic governance. *Administratio Publica*. 2022. Vol. 30(3). P. 171–191. URL: https://journals.co.za/doi/full/10.10520/ejc-adminpub_v30_n3_a11
17. Lopes A. V., Farias J. S. How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature.

International Review of Administrative Sciences. 2022. Vol. 88(1). P. 114–130. DOI: 10.1177/0020852319893444.

18. Gustafsson M., Matveieva O., Wihlborg E. et al. Adaptive governance amidst the war: overcoming challenges and strengthening collaborative digital service provision in Ukraine. *Government Information Quarterly*. 2025. Vol. 42. Article 102056. DOI: 10.1016/j.giq.2025.102056.

19. Chorna Y., Lukash I.-G., Kalancha Y. et al. Perspectives on multisectoral accountability framework to end tuberculosis in the Eastern Europe and Central Asia region: a mixed-methods study. *BMC Global and Public Health*. 2025. Vol. 3. Article 20. DOI: 10.1186/s44263-025-00136-y.

Information about the author:

Kuvshynova Yevheniia Valentynivna,

PhD Student in Public Administration and Governance
Andriy Meleshevych Doctoral School of Public Governance

National University of Kyiv-Mohyla Academy
2, Hryhorii Skovoroda Str., Kyiv, 04070, Ukraine

Executive Director of Convictus Ukraine

ORCID: 0000-0001-5519-6328

ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ ДУНАЙСЬКО-ЧОРНОМОРСЬКОГО РЕГІОНУ У ВЗАЄМИНАХ РУМУНІЇ ТА УКРАЇНИ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Кулачинський М. М.

ВСТУП

Країни – сусіди, які здобули незалежність у 1989 та 1991 рр. і мають важкий політичний та юридичний тягар минулого, просто приречені на добросусідські відносини, якщо вони прагнуть жити у європейському цивілізаційному просторі. Прагнення Румунії та України вступити у НАТО, бути членами Євросоюзу стали тим політичним та юридичним маркером у взаємодії та співпраці обох країн. Після усунення російського впливу на румунсько-українські відносини з 2014 року переважають стосунки на якісно новий рівень взаємовідносин, побудованих на взаємовигідних умовах, толерантному ставленні одне до одного, на основі європейських цінностей, і, будемо сподіватися, відкинули в минуле взаємні претензії та конфлікти між собою.

Вступ Румунії у НАТО та Євросоюз, а також анексія росією Криму та військовий конфлікт на Донбасі, який переріс у широкомасштабну війну рф проти України, створили додаткові механізми для діалогу та взаємодії Києва та Бухареста у військовій, гуманітарній та економічній сферах. Без перебільшень можна констатувати той факт, що Румунія сьогодні розглядається українською владою як вагомий стратегічний партнер у Дунайсько-Чорноморському регіоні.

1. Боротьба за історичну пам'ять: політико-правовий вимір

В історичному часі по різному склалися взаємини сусідніх народів, які мешкали в південно-західній частині України. Переважно більша частина Бессарабії після затвердження кордонів Румунії згідно Версальсько-Вашингтонській системі була складовою частиною румунської держави, і, взаємовідносини з УСРР носили епізодичний характер, а саме. Достеменно відомо, що під час голоду в радянській Україні 1921-1923 рр. міждержавний товарообіг тоді складав до 600 тис. карбованців при закупівлі зернових культур за золото, і то це практично була одноразова акція.¹ Зовсім недружніми були стосунки під час Другої світової війни, коли Румунія повернула собі втрачені

¹ Аппатов С.Й., Макан І.М. Українсько-румунські відносини: історія і сучасність // Український історичний журнал 1999 № 5. С. 93-94.

території Бессарабії та придбала нові у цьому кутку України з містом Одесою, яке все це мало назву Трансністрія.

Як повідомляв у свій час Олександр Даллін у цьому краї протягом 1942-1943 рр. спостерігалося певне економічне піднесення, запрацювали різноманітні фабрики, заводи, румуни ввели приватну власність на певні види підприємств, переважно легкої промисловості, запрацював одеський оперний театр, люди, які були задіяні на підприємствах почали отримувати заробітну плату тощо.² Та разом з тим саме в цей період у місцевого населення почалося складатися досить негативне враження від румун. Обірвані та голодні вони ходили по домівках шукаючи певні харчі. Їх жалюгідний вигляд попри репресії та покарання румунської адміністрації по відношенню щодо місцевих мешканців викликав у останніх не ненависть до цих солдат а презирство³. Після війни Румунія розглядалася майже як ворог у свідомості мешканців певного регіону. І цьому слугувала також і низка нормативно-правових документів, які були підписані під час Паризької мирної конференції, яка проходила у Парижі 1946–1947 рр. Тоді підписані між СРСР, де була присутня делегація з УРСР та країнами союзницями гітлерівської Німеччини, а саме із Болгарією, Італією, Румунією, Угорщиною та Фінляндією 10 лютого 1947 року. Після ратифікаційної процедури між сторонами зазначені договори набули чинності з 15 вересня 1947 року.

У цих договорах простежується два важливих моменти, а саме: зобов'язання країн союзниць Німеччини забезпечити для всіх їхніх громадян (які не є румунами за походженням), надати рівні права на основі свободи слова, друку і публічних зборів, віросповідання та політичних переконань. Крім того СРСР отримав право тримати там свої війська з метою підтримання комунікації з радянськими окупаційними військами в Австрії. Також передбачалося затримання та видача для проведення суду над посібниками нацизму, як тоді трактувалося військових злочинців, серед яких було чимало людей не румунського походження (Петро Лещенко).

Чергова політична криза у відносинах між СРСР та Румунією спалахнула у середині 60-х рр. минулого століття, через підписаний договір про режим радянсько-румунського кордону від 27 лютого 1961 року. Тут треба повернутися трохи назад, а саме: ще у 1949 році була утворена змішана радянсько-румунська комісія з демаркації державного кордону, на яку було покладено завдання перевірки лінії проходження українсько-румунського державного кордону та її

² Alexander Dallin *Odessa, 1941-1944 A Case Study of Soviet Territory under Foreign Rule*. Santa Monica, 1957. P. 107.

³ Alexander Dallin *Odessa, 1941-1944 Opt. cit.* P. 89–103.

позначення на місцевості. Результатом роботи комісії стало підписання 27 вересня 1949 року протоколу опису проходження лінії державного кордону між СРСР і Румунією. Далі 25 грудня 1949 року був договір про режим радянсько-румунського державного кордону, за яким лінія державного кордону між СРСР і РНР, встановлена відповідно до ст. 1 Мирного договору з Румунією, що набув чинності 15 вересня 1947 року, і протоколом уточнення проходження лінії державного кордону між СРСР і РНР, підписаним в Москві 4 лютого 1948 року, проходить на місцевості таким чином, як він визначений в документах демаркації, підписаних

27 вересня 1949 року в м. Бухаресті⁴. При чому протоколи до договору від 1961 року були підписані радянсько-румунською комісією у 1962 році та ратифіковані обома парламентами⁵.

Та незважаючи на певні домовленості румунська політична спільнота, навіть прорадянська тоді, підняла гостре тоді питання про «втрачені території», Бессарабію, Північну Буковину та округу Герца. До речі слід зауважити, що все це проходило на тлі зростання економічних відносин Румунії та УРСР. Так, на 1973 рік експорт української сторони до румунської становив, 496 млн. карб., тобто 8% від загально українського експорту. Натомість імпорт з Румунії до УРСР складав тоді 585 млн. карб., 20% від загально румунського експорту. Причому Румунія постачала готову продукцію, перед усім залізничні вагони, хімічне обладнання, одяг, взуття, меблі овочі та різноманітні консерви. Крім того румунські фахівці брали участь у розбудові Криворізького гірничо-збагачувального комбінату, Південноукраїнської АЕС тощо.⁶ УРСР постачала румунській стороні переважно сировину, тобто, залізну руду, кам'яне вугілля, металопрокат електроенергію.⁷

У рік повалення СРСР обидві країни вийшли з взаємними претензіями та звинуваченнями один одного. Вже у 1993 році Румунія в односторонньому порядку денонсувала угоду від 1961 року, яка була по суті базовою основою українсько-румунського кордону. Більше того румуни до 2014 року і небезпідставно вважали Україну певним агентом російських інтересів у цьому регіоні. Ще у 1992 році у Придністровському конфлікті республіку Молдову підтримувала Румунія, Україна зайняла тоді нейтральну позицію, в той час як українські право радикальні сили зайняли ворожу позицію по відношенню до Молдови.

⁴ Сірук М. Історичні територіальні претензії. Чому Румунія наполягає на незаконності передачі Україні острова Зміїний? // День №157, (2008) // <https://day.kyiv.ua/article/den-planety/istorychni-terytorialni-pretenziyi>

⁵ Там само.

⁶ Аппатов С.Й., Макан І.М. Вказ. пр. С 95.

⁷ Там само С. 96.

Все це ще й супроводжувалося контрабандою товарів послуг та людей через румунський, молдовський прикордонні коридори. Вже восени 1995 року міністр молоді та спорту Румунії А. Миронов закликав румунську молодь в Україні до єднання з етнічною Румунією де не існує вигаданої українцями молдовської нації.⁸

Подолання певного реваншизму румунська сторона знайшла в орієнтації на Євросоюз із подальшим членством у НАТО, оскільки головною умовою входження у ці організації було територіальне врегулювання взаємин з сусідніми державами. І, вже у лютому 1995 року прем'єр-міністр Румунії Ніколае Вакерю звернувся тоді до Києва про економічну співпрацю. Були закиди з боку румунської сторони щодо продовження співпраці по Криворізькому гірничо-збагачувальному комбінаті, відновленні поставок металургійної продукції, продукції машинобудування.

При перших тоді пострадянських перемовинах Румунія висунула вимогу до України, щодо денонсування пакту Молотова-Ріббентропа та відмовитися на користь останньої від острова Зміїний. У зустрічній полеміці Київ нагадав про недоторканість кордонів затверджений заключним Актом у Гельсінкі у 1995 році та попередніми домовленостями з ОБСЄ.

Нагадаємо, що сам острів знаходиться у північно-західній частині Чорного моря, близько 38 км від дельти Дунаю, 120 км від Одеси і 44,8 км від порту Суліна (Румунія). Найближчий від острова український населений пункт – м. Вилкове⁹. Як показала російсько-українська війна сьогодні Зміїний має важливе військово-стратегічне, економічне і політичне значення для України. Ще у січні 2002 року його було включено до складу Кілійського району Одеської області, а 8 лютого 2007 р. населеному пункту на острові було присвоєно назву «селище Біле». З метою створення належних умов для проживання людей (приблизно 80 осіб: прикордонники, науковці, технічний персонал маяка) і здійснення господарської та інших видів діяльності на острові Зміїний, Кабінетом Міністрів України було прийнято та забезпечено реалізацію відповідної Комплексної програми впродовж 2002–2006 років.¹⁰ Та на нашу думку претензія з боку румунської сторони крилася не стільки в територіальній близькості острова до Румунії, скільки у наявності там досить пристойних природних покладів

⁸ Аблазов К. Вони розмирюються. Що робимо Ми // Політика і час 1997. № 1. С. 93.

⁹ Дьяков О.А. Україна-Румунія: проблема делімітації континентального шельфу та виключних економічних зон // Стратегічні пріоритети. 2007. №4 (5) // https://www.libr.dp.ua/text/sp2007_4_24.pdf

¹⁰ Дьяков О.А. Україна-Румунія Вказ. Пр.

нафти та природного газу, які були розвідані, ще у 1980-х рр. крім того у 2001 році українська компанія «Чорноморнафтогаз» підтвердила наявність запасів вуглеводнів за 40 км на південь від острова, з прогнозним об'ємом 10 млн. тон нафти та 10 млрд. м³ газу¹¹. Значна частина цього обсягу залягає в районі о. Зміїного¹².

І тут об'єднавчим фактором примирення обох сторін може виступати іноземний інвестор, оскільки ані Румунія, ані Україна і до і після війни в плані здобуття природних покладів не можуть діяти самостійно, оскільки не мають відповідних технологій та нафтогазових кампаній. Треба зазначити, що ще у 2005 р. до Румунії прийшов крупний іноземний інвестор – австрійська нафтогазова компанія OMV, яка купила 35% акцій головної газонафтової румунської компанії Petrom і підписала угоди про розробку шельфу. До речі ця компанія заключила також договір по розробці шельфу і з Україною.¹³ Що в принципі доказує той факт, що об'єднавчим фактором обох країн дедалі буде відігравати міжнародний капітал.

Попередньо стосунки між Румунією та Україною почали налагоджуватися ще наприкінці 90-х рр. Анонсом цих покращень став Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією від 17.07.1997 року.¹⁴ Також від 14 серпня 1998 року було укладено угоду про створення єврорегіону «Нижній Дунай», який об'єднував транскордонну структуру Одеської області три райони Молдови та три повіти Румунії. Вже після цього Україна ратифікувала додатковий протокол від 26 березня 1998 року щодо Конвенції про режим судноплавства на Дунаї від 8 серпня 1948 року.¹⁵ Це по суті стало пролонгацією підписаного договору 1997 року, а саме на базі цього договору румунська сторона зніціювала включення до тексту пункту про створення двох єврорегіонів «Верхній Прут» і «Нижній Дунай». Ініціативу відобразили у ст. 8 вказаного договору, тобто вказано, що «Договірні Сторони відповідно до положень Європейської Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або місцевими органами влади заохочуватимуть і

¹¹ Козак В. 270 Гектарів уже втрачено на кордоні з Румунією // Дзеркало тижня. – №42. – 27 жовтня 2001 // http://dt.ua/POLITICS/270_gektariv_uzhe_vtracheno_na_kordoni

¹² Там само.

¹³ Гакман С. Сучасні аспекти українсько-румунських відносин // http://www.uames.org.ua/index.php?option=com_content

¹⁴ Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією (Договір ратифіковано Законом N 474/97-ВР від 17.07.97) // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642_003#Text

¹⁵ Про ратифікацію Додаткового протоколу від 26 березня 1998 року до Конвенції про режим судноплавства на Дунаї від 18 серпня 1948 року // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/664-14#Text>

підтримуватимуть безпосередні контакти і взаємовигідне співробітництво між адміністративно-територіальними одиницями України і Румунії, зокрема у прикордонних зонах.

Договірні Сторони діятимуть у рамках включення цього співробітництва в рамки відповідної діяльності європейських інституцій».¹⁶

Проблема створення двох єврорегіонів обговорювалась і на зустрічі Президентів України, Республіки Молдова та Румунії 3-4 липня 1997 р., на якій прийняли рішення про приєднання до вищеназваних єврорегіонів прикордонних адміністративно-територіальних одиниць Молдови. Вона також відображена у Заяві Президентів України, Республіки Молдова та Румунії щодо тристороннього співробітництва від 3 липня 1997 р. Так, у ст. 5 зазначено, що «підтримувати ініціативи і проекти за участю трьох держав, зокрема розвиток транскордонного співробітництва, прямих зав'язків між територіально-адміністративними одиницями, створення єврорегіонів «Нижній Дунай», «Верхній Прут», а також точкової вільної економічної зони в районі Рені – Галац – Джурджулешти». Цьому питанню присвячені дві статті Протоколу про тристороннє співробітництво між урядами України, Республіки Молдова та Румунії, підписаного тоді ж. Ст. 2 розділу II-го гласить, що «разом із зацікавленими відомствами на центральному та місцевому рівнях [Сторони] визначають конкретні заходи в рамках спільних програм по втіленню в життя домовленостей щодо розвитку єврорегіонів «Нижній Дунай» та «Верхній Прут» і точкової вільної економічної зони в районі Рені – Галац – Джурджулешти», і ст. 1 розділу III-го: «[Сторони] Заохочуватимуть встановлення і розвиток прямих зав'язків між місцевими органами влади, особливо у суміжних районах трьох країн з метою розвитку співробітництва адміністративно-територіальних одиниць відповідно до концепції єврорегіонів»¹⁷.

В цілому 1997 по 2004 роки обидві країни провели понад 24 раунди переговорів на рівні урядів країн та 10 на рівні експертів. Кульмінацією цих переговорів став позов Румунії до Міжнародного суду щодо «Морської делімітації» у Чорному морі, причиною спору став той же острів Зміїний, якого Румунія вважала скелею, а Україна островом. Вірним рішенням обох сторін стало визнання вердикту суду по цій справі обома сторонами.

Тоді Румунія, яка звернулася до Гаазького суду із позовом, та Україна, яка вирішила брати участь у судовому розгляді як відповідач,

¹⁶ Договір про відносини добросусідства і співробітництва...

¹⁷ Договір про відносини добросусідства і співробітництва...

підтвердили юрисдикцію головного судового органу ООН у даній справі, і наперед визнали взаємо прийнятність його рішення.¹⁸

Від 3 лютого 2009 року рішення Гаазького суду було насправді компромісним щодо обох країн.

Острів визнавався островом і залишався за територією України, а західна частина його морської території відходила до юрисдикції Румунії.¹⁹

Колишній экс-міністр закордонних справ України В. Огризко заявив, що розвідані та перспективні запаси газу на українській частині шельфу Чорного моря становлять до 800 млрд. кубометрів газу та 52 млн. тон нафти. Крім того, до української частини шельфу перейшло 21 з 25 розвіданих родовищ.²⁰

Вже після оприлюднення в Гаазі вердикту Міжнародного суду ООН між Києвом та Бухарестом виникла нова дискусія щодо інтерпретації румуно-українського базового договору 2003 року²¹. Обидві сторони тоді почали говорити про необхідність перегляду кордонів з Україною по річці Дунай²².

Тут слід додати той факт, що в межах Черновецької, Закарпатської та Одеської областей проживає 300 тисяч молдован та більш як 150 тисяч румун. З точки зору румунської трактовки це один народ, то в цілому це понад 400 тисяч чоловік, то українська сторона ще до російсько-української сторони виказувала певне занепокоєння, з того приводу, що колись Румунія може пред'явити певні претензії щодо повернення цих людей до Румунії разом з територіями цих українських областей. Тоді Україна форсованими темпами розпочала відроджувати дунайські порти з виходом у Чорне море. Так, кабінет міністрів України в односторонньому порядку почав розбудовувати глибоководний канал Дунай-чорне море з метою послаблення румунської монополії у судноплаванні у цьому регіоні. Питання це набуло актуальності 23 жовтня 2018 року, коли заступник міністра інфраструктури Юрій Лавренюк поставив на порядок денний реалізацію проекту «Реконструкція об'єктів будівництва «Створення глибоководного

¹⁸ Безега Т.М. Українсько-румунські територіальні суперечності: історичний аналіз та сучасний стан // Науковий вісник Ужгородського університету, серія «Історія», Випуск, 29, Ужгород, 2012 С. 36-42 // <https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/57d37f19-710e-471f-898e-00303e21bf77/content>

¹⁹ Там само.

²⁰ Там само.

²¹ Договір між Україною та Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань від 12.05.2004 // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642_022#Text

²² Білан І. Підводні течії українсько-румунських відносин // <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name>

суднового ходу р. Дунай – Чорне море на українській ділянці дельти». У тій нараді тоді взяли участь представники Адміністрації морських портів України, філії «Дельта-лоцман», ДП «Адміністрація морських портів України» та ПрАТ «Українське Дунайське пароплавство».²³ І зараз цей канал відіграє досить важливу роль у питанні логістики між обома державами під час війни, оскільки є потреба в перевезенні вантажів морським транспортом, тому і виникла потреба відновити дамбу на гирлі Бистре, яка зруйнувалася та замулилася, а також розчистити перекати на річці Дунай, щоб дозволити суднам із більшою тоннажністю скористатися каналом та пройти вгору по течії річки Дунай до Ізмаїлу та ще далі.

Ще 2022 році до акваторії додалися такі відрізки: водного об'єкта р. Дунай (Кілійське гирло) від 81 до 76 км, від 76 до 60,4 км, від 60,4 до 36,2 км, від 36,2 до 34,2 км, від 34,2 до 10,5 км, частину водного об'єкта р. Дунай (гирло Бистре) від 10,5 до 1,3 кілометра, водний об'єкт Морський підхідний канал глибоководного суднового ходу р. Дунай – Чорне море з огорожуючою дамбою за проектом глибоководного суднового ходу р. Дунай – Чорне море та охоронну зону, тобто майже 80 км ріки Дунай загалом (Кілійське гирло та гирло Бистре) відійшли до акваторії порту Ізмаїл.²⁴

Черговий виток непорозумінь між обома сторонами стали Харківські угоди між Україною та росією, за якими продовжувався термін перебування чорноморського флоту росії у Криму. Тоді президент Румунії Траян Бесеску прямо заявив, що нас невлаштовує факт пролонгації росією угоди про базування її флоту у Севастополі.²⁵ Румунські політики та експерти розглядали Україну як агента російської зовнішньої політики у Чорноморському регіоні.

Все це підігрівалося тоді гучними заявами члена суспільної ради при міністерстві оборони рф Ігоря Коротченко про те, що чорноморський флот рф у разі необхідності захистить Україну від претензій до неї з боку Румунії. Регіонали тоді вказували на необхідності грати на угорсько-румунських протиріччях та поглиблювати контакти з угорською провладною партією ФІДЕС, лідером, якої виступав прем'єр-міністр

²³ Міністерство інфраструктури розпочинає роботу над проектом створення глибоководного каналу р. Дунай – Чорне море, – Юрій Лавренко від 24 жовтня 2018 року // <https://www.kmu.gov.ua/news/ministerstvo-infrastrukturi-rozpochinaye-robotu-nad-proektom-stvorennya-glibokovodnogo-kanalu-r-dunaj-chorne-more-yurij-lavrenyuk>

²⁴ Як українці Дунайський судноплавний канал (до)будували // Екологія, право, людина 23 березня 2023 // <https://epl.org.ua/announces/yak-ukrayintsi-dunajskiy-sudnoplavnyj-kanal-do-buduvaly/>

²⁵ Тригуб П.М., Плетенчук Г.В. Територіальні суперечності між Україною та Румунією в контексті євроатлантичної інтеграції // <http://lib.kma.mk.ua/pdf/naukpraci/history/2010/>

Угорщини Віктор Орбан. Фактор загрози з боку Румунії розкручувався тоді російськими так і проросійськими українськими ЗМІ під час Майдану. Так згідно з фейковою інформацією Румунія має намір інтервенцію в Україну через захист своїх співгромадян (етнічних румун і молдован) у разі розпаду України. За зразок бралася заява сучавського блогера Адеварула Діну Заре, в якості державної позиції румунського уряду з гаслом «Завершуйте Майдан, а то Румунія нападе».²⁶ На такій негативній ноті тоді закінчувалися взаємні стосунки обох держав.

2. Стратегічне партнерство України та Румунії на фоні російсько-української війни

Вже після «Революції гідності» почалася певна політична відлига у стосунках між Україною та Румунією. Так, Румунія одною з перших країн засудила акт анексії Криму та конфлікт на Донбасі, за яким стояла росія.

Сталося певне «перевідкриття» одне одного у взаємних стосунках. Саме 2014 рік розставив крапки над «і» – ті, хто присягався у вічній дружбі (росія), здійснили акт агресії проти України.²⁷ Звичайно, ренесанс українсько-румунської співпраці не привів до врегулювання багатьох проблем, які накопичилися за понад двадцять років напружених відносин, але зараз принаймні з'явилася надія на розвиток довірливої співпраці, яка ґрунтується на підході «security first»²⁸.

Відразу після подій у Криму та на Донбасі Румунія стала одною з перших країн, яка ратифікувала Угоду про асоціацію Європейського Союзу з Україною. Голосування румунською стороною відбувалося пакетом, тобто в ньому були дві країни Україна та Молдова. На думку Румунії надмірна мілітаризація Криму викликає занепокоєння країн-членів НАТО у цьому регіоні.

Румунія відразу ініціювала створення на її території Бюро контррозвідки НАТО. Тоді за проханням новообраного президента Румунії Клауса Йоганіса до парламенту країни було проанансовано відкриття у Бухаресті такої структури.²⁹ Метою тоді виступали дії по зміцненню сил безпеки Альянсу в регіоні та протидії гібридним війнам. Ця ініціатива висувалася у контексті виконання Румунією зобов'язань,

²⁶ Там само.

²⁷ Солодкий С. Аудит зовнішньої політики. Румунія та Україна – чи можлива дружба через спільного ворога // Європейська правда 23 червня 2016 // <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/06/23/7051125/>

²⁸ Там само.

²⁹ Румунія стає головним партнером НАТО у Чорноморському регіоні від 12 серпня 2016 // <https://old.defence-ua.com/index.php/home-page/1409-rumuniya-staye-holovnym-partnerom-nato-v-chornomorskomu-rehioni>

взятих під час липневого 2016 року саміту Північноатлантичного альянсу у Варшаві, а також з метою зміцнення позицій НАТО у Південно-східній Європі.³⁰

Румунія виходила тоді в якості найважливішого партнера Північноатлантичного альянсу у Чорноморському регіоні через погіршення стосунків США з Туреччиною членом НАТО. Відразу ж тоді російські ЗМІ почали звинувачувати у спробі оточити її ворожими країнами Альянсу, а також країнами, які тоді взяли курс на зближення з НАТО, а саме Україна, Молдова, Грузія. Тоді генеральний секретар НАТО Йенс Столтенбер неоднозначно заявив про те, що сили НАТО мають на меті розвивати свою присутність у Чорноморському регіоні, багатому на нафту і газ, без загострення напруженості, втім чітко і послідовно протистояти планам росії створити тут буферну зону.³¹ Натомість росія почала піднімати ставки, через розміщення своїх військ у Південній Осетії, надмірній мілітаризації Криму та організації і підтримці сепаратистських урядів на Донбасі.

Ще травні 2016 р. Генеральний секретар НАТО Йенс Столтенберг відвідав Бухарест і високо оцінив внесок Румунії в безпеку регіону Чорного моря, її зобов'язання збільшити витрати на оборону до 2% ВВП.³² Було констатовано, що Румунія буде відігравати ключову роль у проектуванні стабільності за її межами, тобто у Молдові, Грузії та Україні.³³

На базі певних узгоджень з НАТО Румунія ініціювала проекти по оснащенню та участі національних економічних операторів у виробництві деяких видів військової техніки, як наприклад: броньовані транспортери, броньовані та неброньовані автомобілі, багатоцільові літаки, системи командування і управління та корвети.³⁴

Вже з 9 жовтня 2017 р. у Румунії почала функціонувати багатонаціональна бригада НАТО, яку було розгорнуто через російську експансію в Україні з 2014 року. Цей підрозділ спочатку був побудований на базі румунської бригади (до 4000 солдатів) і підтриманий контингентами з дев'яти інших країн НАТО. Його доповнює 900 військовослужбовців США. Сухопутний компонент

³⁰ Румунія Вказ.пр.

³¹ Генсек НАТО назвав розгортання в Румунії сил НАТО «прямою відповіддю на агресію Росії в Україні» від 9 жовтня 2017 // <https://gordonua.com/ukr/news/worldnews/-genssek-nato-nazvav-rozgotannja-v-rumuniji-sil-nato-prjamoju-vidpoviddju-na-agresiju-rosiji-v-ukrajini-211363.html>

³² Там само.

³³ Там само.

³⁴ Котенко Тетяна НАТО посилює свою присутність у Румунії від 9 жовтня, 2017 // <https://glavcom.ua/news/nato-posilyuje-svoyu-prisutnist-u-rumuniji-442834.html>

нараховуватиме 3-4 тисячі осіб, проте більшість із них складатимуть румунські солдати³⁵.

У розпорядження військових сил Альянсу Румунія зобов'язалася надавати свої порти у Чорному морі. Крім того, військово-повітряний компонент в значній мірі підсилюється літаками Великої Британії, Канади та Португалії. До речі, по сьогоднішній день португальські літаки здійснюють патрулювання повітряного простору над Румунією. Згідно з тодішніми домовленостями додаткове розгортання військових сил НАТО мало розцінюватися як відповідь Альянсу на ескалацію конфлікту у Чорному Морі, де були б порушені інтереси країн-членів Альянсу.

Непрозорі з точки зору європейської спільноти російсько-білоруські навчання «Захід-2017» заставили в певній мірі Північний Альянс подумати над збільшенням військових витрат у розмірі 4,3% від ВВП країни НАТО.³⁶

Виступаючи на Парламентській асамблеї НАТО в Бухаресті, Клаус Іоханніс стверджував, що НАТО не є ворогом росії, але водночас існує необхідність всеохоплюючої та послідовної позиції щодо російської федерації. По відношенню до росії, необхідна всебічна, узгоджена, довгострокова союзницька стратегія. Це повинно включати діалог, але з позиції сили.³⁷

Бухарестська 63 річна Парламентська асамблея НАТО, яка відбулася у жовтні 2017 року на думку експертів, прийняла резолюцію, яка де-юре створювала підстави для України щодо обрання алгоритму підготовки вступу у Північноатлантичний альянс. Про це тоді говорила Голова постійної делегації у НАТО народний депутат України від Блоку Петра Порошенка (БПП) Ірина Фріз. Вона тоді зазначала, що рішення, прийняті на Парламентській асамблеї – «це свідчення практичної інтеграції та поглибленої співпраці України з Північноатлантичним Альянсом. Україна має й буде членом НАТО!». ³⁸

Нагадаємо, що до цієї заяви була Постанова кабінету міністрів України Про затвердження Угоди між Урядом України та Організацією

³⁵ Там само.

³⁶ Secretary General in Bucharest: NATO is committed to Romania's security 12 May. 2016 // https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_130677.htm

³⁷ Тодоров Ігор Взаємодія Румунії з НАТО в контексті російської агресії в Україні // Румунсько-українські відносини. Історія та сучасність // Romanian-ukrainian relations. History and contemporaneity Tâșnad, 26-28 octombrie 2017 / Editori Irina Liuba Horvat, Anastasia Vehesh. București, 2018 S. 307.

³⁸ Фріз Ірина заявляє про «практичну інтеграцію» України з НАТО // УКРІНФОРМ від 12.10.2017 // <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2323457-friz-zaavlae-pro-practicnu-integraciu-ukraini-z-nato.html>

НАТО з підтримки та постачання про партнерство з підтримки спільного управління предметами постачання від 9 серпня 2017 року.³⁹

Прямо посилаючись на постанову Фріз зазначила, що отримання доступу стало можливим завдяки затвердженню Кабінетом Міністрів України міждержавної Угоди з НАТО з підтримки і постачання.⁴⁰

Саме цей доступ дозволяє Україні брати участь у відповідних тендерах НАТО, проводити онлайн закупівлі матеріально-технічних засобів, здійснювати оперативний обмін надлишковим майном між державами-учасниками.

Ще у резолюції «Зміцнення стабільності і безпеки в Чорноморському регіоні» з урахуванням поправки української делегації передбачається продовження обговорення з Україною і Грузією питання посилення співпраці в рамках НАТО. Як тоді заявлялося ПА НАТО створює юридичні підстави для переходу до обрання алгоритму щодо підготовки вступу в Альянс.⁴¹

Повертаючись до румунського питання можна з впевненістю сказати, що двосторонні українсько-румунські відносини між державами були поглиблені ще й участю військових обох країн у спільних багатонаціональних навчаннях. Нагадаємо, що в грудні минулого року допоміжне судно ВМС ЗСУ «Балта» в західній частині Чорного моря провело спільні навчання типу «PASSEX» з надводними кораблями флотів Румунії, США та Туреччини.⁴²

Зараз процес надання нелетального військового обладнання уряду України перебуває на завершальній стадії. Специфічні деталі щодо цього є предметом консультацій між Румунією і Україною. Також Румунія тоді мала надати Україні обладнання для кіберзахисту на більш ніж 1 млн євро в рамках трастового фонду НАТО з кібербезпеки.⁴³

³⁹ Постанова № 599 Про затвердження Угоди між Урядом України та Організацією НАТО з підтримки та постачання про партнерство з підтримки спільного управління предметами постачання від 9 серпня 2017 р. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2017-%D0%BF#Text>

⁴⁰ Фріз Ірина Вказ. пр.

⁴¹ Членство України в НАТО: ПА дала старт «відпрацюванню» алгоритму // Укрінформ від 09.10.2017 // <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2320973-clenstvo-ukraini-v-nato-parlamentska-asamblea-dala-start-vidpracuvannu-algoritmu.html>

⁴² Румунія стає головним партнером НАТО в Чорноморському регіоні // DEFENSE EXPRESS від 12 серпня 2016 // <https://old.defence-ua.com/index.php/home-page/1409-rumuniya-staye-holovnym-partnerom-nato-v-chornomorskomu-rehioni>

⁴³ Карпенко Л. Румунія в рамках трастового фонду НАТО надасть Україні обладнання для кіберзахисту на 1 млн євро, – Климпуш-Цинцадзе // https://censor.net/ua/videonews/445850/rumuniya_v_ramkah_trastovogo_fondu_nato_nadast_ukrayini_obladnannya_dlya_kiberzahystu_na_1_mln_yevro

Це один із фондів який активно використовується. Через нього Україна мала отримати обладнання, яке зможе забезпечити Україні більш активну і більш здатну систему кіберзахисту від Румунії, яка є країною-лідером саме в цьому трастовому фонді. До речі дискусія була продовжена про додаткове наповнення цього трастового фонду. Оскільки Україна знаходиться на першій лінії атаки.

Вице – прем'єр України Іванна Клімпуш – Цинцадзе зазначила, що кожна країна-член може давати мінімальні внески в 10-20 тис. євро і до декількох сотень або навіть мільйони євро, і, це мало б вирішуватися на рівні кожної країни. Це робота з кожним нашим партнером, щоб забезпечити їх внесок саме у цей трастовий фонд.⁴⁴

Нагадаємо, що 27-28 червня 2017 року сервери багатьох державних установ і комерційних структур в Україні зазнали масштабної кібератаки. 27 червня стало відомо, що комп'ютерні мережі кількох ЗМІ, підприємств і держструктур зазнали кібератаки. Зокрема, «Київенерго», «Ощадбанк» і «Укртелеком» атакували хакери. Вірус вражає комп'ютери ЗМІ, державних служб, банків і пошти. Спам-атаки зазнав аеропорт «Бориспіль».⁴⁵

Під час каденції на посту президента України Петра Порошенка було заключено ряд договорів з румунською стороною з поліпшення руху товарів та послуг у прикордонній території Одеської області. Так, між Орловкою (Одеська область) та Ісакчею (Румунія) по дну Дунаю був прокладений оптоволоконний кабель, а також між цими пунктами була налагоджена паромна переправа, яка функціонує й понині.

Під час великої агресії проти України з боку росії Румунія з перших днів цієї агресії заявила проукраїнську позицію і засудила дії Кремля. Румунська сторона у своїх політичних промовах заявляє про військові злочини та геноцид російських військових проти українського населення.

Президент Румунії Клаус Йоганніс був одним з перших європейських лідерів хто відвідав Україну на початку війни у 2022 році.

Вже через рік Володимир Зеленський здійснив свій візит до Румунії. Тоді обидва лідера у Бухаресті заявили про зародження стратегічного партнерства між обома країнами.

⁴⁴ Враховуючи безперервні атаки РФ в українському кіберпросторі, допомога НАТО з кіберзахисту є нагальною потребою для України, – Іванна Клімпуш-Цинцадзе у Брюсселі від 19 грудня 2018 року // <https://www.kmu.gov.ua/news/vrahovuyuchi-bezperervni-ataki-rf-ukrayinskomu-kiberprostori-dopomoga-nato-z-kiberzahistu-ye-nagalnoyu-potreboyu-dlya-ukrayini-ivanna-klimpush-cincadze-u-bryusseli>

⁴⁵ Карпенко Л. Вказ. пр.

Одною з ключових тем тоді було питання повітряної безпеки, тобто посилення ППО поблизу Дунаю – поблизу українського Півдня, якраз там, де Росія нищить критичну інфраструктуру та припортові об'єкти.

Після двосторонніх консультацій Бухарест розгорнув цілу систему заходів безпеки на кордоні з Україною: окрім посилення протиповітряної оборони, ближче до спільного кордону було розгорнуто чотири додаткові винищувачі F-16, внаслідок чого було розширено безпольотну зону, яка, відповідно до концепції NFZ (No Fly Zone), яка передбачає упереджувальні атаки задля запобігання потенційним порушенням, а також забезпечує спостереження без застосування сили. Попередні обмеження було встановлено на відстані 8 км уздовж українського кордону й на мінімальній висоті 1000 м. У вересні Міністерство національної оборони Румунії посилює ці правила, розширивши безпілотний коридор до 20-30 км.⁴⁶

«Це дасть змогу ефективніше здійснювати моніторинг і контроль за використанням повітряного простору», – зазначили тоді в оборонному відомстві Румунії.⁴⁷

Прес-конференція обох президентів у палаці Котрочень носила напівзакритий характер тис не менш в інтерв'ю румунським ЗМІ В. Зеленський додав, що посилення ППО у придунайському регіоні – не єдина спільна справа обох країн у архітектурі регіональної безпеки.⁴⁸

Зеленський розповів, що за час повномасштабного вторгнення Румунія надала Україні 15 пакетів військової допомоги. А питання, чому Бухарест не розповідає про військову підтримку України відкрито (якщо є про що розповідати), вмить стало ще одним лейтмотивом у румунських ЗМІ.

Вже у березні 2023 року Клаус Йоганіс оприлюднив підписаний закон про затвердження надзвичайної урядової постанови 81/2022, що вносить зміни у регламент про накопичення, вилучення та поповнення запасів продукції з резервів сил національної оборони. Тобто Румунія у зв'язку з діями Росії проти України змінила законодавство, щоб мати змогу в законний спосіб постачати озброєння не тільки країнам-членам НАТО, як це було раніше, а й іншим партнерам. І насамперед ідеться про Україну.⁴⁹

⁴⁶ Присяжнюк М. Від суперечок до партнерства. Як війна змінила відносини України й Румунії від 11. 08. 2023 р. // <https://texty.org.ua/articles/111060/vid-superechok-dopartnerstva-jak-vijna-zminyla-vidnosyny-ukrayiny-j-rumuniyi/>

⁴⁷ Там само.

⁴⁸ Там само.

⁴⁹ Троценко Л. ЗМІ дізналися про рішення Румунії передати зброю Україні // Кореспондент від 19 квітня 2022 // <https://ua.korrespondent.net/world/4470846-zmi-diznalisya-pro-rishennia-rumunii-peredaty-zbroiu-ukraini>

У 2022 року румунські компанії-постачальники озброєння забезпечували процес закупівлі для України. Так у липні 2022 року в розслідуванні болгарського видання *Vivol* з'явилася інформація, що постачання боєприпасів з Болгарії в Україну через посередництво румунських фірм по озброєнню. Так румунська державна компанія *Romarm*, закуповувала у Болгарії для України радянські боєприпаси, оскільки як відомо Україна в перші роки війни користувалася радянськими зразками зброї і єдина країна Європи яка ще певний час виготовляла боєприпаси для радянської техніки була Болгарія. Тоді директор *Romarm* Габріел Туцу водночас в офіційній відповіді болгарським журналістам це підтвердив. За його словами, між болгарською компанією *Alguns* і *Romarm* було укладено договір купівлі-продажу боєприпасів радянського зразка без певних уточнень про кількість.⁵⁰

На цьому співпраця не закінчилася, і вже 19 червня 2024 року на міжнародній виставці «*Eurosatory 2024*» у Парижі *NAUDI* підписала Меморандум про співпрацю з румунською бізнес-асоціацією виробників військової техніки *PATROMI*, що є новим витком у співпраці українських та румунських оборонних компаній⁵¹.

Співпраця з *PATROMI* відіграватиме ключову роль у підвищенні ефективності розвитку українського оборонно-промислового комплексу. Цей документ по суті відкриває нові можливості для обміну досвідом, технологіями та ресурсами.

За п'ять неповних років широкомасштабної агресії Україна доволі активно використовує отриману румунську зброю, а саме із *PC3B APR-40*, бронетранспортери *TAB-71* гаубиці, 122-мм та 152-мм артилерійські боєприпаси, вже натівського зразка, гранатомети, кулемети тощо.⁵²

Румунія абсолютно від своєї особистої ініціативи передала Україні *Patriot*, цей вчинок класифікується в категорії неможливого, оскільки без дозволу країни-виробника (США) країна-користувач немає права передавати цей вироб, тим більш країні не члену НАТО.

⁵⁰ Герасимчук С., Панченко Ю. Непублічний союзник: як Румунія допомагає Києву та чому там зростають рейтинги українофобів // Європейська правда від 22 січня 2024 // <https://www.euointegration.com.ua/articles/2024/01/22/7177908/>

⁵¹ *NAUDI* об'єднує приблизно півсотні українських приватних оборонних підприємств серед яких «Українська бронетехніка» та *Ukrspesystems*, та *PATROMI* об'єднує інтереси понад 200 румунських оборонних підприємств.

⁵² Фандоріна О. Румунія офіційно розсекретила дані про військові поставки Україні // Українські новини від 10 травня 2024 // <https://ukranews.com/ua/news/1005009-rumuniya-ofitsijno-rozsekretyla-dani-pro-vijskovi-postavky-ukraini>

Крім того, за інформацією тоді ще прем'єр-міністра Нідерландів Марка Рютте Румунія стане місцем навчання українських пілотів керуванню винищувачами F-16. Країни-НАТО розглядають Румунію як можливе місце для тренувань на бойових літаках, анонсованих улітку 2023 року. Зокрема Румунія, Нідерланди й американська компанія «Lockheed Martin» домовилися про створення центру підготовки пілотів винищувачів F-16. Згідно з домовленостями, новостворений регіональний центр на авіабазі «Фетешть» слугуватиме для потреб країн НАТО, а також його використовуватимуть і для підготовки українських пілотів.⁵³

Міністр оборони Румунії Ангела Тилвар тоді казала, «...за участі цього центру Румунія прагне забезпечити високоякісне тренувальне середовище з доступом до найсучасніших технічних ресурсів не лише для румунських пілотів, а й для пілотів з країн-союзників і партнерів, зокрема з України»⁵⁴.

Крім військової допомоги Румунія активно допомагає Україні в економічних питаннях. Так, прем'єр-міністр Румунії Марчел Чолаку заявив, що «понад 60% від загального обсягу українського експорту зерна піде транзитом через Румунію», оскільки Україна мала торгіву війну з Польщею і не лише з нею. Цей зерновий коридор охоплює не лише Румунію а й Республіку Молдову як посередника цього коридору, тобто і України до Румунії та України через Молдову у Румунію.⁵⁵

Румунія, першою відчула на собі й гуманітарні наслідки агресії РФ від хвилі біженців у перші дні бомбардувань українських міст. Загалом Румунія надала прихисток і допомогу близько 70 тис. українців. Одним з механізмів підтримки шукачів порятунку була програма «50/20»⁵⁶, яку румунський уряд започаткував вже в березні 2022 року. Згідно з програмою, фінансову компенсацію отримували й українці, й ті хто надавав притулок, тобто, якщо громадянин Румунії, який надавав українським біженцям житло, наприкінці місяця інформував міську владу, після чого обоє отримували компенсацію. Згодом програму було змінено на адресну фінансову допомогу українцям у розмірі 2000 лей (15610 грн) на проживання.⁵⁷

⁵³ Прадід Я. Нідерланди уточнили, коли до Румунії прибудуть обіцяні Україні літаки F-16 //zaxid.net від 30 жовтня 2023 р. // https://zaxid.net/niderlandi_utochnili_koli_do_rumuniyi_pribudut_obitsyani_ukrayini_litaki_f_16_n1573544

⁵⁴ Там само.

⁵⁵ Присяжнюк М. Від суперечок до партнерства Вказ. пр.

⁵⁶ У Румунії вітають українців, які рятуються від війни на Батьківщині // <https://dopomoha.ro/uk>

⁵⁷ Там само.

За офіційними даними Румунії, за перший рік повномасштабного вторгнення, станом на 24 лютого 2023 року громадянам України було видано 118 493 посвідок за механізмом тимчасового захисту. Станом на 31 березня 2023 року в Румунії налічувалося 124 035 біженців з України. Через рік після початку війни майже 3800 дітей українських біженців було зараховано до румунських шкіл і дитячих садків, а понад 6700 громадян України – працевлаштовано⁵⁸.

Війна в Україні поставила й крапку в залежності від російських нафтопродуктів, де роль Румунії в цьому плані є ключовою, тобто третина імпорту бензину, дизельного пального і скрапленого газу припадає на румунські компанії серед постачальників цих продуктів до України.

ВИСНОВКИ

Отже можна сказати, що починаючи з військових дій на Донбасі та анексії Криму розпочався причому прискореними темпами процес зближення України та Румунії у всіх сферах від гуманітарних до військово-технічних. Ще у 2010 році неможна було уявити, що Румунія буде виглядати як вкрай важливий та стратегічний партнер України, який надає дієву допомогу. На перспективу сьогодні можна сказати, що Румунія після закінчення війни буде досить ваговим політичним гравцем у Дунайсько-Чорноморському регіоні, і чи не важливим інвестором у відновленні всієї інфраструктури вказаного регіону, причому подібна зацікавленість румунської сторони чітко простежується у перемовинах різних рівнів з українською стороною. Вже сьогодні можемо сказати про старт налагодження ефективного та конструктивного діалогу у питаннях історичної пам'яті, мови румунської та молдовської громад на Півдні України. Справедливості ради слід зазначити, що економічна та культурна співпраця попри українсько-румунські протиріччя починаючи з 2000-х років ніколи не припинялася. Членство Румунії у НАТО та Євросоюзі та політична трансформація України після 2014 року по суті зробили можливим вироблення спільної стратегії розвитку та співжиття двох сусідніх країн.

АНОТАЦІЯ

У своїх непростих взаємовідносинах з Україною Румунія сьогодні виступає в якості надійного стратегічного партнера та захисником економічних, політичних, військових та соціальних інтересів України у Євросоюзі. У своєму розділі ми використовували описовий та історико

⁵⁸ Румунія приймає біженців з України безкоштовно // <https://marite.com.ua/fishky/fishky/rumuniya-pryymaye-bijentsiv-z-ukrany-bezkoshthovno/>

–порівняльний методи дослідження трансформаційних політичних та правових процесів, які проходили і продовжують проходити останніх тридцять років. Вийшовши із соціалістичного минулого обидві країни, маючи важкий історичний тягар пам'яті, підігріванні російськими спецслужбами розглядали один одного майже через військовий приціл. Кожна з країн розглядала встановлення політико-правової справедливості по своєму.

Вступ Румунії у НАТО та Євросоюз, а також стрімке просування України у питанні про приєднання до цих організацій та війна росії проти України переформатували взаємовідносини обох країн від добросусідських до вироблення загальної стратегії розвитку та майбутнього румунського інвестора в першу чергу Південного регіону України, які прописувалися у програмних документах ще з середини та кінця 2000-х років. Без перебільшень можна констатувати той факт, що Румунія сьогодні є надійним політичним та правовим провідником України до європейської великої сім'ї народів.

Література

1. Alexander Dallin Odessa, 1941-1944 A Case Study of Soviet Territory under Foreign Rule. Santa Monica, 1957. 297 P.

2. Secretary General in Bucharest: NATO is committed to Romania's security 12 May. 2016 // https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_130677.htm

3. Аблазов К. Вони розмірюються. Що робимо Ми // Політика і час 1997. № 1. С. 93–107.

4. Аппатов С.Й., Макан І.М. Українсько-румунські відносини: історія і сучасність // Український історичний журнал 1999 № 5. С. 87-100.

5. Безега Т.М. Українсько-румунські територіальні суперечності: історичний аналіз та сучасний стан // Науковий вісник Ужгородського університету, серія «Історія», Випуск, 29, Ужгород, 2012 С. 36-42 // <https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/57d37f19-710e-471f-898e-00303e21bf77/content>

6. Білан І. Підводні течії українсько-румунських відносин. – режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name>

7. Враховуючи безперервні атаки РФ в українському кіберпросторі, допомога НАТО з кіберзахисту є нагальною потребою для України, – Іванна Климпуш-Цинцадзе у Брюсселі від 19 грудня 2018 року // <https://www.kmu.gov.ua/news/vrahovuyuchi-bezperervni-ataki-rf-v-ukrayinskomu-kiberprostor-i-dopomoga-nato-z-kiberzahistu-ye-nagalnoyu-potreboyu-dlya-ukrayini-ivanna-klimpush-cincadze-u-bryusseli>

8. Гакман С. Сучасні аспекти українсько-румунських відносин // http://www.uames.org.ua/index.php?option=com_content

9. Генсек НАТО назвав розгортання в Румунії сил НАТО «прямою відповіддю на агресію Росії в Україні» від 9 жовтня 2017 // <https://gordonua.com/ukr/news/worldnews/-gensek-nato-nazvav-rozgartannja-v-rumuniji-sil-nato-prjamoju-vidpoviddju-na-agresiju-rosiji-v-ukrajini-211363.html>

10. Герасимчук С., Панченко Ю. Непублічний союзник: як Румунія допомагає Києву та чому там зростають рейтинги українофобів // Європейська правда від 22 січня 2024 // <https://www.euointegration.com.ua/articles/2024/01/22/7177908/>

11. Договір між Україною та Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань від 12.05.2004 // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642_022#Text

12. Договір про відносини добросусідства і співробітництва між Україною та Румунією (Договір ратифіковано Законом N 474/97-ВР від 17.07.97) // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642_003#Text

13. Дьяков О.А. Україна-Румунія: проблема делімітації континентального шельфу та виключних економічних зон // Стратегічні пріоритети. 2007. №4 (5) // https://www.libr.dp.ua/text/sp2007_4_24.pdf

14. Карпенко Л. Румунія в рамках трастового фонду НАТО надасть Україні обладнання для кіберзахисту на 1 млн євро, – Климпуш-Цинцадзе // https://censor.net/ua/videonews/445850/rumuniya_v_ramkah_trastovogo_fondu_nato_nadast_ukrayini_obladnannya_dlya_kiberzahystu_na_1 mln_yevro

15. Козак В. 270 Гектарів уже втрачено на кордоні з Румунією // Дзеркало тижня. – №42. – 27 жовтня 2001 // http://dt.ua/POLITICS/270_gektariv_uzhe_vtracheno_na_kordoni

16. Котенко Т. НАТО посилює свою присутність у Румунії від 9 жовтня, 2017 // <https://glavcom.ua/news/nato-posilyuje-svoyu-prisutnist-u-rumuniji-442834.html>

17. Максименко І. В. Відносини України та Румунії в контексті регіональних ініціатив ЄС // Міжнародні та політичні дослідження 2019. Випуск, 32 С. 135–153 // <http://heraldiss.onu.edu.ua/article/view/175822/193827>

18. Міністерство інфраструктури розпочинає роботу над проектом створення глибоководного каналу р. Дунай – Чорне море, – Юрій Лавренюк від 24 жовтня 2018 року // <https://www.kmu.gov.ua/news/ministerstvo-infrastrukturi-rozpochinaye-robotu-nad-proektom-stvorennya-glibokovodnogo-kanalu-r-dunaj-chorne-more-yurij-lavrenyuk>

19. Постанова № 599 Про затвердження Угоди між Урядом України та Організацією НАТО з підтримки та постачання про партнерство з підтримки спільного управління предметами постачання від 9 серпня 2017 р. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2017-%D0%BF#Text>

20. Прадід Я. Нідерланди уточнили, коли до Румунії прибудуть обіцяні Україні літаки F-16 // zaxid.net від 30 жовтня 2023 р. // https://zaxid.net/niderlandi_utochnili_koli_do_rumuniyi_pribudut_obitsyan_i_ukrayini_litaki_f_16_n1573544

21. Присяжнюк М. Від суперечок до партнерства. Як війна змінила відносини України й Румунії від 11. 08. 2023 р. // <https://texty.org.ua/articles/111060/vid-superechok-do-partnerstva-jak-vijna-zminyula-vidnosyny-ukrayiny-j-rumuniyi/>

22. Про ратифікацію Додаткового протоколу від 26 березня 1998 року до Конвенції про режим судноплавства на Дунаї від 18 серпня 1948 року // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/664-14#Text>

23. Румунія стає головним партнером НАТО у Чорноморському регіоні від 12 серпня 2016 // <https://old.defence-ua.com/index.php/home-page/1409-rumuniya-staye-holovnym-partnerom-nato-v-chornomorskomu-rehioni>

24. Румунія приймає біженців з України безкоштовно // <https://marite.com.ua/fishky/fishky/rumuniya-pryumaye-bijentsiv-z-ukrany-bezkoshtovno/>

25. Сірук М. Історичні територіальні претензії. Чому Румунія наполягає на незаконності передачі Україні острова Зміїний? // День №157, (2008) // <https://day.kyiv.ua/article/den-planety/istorychni-terytorialni-pretenziji>

26. Солодкий С. Аудит зовнішньої політики. Румунія та Україна – чи можлива дружба через спільного ворога // Європейська правда 23 червня 2016 // <https://www.euointegration.com.ua/articles/2016/06/23/7051125/>

27. Тодоров І. Взаємодія Румунії з НАТО в контексті російської агресії в Україні // Румунсько-українські відносини. Історія та сучасність // Romanian-ukrainian relations. History and contemporaneity Tâșnad, 26-28 octombrie 2017 / Editori Irina Liuba Horvat, Anastasia Vehesh. București, 2018 S. 305-317.

28. Троценко Л. ЗМІ дізналися про рішення Румунії передати зброю Україні // Кореспондент від 19 квітня 2022 // <https://ua.korrespondent.net/world/4470846-zmi-diznalisia-pro-rishennia-rumunii-peredaty-zbroui-ukraini>

29. Тригуб П.М., Плетенчук Г.В. Територіальні суперечності між Україною та Румунією в контексті євроатлантичної інтеграції // <http://lib.kma.mk.ua/pdf/naukpraci/history/2010/>

30. У Румунії вітають українців, які рятуються від війни на Батьківщині // <https://dopomoha.ro/uk>

31. Фандоріна О. Румунія офіційно розсекретила дані про військові поставки Україні // Українські новини від 10 травня 2024 // <https://ukranews.com/ua/news/1005009-rumuniya-ofitsijno-rozsekretyla-dani-pro-vijskovi-postavky-ukrayini>

32. Фріз Ірина заявляє про «практичну інтеграцію» України з НАТО // УКРІНФОРМ від 12.10.2017 // <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2323457-friz-zaavlae-pro-practicnu-integraciju-ukraini-z-nato.html>

33. Членство України в НАТО: ПА дала старт «відпрацюванню» алгоритму // Укрінформ від 09.10.2017 // <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2320973-clenstvo-ukraini-v-nato-parlamentska-asamblea-dala-start-vidpracuvannu-algoritmu.html>

34. Як українці Дунайський судноплавний канал (до)будували // Екологія, право, людина 23 березня 2023 // <https://epl.org.ua/announces/yak-ukrayintsi-dunajskyj-sudnoplavnyj-kanal-do-buduvaly/>

Information about the author:

Kulachinskyi Mickola Mickolayovich,

Candidate of Political Sciences,

Associate Professor at the Department of Social Sciences

Odesian National Medical University

2, Valikhovsky Lane, Odesa, 65001, Ukraine

ЦІННІСНА ЗУМОВЛЕНІСТЬ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРОСТОРУ

Кучук А. М.

ВСТУП

Правова природа Європейського Союзу як інтеграційного утворення, що виникло з волі суверенних держав, але водночас набуло ознак самостійного правового порядку, нерозривно пов'язана з питанням про його аксіологічний фундамент. Відзначу, що означене питання не є суто академічним: від відповіді на нього залежать конкретні правові наслідки – порядок вирішення колізій між правом Європейського Союзу і національним правом, критерії оцінки відповідності держав-членів вимогам Союзу, умови вступу нових членів і межі розширення та інші. Саме тому проблематика ціннісної зумовленості євроінтеграції заслуговує на самостійне доктринальне дослідження в контексті наукового аналізу правових аспектів формування єдиного європейського простору. Попри те що позитивістська правова традиція тривалий час утримувала дослідників у межах формально-юридичного аналізу норм установчих договорів, поступовий розвиток первинного права Європейського Союзу, судова практика Суду справедливості та конституційні зміни в державах-членах зумовили незворотний перехід до ціннісно орієнтованого підходу. Сьогодні ст. 2 Договору про Європейський Союз у редакції Лісабонського договору прямо закріплює, що «Союз засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин.»¹. Зазначені цінності не є декларативними – вони юридично операціоналізовані через систему механізмів конституційної відповідальності держав-членів і критеріїв набуття членства.

Дослідження ціннісного виміру євроінтеграції набуває особливого значення в умовах безпрецедентного за масштабом і швидкістю розширення Європейського Союзу та одночасного поглиблення кризи конституційної ідентичності в окремих державах-членах. Питання про те, чи є спільні цінності правовою умовою участі в інтеграційному

¹ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

проекті, чи лише його морально-політичним підґрунтям, потребує чіткої відповіді з позицій доктрини права. Для України, яка здійснює конституційно визначений курс на членство в Європейському Союзі, ця проблематика набуває важливого практичного значення.

1. Аксіологічна архітектура права Європейського Союзу: від декларацій до юридично обов'язкових норм

Відзначу, що становлення аксіологічного виміру права Європейського Союзу пройшло кілька чітких стадій. Так, на початковому етапі у добу Паризького (1951) та Римських (1957) договорів – інтеграційний проєкт позиціонувався переважно як інструмент економічної взаємозалежності, покликаної унеможливити нові збройні конфлікти між державами-членами. Утім вже тоді в установчих документах простежувалося усвідомлення того, що господарська інтеграція є засобом, а не метою: «вирішення перешкод, що розділяють Європу», мало відбуватися в ім'я збереження миру та утвердження ліберальних демократичних цінностей. «Європейське об'єднання вугілля і сталі, засноване в 1951 році, є першим кроком до забезпечення міцного миру. У 1957 році Римський договір засновує Європейське економічне співтовариство (ЄЕС) та нову еру дедалі тіснішої співпраці в Європі. Однак цей період також свідчить про початок холодної війни, яка розділяє континент на понад 40 років»².

Рубіжним у ціннісному конституюванні Європейського Союзу стало ухвалення Маастрихтського договору 1992 року, який не лише започаткував сучасну інституційну модель Союзу, а й уперше на рівні установчого права чітко закріпив фундаментальні принципи – демократію, правовладдя та повагу до людських прав – як засадничі орієнтири його функціонування і розвитку³. Важливо, що ці принципи отримали значення не лише внутрішніх конститутивних елементів, а й критеріїв зовнішньої легітимації, оскільки були покладені в основу оцінки держав, які прагнуть набути членства. Таким чином, цінності перестали бути декларативними і набули характеру нормативних умов участі у правопорядку Союзу.

Паралельно із цим процесом відбулося інституційне оформлення так званих Копенгагенські критерії (1993), які забезпечили конкретизацію аксіологічних засад у формі чітко визначених правових вимог. Йдеться,

² History of the European Union 1945-59. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_en

³ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

зокрема, про необхідність забезпечення стабільності інститутів, що гарантують демократію, правовладдя, людські права та захист меншин. Означені критерії виконали ключову функцію трансформації загальних цінностей у операційні стандарти оцінювання, придатні для практичного застосування в процедурі розширення Союзу. У подальшому їх значення лише посилилося: копенгагенські критерії стали не разовою умовою вступу, а постійним орієнтиром для оцінки якості державних інституцій, що зберігає актуальність і після набуття членства. У цьому контексті вони виступають своєрідним «містком» між ціннісною природою Союзу та його правовим порядком, забезпечуючи узгодженість між політичними засадами інтеграції та конкретними юридичними вимогами до держав.

Таким чином, Маастрихтський договір і копенгагенські критерії у сукупності заклали підвалини тієї моделі, в якій цінності Європейського Союзу функціонують як юридично значущі стандарти, що визначають як внутрішню організацію Союзу, так і умови його подальшого розширення.

Кардинальним кроком стало надання Хартії основоположних прав Європейського Союзу 2000 року юридично обов'язкового характеру в 2009 році після набрання чинності Лісабонським договором⁴. Означена Хартія систематизувала каталог основоположних прав у шести тематичних главах – «Гідність», «Свободи», «Рівність», «Солідарність», «Права громадян» і «Правосуддя» – тим самим наочно демонструючи ціннісну ієрархію, що поклала людську гідність в основу всього правового порядку Союзу. Доктрина Європейського Союзу сприйняла цей крок як конституціоналізацію аксіологічного підґрунтя інтеграції. Як я вже зазначав, «людська гідність є основоположною цінністю, яка визначає моральну, соціальну та правову природу людини у демократичному суспільстві. Вона виступає фундаментом системи права, на якому базуються людські права, забезпечується рівність, свобода та справедливість»⁵.

Ю. Габермас зауважував, що Європейський Союз потребує республіканської конституції, здатної вийти за межі міжнародного права та сформувати правопорядок для громадян⁶. Це спостереження вказує на глибинне протиріччя: первинне право Європейського Союзу є міжнародно-правовим за своїм походженням, але конституційним за

⁴ Хартія основоположних прав Європейського Союзу. URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu/>

⁵ Кучук А.М. Право як лабіринт визначеності : монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2025. 128 с.

⁶ Габермас Ю. Навіщо Європі Конституція. Критика. 2002. URL: <https://krytyka.com.ua/articles/navishcho-evropi-konstytutsiya>

функцією. Суд справедливості у справі Van Gend & Loos ще в 1963 р. констатував, що Спільнота «становить новий правовий порядок міжнародного права», суб'єктами якого є не лише держави-члени, а й їхні громадяни⁷.

Теоретичне осмислення правової природи цього нового порядку запропонував Дж. Г. Г. Вейлер, який позначив феномен Європейського Союзу поняттям «конституційна толерантність»: держави-члени поступаються суверенітетом на користь наднаціональних інституцій не всупереч, а в ім'я своїх конституційних цінностей. Такий підхід дозволяє пояснити, чому ціннісна відповідність є не зовнішньою умовою членства, а внутрішньою логікою самого інтеграційного проекту. Вказаний автор описував Європейський Союз як порядок, де держави-члени добровільно підпорядковуються праву Союзу, і таке підпорядкування здійснюється не як заперечення національної конституційності, а як її особливе продовження в європейському правопорядку. Також він пов'язував цей феномен із ідеєю, що Європа «толерантність Іншого» (tolerates the Other), тобто визнає іншість і взаємне самообмеження держав⁸.

Дж. Г. Г. Вейлер зазначає: «Європа залишається відданою ідеї дедалі тіснішого союзу між народами Союзу і цілком обґрунтовано продовжує відкидати ідею єдиного народу, націєтворення та європейської державності. Це доленосне рішення, яке варто вітати за повагу до самобутньої ідентичності, а також культурного й політичного розмаїття держав і націй, що складають Європу, лежить в основі демократичної дилеми Союзу»⁹.

Особливої уваги заслуговує питання про співвідношення переліку цінностей, закріплених у ст. 2 Договору про Європейський Союз, і системи основоположних прав Хартії. Доктринально ці два нормативні масиви є взаємодоповнюючими: якщо ст. 2 встановлює загальні аксіологічні засади функціонування Союзу, то Хартія операціоналізує їх у суб'єктивних правах фізичних осіб. А. фон Богданді обґрунтував, що засадничі принципи права Європейського Союзу виконують

⁷ Judgment of the Court of 5 February 1963. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration. Reference for a preliminary ruling: Tariefcommissie – Netherlands. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61962CJ0026>

⁸ Weiler J.H.H. The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration. Cambridge University Press, 1999. 364 p.

⁹ Weiler J.H.H. The European Union: Enlargement, Constitutionalism and Democracy. Vortrag am Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin am 29. November 1999. URL: <https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/whi/FCE/1999/weiler.pdf>

конституційну функцію, впорядковуючи відносини між нормами та забезпечуючи системну єдність правопорядку Союзу¹⁰. Відзначу, що положення ст. 2 Договору про Європейський Союз закріплюють не лише абстрактні орієнтири, а й нормативно значущі критерії належності до правопорядку Союзу. Такі цінності, як повага до гідності, свобода, демократія, рівність і правовладдя, виконують функцію конституційних принципів, які визначають межі допустимої поведінки держав-членів. У цьому сенсі вони не є суто декларативними: через механізми контролю (зокрема, процедуру за ст. 7 Договору про Європейський Союз) вони набувають характеру стандартів, порушення яких може мати інституційні наслідки.

Водночас Хартія основоположних прав Європейського Союзу не лише «операціоналізує» ці цінності, а й структурує їх у формі конкретних правових позицій суб'єкта. Відтак, Хартія «здійсне переклад» аксіології у мову юридичних вимог, які можуть бути безпосередньо заявлені у правозастосуванні. Наприклад, цінність гідності трансформується у заборону катувань, рабства, нелюдського чи такого, що принижує гідність поводження; цінність рівності – у розгалужену систему антидискримінаційних гарантій. Однак таке співвідношення не є одностороннім. Важливо акцентувати, що, по-перше, цінності мають самостійне нормативне значення поза межами Хартії. Судова практика Суду Європейського Союзу демонструє, що ст. 2 Договору про Європейський Союз може застосовуватися як автономний критерій оцінки дій держав-членів навіть у ситуаціях, коли безпосереднє порушення конкретного права Хартії складно довести, що особливо помітно у справах, пов'язаних із системними загрозами правовладдю. По-друге, Хартія не вичерпує змісту цінностей. Вона фіксує лише ті аспекти, які можуть бути виражені у формі суб'єктивних прав. Натомість такі елементи, як інституційна організація демократії чи структурні вимоги до незалежності судової влади, виходять за межі індивідуальних прав і залишаються у площині цінностей. По-третє, між цінностями і правами існує зворотний вплив. Тлумачення прав, закріплених у Хартії здійснюється у світлі цінностей ст. 2 Договору про Європейський Союз, що означає, що цінності виконують функцію «герменевтичного орієнтира»: вони задають напрям розширювального або обмежувального тлумачення конкретних правових гарантій. По-четверте, вкажу на функціональну асиметрію: колективний і індивідуальний виміри. Цінності адресовані передусім державам і інституціям Союзу як носіям публічної влади, тоді як права Хартії –

¹⁰ Bogdandy A. von Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch. *European Law Journal*. 2010. Vol. 16 (2). P. 97.

фізичним особам як носіям правових вимог. Таким чином, ідеться не лише про різний рівень абстракції, а й про різні адресати та механізми реалізації.

Відтак, уточню тезу про співвідношення ст. 2 Договору про Європейський Союз і Хартії основоположних прав Європейського Союзу: воно не зводиться до простої «операціоналізації». Йдеться про багаторівневу нормативну взаємодію, в якій: цінності виконують установчу, інтегративну та контрольну функції; права забезпечують їх конкретизацію та судову захищеність; обидва елементи разом формують єдиний аксіологічно-нормативний каркас правопорядку Союзу.

Такий підхід дозволяє уникнути спрощення і краще пояснює, чому порушення цінностей може мати значення навіть за відсутності прямого порушення конкретного суб'єктивного права, і навпаки – чому ефективний захист прав неможливий без опори на фундаментальні цінності Союзу.

Разом із тим необхідно враховувати, що на відміну від конституційних цінностей, відображених у текстах установчих документів, їхнє практичне значення визначається насамперед способом тлумачення, що його застосовує Суд справедливості. Телеологічне тлумачення норм права Європейського Союзу, яке є визначальним для практики Суду Європейського Союзу, передбачає орієнтацію не лише на буквальний зміст правової норми, але насамперед на цілі та цінності, задля досягнення яких відповідне правове регулювання було запроваджене. Такий підхід істотно відрізняється від суто формального або текстуального розуміння права, оскільки дозволяє суду враховувати загальні принципи правопорядку Європейського Союзу, його інтеграційну природу, а також необхідність забезпечення ефективного захисту людських прав. Унаслідок цього правові норми набувають значно ширшого змісту, ніж це може впливати з їх буквального формулювання, а судова практика фактично стає важливим механізмом розвитку самого права Європейського Союзу. Саме телеологічний підхід дав змогу Суду Європейського Союзу сформувати низку фундаментальних доктрин, зокрема принцип прямої дії права Європейського Союзу, принцип його верховенства, а також концепцію автономності правопорядку Європейського Союзу. Суд виходить із того, що право Союзу не може розглядатися лише як сукупність міжнародно-правових зобов'язань держав-членів, а становить самостійну правову систему, засновану на спільних цінностях і принципах. У такому контексті основоположні права починають виконувати роль не лише

окремого інституту, а універсального критерію оцінки законності будь-якої діяльності в межах правопорядку Союзу.

Показовим у цьому аспекті є рішення у справі Åkerberg Fransson¹¹, у якому Суд суттєво розширив сферу застосування Хартії основоположних прав Європейського Союзу. У зазначеному рішенні було сформульовано підхід, відповідно до якого положення Хартії підлягають застосуванню в будь-якій ситуації, що «охоплюється правом Союзу». Таке формулювання мало принципове значення, оскільки воно фактично відмовлялося від вузького розуміння меж дії Хартії лише випадками прямого застосування актів Європейський Союз. Натомість Суд акцентував увагу на функціональному зв'язку між діяльністю держави-члена та правом Союзу, навіть якщо такий зв'язок є опосередкованим.

У рішенні було прямо зазначено, що, коли держава-член реалізує право Європейський Союз, вона зобов'язана дотримуватися вимог Хартії основоположних прав Європейського Союзу, а тому сферу застосування Хартії не можна тлумачити надто вузько. Таким чином, Суд фактично пов'язав будь-яку реалізацію права Союзу з обов'язком забезпечення основоположних прав. Наведене означало, що держави-члени більше не можуть посилалися на внутрішню автономію у випадках, коли вони діють у сфері, пов'язаній із правом Європейського Союзу, оскільки така діяльність автоматично підпадає під контроль щодо дотримання стандартів людських прав, сформованих у межах правопорядку Європейського Союзу.

Саме тому рішення у справі Åkerberg Fransson часто розглядається як одне з ключових у процесі конституціоналізації права Європейського Союзу через призму основоположних прав. Воно засвідчило перехід від сприйняття Хартії як допоміжного документа до її розуміння як універсального стандарту оцінки діяльності держав-членів у межах сфери дії права Союзу. У ширшому контексті це рішення відобразило тенденцію до посилення аксіологічної складової права Європейського Союзу, у межах якої людські права розглядаються не як зовнішнє обмеження діяльності інституцій, а як внутрішня основа функціонування всього правопорядку Союзу.

Таким чином, аксіологічна архітектура права Європейського Союзу є не статичним зводом декларацій, а динамічною системою принципів, що постійно збагачується через судові тлумачення і реформи. Ця

¹¹ Iglesias Sánchez, S. TJUE – Sentencia de 26.2.2013 (Gran Sala) – Åklagaren y Hans Åkerberg Fransson, asunto C-617/10 «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea – Ámbito de aplicación – Artículo 51 – Aplicación del derecho de la Unión – Artículo 50 – Principio no. Revista De Derecho Comunitario Europeo. 2015. № 46. P. 1157–1175.

система утворює «нормативну матрицю», яка визначає не лише зміст конкретних норм, але й саму логіку функціонування інтеграційного правового порядку.

2. Правовладдя як системотвірна цінність у правопорядку Європейського Союзу: доктрина, механізми та виклики

Серед цінностей, перелічених у ст. 2 Договору про Європейський Союз, правовладдя посідає особливе, системоутворююче місце з огляду на його функціональну роль у правопорядку Союзу. Його специфіка полягає в тому, що воно виступає не лише як одна з фундаментальних цінностей поряд із демократією чи повагою до людських прав, а й як метанормативний принцип, який забезпечує можливість їх практичної реалізації. Іншими словами, правовладдя визначає ті процедурні та інституційні рамки, у межах яких інші цінності набувають реального змісту і можуть бути ефективно захищені.

Саме тому без дотримання правовладдя ні принцип демократії, ні система основоположних прав не здатні функціонувати належним чином. Демократія втрачає свою змістовність за відсутності юридичних гарантій прозорості, підконтрольності та обмеженості публічної влади, тоді як права особи залишаються декларативними без ефективних механізмів судового захисту. У цьому сенсі правовладдя виконує роль інституційного «каркасу», що забезпечує дієвість усього комплексу цінностей Союзу.

Більше того, правовладдя визначає характер взаємодії між різними елементами правової системи Європейського Союзу, забезпечуючи їх узгодженість і стабільність. Йдеться про вимоги законності, юридичної визначеності, заборони свавілля, ефективного судового захисту та незалежності судової влади, які разом формують стандарти належного функціонування публічної влади. Саме через ці елементи правовладдя набуває конкретного нормативного змісту і стає критерієм оцінки як діяльності інституцій Союзу, так і держав-членів.

Відтак, взаємозалежність між правовладдям, демократією та основоположними правами становить одну з ключових характеристик конституціоналізму Європейського Союзу: правовладдя не лише співіснує з іншими цінностями, а й забезпечує їхню єдність і ефективність, виступаючи необхідною передумовою їх реального втілення у правопорядку Союзу.

Р. Дворкін, розрізняючи «правило» і «принцип» у праві, наголошував, що принципи, на відміну від правил, мають вимірювану

«вагу» і потребують балансування в конкретних справах¹². Поглиблюючи цю тезу, О. Юхимчук відзначає, що «якщо свідчити про різне розуміння принципів і правил, варто взяти до уваги момент, що у випадку правил має місце механічне правозастосування, тоді як принцип є лише вказівником аргументації. Адже суб'єкт правозастосування може припустити, що принцип права виступає потенційною (за відсутності правил чи їх нечіткості) підставою вирішення справи, та у процесі її розгляду не брати до уваги одні принципи, водночас беручи до уваги інші, поступово звужуючи коло до одного-двох принципів, що стануть основою вирішення справи»¹³.

Правовладдя в системі Європейського Союзу функціонує саме як принцип у розумінні Р. Дворкіна, а не як окрема нормативна вимога чи чітко сформульоване правило поведінки. Його сутність полягає не у встановленні конкретного алгоритму дій для суб'єктів правовідносин, а у визначенні фундаментальних орієнтирів, яким має відповідати вся система організації та здійснення публічної влади. Саме тому правовладдя виконує функцію загального критерію оцінки якості правового порядку, законодавства, діяльності органів державної влади та судової практики. Воно виступає своєрідною метаюрідичною основою функціонування демократичної держави, забезпечуючи підпорядкування публічної влади праву та унеможливаючи її свавільне здійснення. Як я вже наголошував «правовладдя обґрунтовано слід розглядати як метапринцип конституційного порядку – нормативну засаду вищого рівня, яка визначає умови легітимності правової системи загалом. Воно не зводиться до формальної законності чи сукупності окремих елементів, а виступає структуроутворювальним ядром конституційного порядку, інтегруючи та «координуючи» дію інших принципів»¹⁴

У межах правопорядку Європейський Союз правовладдя розглядається як одна з базових цінностей, що визначає характер взаємодії між державою та особою, а також зміст діяльності інституцій публічної влади. Воно не обмежується лише формальною вимогою дотримання закону, оскільки передбачає відповідність самого закону певним змістовним критеріям справедливості, передбачуваності та недопущення зловживання владою. Саме через це правовладдя набуває

¹² Dworkin R. Taking rights seriously. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, 1978.

¹³ Юхимчук О. М. Концепція принципів права Рональда Дворкіна. *Європейський правничий часопис*. 2024. Вип. 2. С. 22. DOI 36919/3041 -1149(Print).2.2024.20-25

¹⁴ Кучук А.М., Пекарчук В.М. Верховенство права як метапринцип конституційного порядку: загально-правовий аспект та межі конституційної інтерпретації. *Нове українське право*. 2026. Вип. 1. С. 142-147. <https://doi.org/10.51989/NUL.2026.1.19>

значення інтегративного принципу, який об'єднує різні елементи демократичного конституціоналізму та забезпечує їх узгоджене функціонування.

Важливе значення для розуміння змісту правовладдя має доповідь Європейської комісії «За демократію через право», у якій було систематизовано основні вимоги, що характеризують це явище¹⁵. У зазначеному документі правовладдя розкривається через сукупність взаємопов'язаних елементів, кожен із яких забезпечує окремий аспект належного функціонування правової системи. До таких елементів віднесено законність, що передбачає діяльність органів публічної влади виключно в межах визначених повноважень і відповідно до встановлених процедур; правову визначеність, яка забезпечує передбачуваність правового регулювання та стабільність правового статусу особи; заборону свавілля, спрямовану на недопущення необґрунтованого або дискреційного втручання держави у сферу свободи людини.

Окрім цього, складовими правовладдя визначено доступ до правосуддя та ефективний судовий захист, що забезпечують можливість оскарження рішень органів влади й поновлення порушених прав. Не менш важливими елементами є дотримання людських прав, а також недискримінація і рівність перед законом, які відображають вимогу однакового та справедливого ставлення держави до кожної особи незалежно від будь-яких ознак. Сукупність зазначених компонентів свідчить про те, що правовладдя у сучасному європейському праворозумінні охоплює не лише формально-юридичний аспект функціонування права, але й його ціннісний зміст, пов'язаний із забезпеченням свободи, справедливості та обмеженням публічної влади.

Відзначу, що специфіка функціонування верховенства права в правовому порядку Європейського Союзу полягає в тому, що воно реалізується через двоступеневу систему – наднаціональний і національний рівні – які мають бути взаємоузгодженими. Принцип лояльної співпраці, закріплений у ст. 4(3) Договору про Європейський Союз, зобов'язує держави-члени забезпечити ефективне виконання права Союзу («Союз та держави-члени з цілковитою взаємною повагою допомагають одне одному виконувати завдання, що випливають з Договорів. Держави-члени вживають усіх належних заходів, загальних або спеціальних, щоб забезпечити виконання зобов'язань, що постають з Договорів або випливають з актів установ Союзу. Держави-члени

¹⁵ Report on the Rule of Law Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011). URL: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29003rev-e.pdf>

сприяють виконанню завдань Союзу й утримуються від будь-яких дій, що можуть загрожувати досягненню цілей Союзу»¹⁶), тоді як ст. 19 Договору про Європейський Союз встановлює обов'язок щодо функціонування ефективної судової системи («Держави-члени надають засоби судового захисту, достатні для того, щоб забезпечити ефективний правовий захист у сферах, охоплених законодавством Союзу»¹⁷).

Згадана вище двоступенева природа функціонування правовладдя у правопорядку Союзу потребує уточнення через розкриття її внутрішньої логіки та механізмів взаємоузгодження. Так, насамперед, ідеться не про просте співіснування двох рівнів, а про єдину інтегровану систему, в якій наднаціональний і національний виміри перебувають у відносинах функціональної взаємозалежності. На рівні Союзу правовладдя формулюється як засаднича цінність у Договір про Європейський Союз та конкретизується у практиці Суду Європейського Союзу. Водночас його практична реалізація значною мірою покладається на національні правові системи, які виступають «провідниками» права Союзу.

Такий стан зумовлює одну з ключових особливостей функціонування правовладдя в системі Європейського Союзу: його ефективність безпосередньо залежить від якості забезпечення відповідних стандартів на національному рівні. На відміну від класичних міжнародних організацій, де реалізація міжнародно-правових норм значною мірою залишається у сфері політичної відповідальності держав, правопорядок Європейського Союзу функціонує через постійну та безпосередню взаємодію з національними правовими системами. Саме тому дотримання принципу правовладдя не може забезпечуватися виключно інституціями Союзу, оскільки основний масив права Європейського Союзу реалізується органами держав-членів, передусім національними судами.

Національні судові органи відіграють центральну роль у механізмі функціонування права Союзу, адже саме вони щоденно застосовують норми права Європейського Союзу у конкретних правовідносинах, забезпечують захист прав осіб та здійснюють контроль за відповідністю діяльності органів влади вимогам правовладдя. Через це ефективність правопорядку Союзу значною мірою залежить від здатності національних судів забезпечити реальний, а не декларативний судовий захист. Вони повинні гарантувати не лише формальний доступ до

¹⁶ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

¹⁷ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

правосуддя, але й дотримання фундаментальних стандартів незалежності, безсторонності та справедливості судового розгляду, без яких застосування права Союзу втрачає свою ефективність.

У цьому контексті національні суди фактично функціонують як «децентралізовані суди Союзу». Така характеристика відображає особливу природу судової системи Європейського Союзу, яка не побудована за моделлю повної централізації, а ґрунтується на співпраці між Судом Європейського Союзу та судами держав-членів. Саме національні суди забезпечують практичну реалізацію значної частини права Союзу, а механізм преюдиціальних звернень формує постійний діалог між ними та Судом Європейського Союзу. Унаслідок цього національний суддя діє не лише як орган внутрішньої юрисдикції держави, але і як суб'єкт забезпечення єдності та ефективності правопорядку Союзу.

Такий підхід закономірно зумовлює підвищені вимоги до інституційної спроможності національних судових систем. Ідеться не лише про формальне існування судів або процедур судового захисту, а про реальну здатність судової влади діяти незалежно від політичного впливу, гарантувати рівність сторін та забезпечувати ефективне застосування права Європейського Союзу. Саме тому питання судової незалежності, порядку формування суддівського корпусу, дисциплінарної відповідальності суддів та гарантій їхньої незмінюваності набули в праві Союзу не лише внутрішньодержавного, а й загальноєвропейського значення.

Більше того, у сучасній практиці Суду Європейського Союзу принцип незалежності національних судів дедалі частіше розглядається як необхідна передумова ефективного функціонування всього правопорядку Європейського Союзу. Порушення незалежності судової влади в окремій державі-члені вже не сприймається виключно як її внутрішня проблема, оскільки воно здатне поставити під сумнів належне застосування права Союзу та ефективність захисту людських прав у межах усього інтеграційного простору. Саме тому забезпечення правовладдя на національному рівні поступово трансформується з елементу внутрішньої організації держави у спільну цінність та спільний інтерес Європейського Союзу.

Водночас взаємоузгодженість двох рівнів не є автоматичною і забезпечується через низку юридичних механізмів. По-перше, доктрина верховенства права Союзу вимагає, щоб національні норми не суперечили нормам Союзу, а у разі колізії – не застосовувалися, що створює ієрархічний вимір узгодженості, який гарантує єдність правового простору. По-друге, механізм попереднього звернення забезпечує діалог між національними судами і Судом Європейського

Союзу, що дозволяє досягати однакового тлумачення права Союзу та уникати фрагментації правозастосування. По-третє, інституційні гарантії незалежності судової влади на національному рівні розглядаються як елемент правовладдя Союзу. У сучасній практиці Суду Європейського Союзу саме критерій незалежності судів став центральним індикатором дотримання правовладдя державами-членами. По-четверте, важливу роль відіграють контрольні та превентивні механізми, зокрема політико-правові процедури, спрямовані на реагування на системні загрози цінностям Союзу. Вони підкреслюють, що національний рівень не є автономним у питаннях дотримання правовладдя, а підлягає наднаціональній оцінці.

Відтак, двоступенева система функціонування правовладдя в Європейському Союзі характеризується не поділом, а структурною єдністю через взаємне коригування: наднаціональний рівень задає стандарти та здійснює контроль, тоді як національний – забезпечує їх щоденну реалізацію. Порушення на одному рівні неминуче впливає на інший, що зумовлює трансформацію правовладдя з внутрішньодержавного принципу у спільну цінність і спільну відповідальність держав-членів та інституцій Союзу.

Саме тому однією з ключових вимог, що ставляться до України у контексті її європейської інтеграції, є формування інституційно спроможної системи правосуддя, яка гарантує незалежність і неупередженість суду. У площині двоступеневої моделі функціонування правовладдя це питання набуває важливого значення: національні суди повинні не лише відповідати внутрішнім конституційним стандартам, а й забезпечувати ефективне застосування права Союзу відповідно до вимог, що випливають із Договору про Європейський Союз.

З огляду на вказане, незалежність судової влади перестає бути виключно внутрішньою характеристикою національного правопорядку і трансформується в умову функціонування правопорядку Союзу як такого. Практика Суду Європейського Союзу послідовно виходить із того, що відсутність належних гарантій незалежності судів у державі-члені (або державі, яка прагне набути такого статусу) підриває довіру до всієї системи взаємного визнання та співробітництва, на яких базується право Союзу.

У цьому контексті вимога щодо незалежного і неупередженого суду охоплює не лише формальні аспекти (процедури призначення суддів, їх незмінюваність, інституційні гарантії), а й функціональну здатність судів діяти без зовнішнього впливу, забезпечуючи ефективний судовий захист та однакове застосування права. Відтак ідеться про створення такої моделі правосуддя, яка органічно інтегрується у наднаціональний правовий простір і здатна виконувати роль повноцінного елементу європейської системи правовладдя.

Відзначу, що судова практика Суду справедливості виробила розгорнуту доктрину вимог до незалежності судової влади як необхідного складника правовладдя. Серія справ проти Польщі (2019-2021) та Угорщини (2022) продемонструвала готовність Суду кваліфікувати системні порушення принципів незалежності суддів як несумісні з базовими цінностями Європейського Союзу. Більш того, у справі C-156/21 Суд Європейського Союзу відхилив вимоги Угорщини про скасування Регламенту 2020/2092, підтвердивши, що механізм умовності (регламент 2020/2092 встановлює зв'язок між захистом бюджету Європейського Союзу і дотриманням принципу правовладдя) є сумісним із Договорами та належно пов'язаний із захистом бюджету Союзу й принципом правовладдя¹⁸.

Інструментарій захисту правовладдя, яким нині розпоряджається Європейський Союз, охоплює кілька рівнів: процедура попередження за ст. 7 Договору про Європейський Союз; механізм умовності надання коштів із бюджету Союзу; постійний діалог про правовладдя в межах Ради Європейського Союзу; а також щорічна доповідь Комісії про правовладдя в державах-членах.

Наголошу, що щорічна доповідь Європейської комісії про правовладдя поступово трансформується з аналітичного документа у дієвий механізм стимулювання реформ. Зокрема, з моменту її запровадження у 2020 році вона виявила здатність впливати на національні правопорядки: значна частина рекомендацій, наданих державам-членам, отримує повне або часткове врахування, що свідчить про формування сталого циклу моніторингу та коригування. Водночас доповідь не лише фіксує позитивну динаміку, а й виявляє зони системних ризиків, підкреслюючи, що у низці держав-членів проблеми правовладдя зберігаються або навіть загострюються, що зумовлює необхідність подальшого інституційного реагування¹⁹.

Важливою новацією є поступове поширення цього інструменту на держави-кандидати: включення до доповіді окремих розділів щодо держав, які перебувають на просунутому етапі переговорів про вступ,

¹⁸ Judgment of the Court (Full Court) of 16 February 2022. Hungary v European Parliament and Council of the European Union. Action for annulment – Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 – General regime of conditionality for the protection of the Union budget – Protection of the Union budget in the case of breaches of the principles of the rule of law in the Member States – Legal basis – Article 322(1)(a) TFEU – Alleged circumvention of Article 7 TEU and Article 269 TFEU – Alleged infringements of Article 4(1), Article 5(2) and Article 13(2) TEU and of the principles of legal certainty, proportionality and equality of Member States before the Treaties. Case C-156/21. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62021CJ0156>

¹⁹ Звіт про верховенство права за 2024 рік: з 5-м виданням ЄС краще готовий протистояти викликам верховенства права. URL: <https://uk.eureporter.co/politics/european-commission/2024/07/29/rule-of-law-report-2024-with-the-5th-edition-the-eu-is-better-equipped-to-face-rule-of-law-challenges/>

засвідчує інтеграцію вимог правовладдя у процес розширення Союзу. Водночас специфіка цього підходу полягає в тому, що рекомендації для таких держав формуються у межах спеціального механізму розширення, що підкреслює диференційований характер правових інструментів залежно від статусу держави.

Окрім цього, доповідь виконує не лише регулятивну, а й комунікативну функцію, формуючи суспільну підтримку стандартів правовладдя. Дані соціологічних досліджень, зокрема Євробарометра, свідчать про високий рівень усвідомлення громадянами значущості цінностей Союзу та ролі наднаціональних інституцій у їх забезпеченні, що підсилює легітимність відповідних політик.

Додам, що структурно доповідь охоплює чотири взаємопов'язані виміри – функціонування національних систем правосуддя, антикорупційні механізми, свободу та плюралізм засобів масової інформації, а також інституційні стримування і противаги. Така побудова відображає комплексний характер правовладдя як принципу, що не зводиться до діяльності судової влади, а охоплює цілісну архітектуру публічної влади. У підсумку, щорічна доповідь постає як центральний елемент превентивного та координаційного механізму, який поєднує оцінювання, рекомендації та політичний діалог, забезпечуючи узгодженість двоступеневої системи функціонування правовладдя в Європейському Союзі.

Водночас попри розгалуженість цього арсеналу захисту правовладдя, його ефективність залишається предметом дискусій у науковій літературі: процедура за ст. 7 Договору про Європейський Союз, що дозволяє зупинити права держави-члена, жодного разу не доведена до логічного завершення через вимогу одностайності в Раді. 6 травня 2024 року Європейська Комісія оголосила про закриття процедури за статтею 7 Договору про Європейський Союз проти Польщі. «Досі процедура за статтею 7 була застосована лише проти Угорщини за межами Польщі»²⁰.

«Говорячи про дану процедуру необхідно сказати, що для Європейського Союзу проаналізований механізм є складним з огляду на наступне. По-перше, складний процедурний характер через залучення до участі трьох основних інституцій Союзу та держав-членів. По-друге, спрацьовування застосування механізму статті 7 призводить до

²⁰ Боднар про критику Угорщини щодо закриття статті 7 проти Польщі: вони не хочуть почуватися самотніми. URL: <https://www.pap.pl/ua/ukrainian/news/bodnar-pro-kritiku-ugorschini-schodo-zakrityya-statti-7-proti-polschi-voni-ne>

складного політичного становища»²¹ – зазначають А. Шлапак і А. Донець.

Значення правовладдя як критерію оцінки кандидатів на членство в Європейському Союзі важко переоцінити. Уже в «Порядку денному 2000» Європейська комісія наголошувала на здатності держави-кандидата взяти на себе зобов'язання членства, що передбачає належну правову та адміністративну спроможність²².

Для України цей аспект набуває визначальної ваги: висновок Комісії від 17 червня 2022 р. рекомендував надати Україні статус кандидата за умови виконання семи пріоритетних заходів, переважна більшість яких безпосередньо пов'язана з утвердженням правовладдя реформою Конституційного Суду, добром суддів до системи судоустрою, незалежністю антикорупційних органів.

Як відзначається на сайті Європейської комісії, уже в червні 2022 року Європейська комісія оприлюднила свій висновок щодо заявки, після чого держави-члени Союзу ухвалили політичне рішення про надання Україні статусу кандидата. Наступним етапом стало рішення Європейської ради у грудні 2023 року про початок переговорів про вступ, які були формально відкриті в межах першої міжурядової конференції у червні 2024 року. Вступний процес передбачає системну адаптацію національного правопорядку до права Союзу (*acquis*), що охоплює не лише імплементацію нормативних приписів, а й досягнення інституційної спроможності їх ефективного застосування. Попри об'єктивні виклики, зумовлені збройною агресією, Україна демонструє здатність забезпечувати поступ у проведенні реформ, що мають структурний характер. Зокрема, зафіксовано прогрес у таких напрямках, як трансформація системи правосуддя, формування функціонуючих засад ринкової економіки, удосконалення механізмів протидії відмиванню коштів, модернізація публічного управління, а також забезпечення належного рівня захисту прав осіб, які належать до національних меншин. Сукупно це свідчить про поступове наближення національної правової системи до стандартів Союзу та інтеграцію України у спільний простір правовладдя²³.

²¹ Шлапак А.В., Донець А.А. Механізм застосування та значення статті 7 Договору про Європейський Союз. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2018. № 10 (50). Т. 4. С. 44.

²² European Commission. *Agenda 2000: For a stronger and wider Union*. Vol. I: Communication. Strasbourg, 15 July 1997. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/doc_97_6/DOC_97_6_EN.pdf

²³ Україна на шляху вступу до ЄС. URL: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/ukraines-path-towards-eu-accession_uk

Вітчизняна доктрина права поступово відходить від формально-позитивістського підходу до аналізу правовладдя, значну роль у цьому процесі відіграє науковий доробок С. Головатого²⁴. У науковій літературі підкреслюється конвергенція практики Суду Європейського Союзу і Європейського суду з прав людини у виробленні стандартів правовладдя, а також конститутивне значення цього принципу для правопорядку Європейського Союзу.

Таким чином, правовладдя в правовому порядку Європейського Союзу виконує потрібну функцію: аксіологічну (визначає ціннісну спрямованість інтеграції), конституційну (встановлює базові вимоги до правового порядку держав-членів) і критеріальну (слугує мірилом оцінки відповідності кандидатів стандартам Союзу). Така багатовимірність перетворює правовладдя на наріжний камінь усієї будівлі правового конституціоналізму Європейського Союзу.

3. Ціннісна конвергенція як правова умова участі України в євроінтеграційних процесах

«Курс на європейську інтеграцію є природним наслідком здобуття Україною незалежності. Його витoki – в історії нашого народу й усвідомленні права жити в демократичній, економічно розвинутій, соціально орієнтованій країні. Його мета – створення шляхом масштабних внутрішніх перетворень умов для входження до спільноти європейських розвинутих країн»²⁵.

Набуття Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі у 2022 році знаменує якісно новий етап у правовому оформленні відносин між Україною та Союзом. Якщо раніше правовою основою співробітництва слугувала Угода про асоціацію від 2014 року, яка передбачала наближення законодавства, але не ставила питання членства в практичну площину, то сьогодні мова йде про правову інтеграцію, кінцевим результатом якої є набуття повноправного членства з усіма його юридичними наслідками.

Вважаю, що Угода про асоціацію заклала принципово важливий механізм: вона не лише передбачає гармонізацію законодавства у конкретних секторах, але й закріплює «поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі» як інструмент поступової інтеграції правових порядків. Преамбула Угоди прямо посилається на «спільні цінності» та «принципи, що є спільними для Сторін» як засаду договірних відносин, тим самим надаючи ціннісному виміру юридично значуще самостійне місце в архітектурі документа – «Сторони... ВІДДАНІ тісним і тривалим

²⁴ Головатий С. Верховенство права: У 3-х кн. / Книга 1. Київ: Фенікс, 2006.

²⁵ Європейська інтеграція. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/integration/>

відносинам, які ґрунтуються на спільних цінностях, а саме: на повазі до демократичних принципів, верховенства права, доброго врядування, прав людини і основоположних свобод, у тому числі прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації осіб, які належать до меншин, і повазі до різноманітності, людської гідності та відданості принципам вільної ринкової економіки»²⁶.

Конституційне закріплення євроінтеграційного курсу України у ст. 102 та преамбулі Конституції України²⁷ перетворює відповідне питання з предмета зовнішньополітичного вибору на конституційно визначений правовий обов'язок держави. Конституційна реформа 2019 р. внесла до тексту Основного Закону згадку про «незворотність» європейського курсу України, що має не лише символічне, але й суттєве юридичне значення: подальший відступ від євроінтеграційного напрямку потребував би конституційних змін у порядку, передбаченому розділом XIII.

На мою думку, ключовим правовим викликом для України в контексті ціннісної конвергенції є необхідність реального, а не декларативного утвердження незалежності судових та антикорупційних інституцій. Висновок Європейської комісії 2022 р. визначив сім пріоритетних умов, виконання яких є передумовою початку переговорів про вступ. Серед них особливе місце посідають: відбір суддів Конституційного Суду відповідно до прозорих та конкурентних процедур; забезпечення функціональної незалежності Національного антикорупційного бюро України і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; прийняття медіазакону відповідно до стандартів Європейського Союзу.

Правові механізми виконання умов Європейського Союзу в Україні реалізуються передусім через законодавчий процес Верховної Ради та підзаконну нормотворчість. Практика Ради асоціації Україна-ЄС свідчить про поступове, хоча й неоднорідне, наближення українського законодавства до стандартів Союзу. Водночас системна корупція («системна корупція для нашої країни становить достатньо серйозну і масштабну політичну й економічну проблему, що вимагає від держави визначення та реалізації основних напрямів стратегії її протидії та

²⁶ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

²⁷ Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.

запобігання, котрі були б адекватні характеру загрози цього явища»²⁸), неефективність виконання судових рішень («Україна посідає перші місця за кількістю скарг до ЄСПЛ... Усі ці справи об'єднані типовими проблемами: тривале невиконання рішень судів і відсутність ефективного національного засобу юридичного захисту у зв'язку з цим»²⁹) і нестабільність законодавства³⁰ залишаються чинниками, що перешкоджають повноцінній ціннісній конвергенції.

Науково важливим є питання про правову природу «умовності» (conditionality) у відносинах Європейський Союз-Україна: чи є виконання пріоритетних умов лише політичним зобов'язанням, чи воно набуває характеру юридично обов'язкової вимоги? Аналіз установчих документів Європейського Союзу і Угоди про асоціацію дозволяє стверджувати, що механізм conditionality є юридично значущим: невиконання умов надає Комісії підстави для відмови у рекомендації відкрити або продовжити переговорні глави, що безпосередньо блокує перспективу членства.

Н. МакКормік, аналізуючи співвідношення суверенітету і права в контексті Європейського Союзу, показував, що сучасна державність не спирається на необмежений суверенітет: у постсуверенному європейському правопорядку держави діють у системі взаємних правових обмежень, а принцип субсидіарності легітиміє багаторівневу організацію влади³¹.

Ця теза відкриває можливість для глибшого переосмислення природи публічної влади у правопорядку Союзу. Йдеться не лише про обмеження класичного суверенітету, а про його якісну трансформацію: держава перестає бути єдиним і самодостатнім центром владної компетенції та інтегрується у складну систему розподіленої влади, де правові повноваження здійснюються на різних рівнях – національному та наднаціональному – у режимі постійної координації.

У цьому контексті принцип субсидіарності, закріплений у Договорі про Європейський Союз, виконує не лише техніко-юридичну функцію розмежування компетенцій, а й відіграє роль нормативного механізму

²⁸ Бойко А. Системна корупція в Україні: особливості її проявів та проблеми запобігання. URL: <https://law.ukma.edu.ua/bojko-a-systemna-koruptsiya-v-ukrayini-osoblyvosti-yiyi-proyaviv-ta-problemy-zapobigannya/>

²⁹ Заїка В.С. Проблеми ефективності виконання судових рішень в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №3. С. 100-104. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3/22>

³⁰ Лабораторія законодавчих ініціатив. Законотворчість під дулом танка: наскільки стабільними виявились закони, прийняті в березні 2022-го. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/09/27/7421628/>

³¹ MacCormick, Neil. *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press, 1999

легітимації багаторівневої публічної влади. Він виходить із презумпції, що рішення мають ухвалюватися на максимально наближеному до особи рівні, але водночас допускає їх перенесення на наднаціональний рівень, якщо це необхідно для досягнення цілей Союзу. Таким чином, субсидіарність не обмежує інтеграцію, а структурує її, забезпечуючи баланс між єдністю та автономією.

З огляду на це, постсуверенний характер європейського правопорядку означає, що джерелом легітимності стає не ізольований суверенітет держави, а її здатність діяти у межах спільних правових стандартів. Саме тут правовладдя набуває визначального значення: воно забезпечує узгодженість дій різних рівнів влади, запобігає свавільному перерозподілу повноважень і гарантує, що інтеграційні процеси відбуваються у правових, а не політично-дискреційних формах.

Більше того, така модель передбачає взаємну обмеженість і водночас взаємну залежність: держави-члени зберігають свою конституційну ідентичність, але реалізують значну частину владних функцій у контексті права Союзу, тоді як наднаціональні інституції залежать від національних механізмів імплементації. У підсумку формується поліцентрична система публічної влади, в якій правовладдя виступає інтегруючим принципом, що поєднує різні рівні управління в єдиний правовий простір.

Для України наведене означає, що євроінтеграція є не поступкою суверенітетом, а його якісним переосмисленням у дусі ліберального конституціоналізму. У цьому контексті суверенітет перестає розумітися як абсолютна автономія державної волі та набуває змісту спроможності діяти в межах і через право, забезпечуючи ефективну реалізацію публічної влади відповідно до спільних європейських стандартів.

Таке переосмислення передбачає, що участь у правопорядку Союзу не звужує можливості держави, а, навпаки, розширює їх за рахунок включення до системи колективного забезпечення цінностей, закріплених у Договорі про Європейський Союз. Відповідно, суверенітет проявляється не у відокремленні, а у здатності забезпечити дієвість правових інститутів, гарантувати ефективний судовий захист і підтримувати сталість інституційних механізмів.

У практичному вимірі наведене означає, що ключовим критерієм «повноцінності» суверенітету стає якість функціонування державних інституцій, передусім у сфері правосуддя, антикорупційної політики та публічного управління. Саме ці елементи визначають, чи здатна держава не лише формально імплементувати право Союзу, а й забезпечити його реальну дію у національному правопорядку.

Водночас інтеграція до європейського правового простору передбачає прийняття логіки взаємної довіри, за якої інші держави та інституції Союзу виходять із презумпції належного функціонування національних інститутів. Тому будь-які системні дефекти у забезпеченні правовладдя набувають не лише внутрішнього, а й загальноєвропейського значення, впливаючи на спроможність держави повноцінно брати участь у спільних механізмах співробітництва.

Відтак, євроінтеграція для України постає як процес трансформації суверенітету з категорії формальної незалежності у категорію інституційної спроможності, що ґрунтується на праві, підзвітності та ефективності. Саме у такому розумінні вона узгоджується з логікою сучасного європейського конституціоналізму, в якому правовладдя виступає не обмеженням держави, а умовою її повноцінного функціонування у спільному правовому просторі.

Як слушно зазначають дослідники, у ранньому баченні Вальтера Галльштайна Європа постає як *Rechtsgemeinschaft* – правове співтовариство, не зведене ані до суто економічного, ані до суто політичного проекту³². У цій концепції право розглядається не як інструмент, підпорядкований політичній доцільності чи ринковій ефективності, а як самостійна інтегруюча сила, що формує єдність Союзу через спільні норми, принципи та процедури. Саме така правова логіка згодом була інституціоналізована у практиці Суду Європейського Союзу, який, розвиваючи доктрини прямої дії та верховенства права Союзу, перетворив право Союзу на автономний правопорядок.

Наведене означає, що європейська інтеграція від початку мислилася як процес конституювання спільного правового простору, в якому держави-члени погоджуються діяти не лише на підставі політичних компромісів, а й у межах обов'язкових юридичних стандартів. Відтак *Rechtsgemeinschaft* передбачає не просто наявність спільних норм, а їх реальну дієвість, забезпечену ефективними механізмами судового контролю, однакового тлумачення та застосування. Саме ця обставина зумовила перетворення права на ключовий інструмент інтеграції, що забезпечує її сталість і передбачуваність.

Для України прийняття цієї логіки означає значно більше, ніж формальне запозичення правових норм або їх технічну імплементацію. Йдеться про інтеріоризацію нормативних стандартів, які ці норми втілюють, – насамперед принципів правовладдя, юридичної визначеності, заборони свавілля та ефективного судового захисту. У цьому сенсі адаптація до права Союзу (*acquis*) має розглядатися не як

³² Шемков О. С. Правова природа Європейського Союзу. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/ec0f65db-7871-46da-ae3d-f36cb33cf5b6/content>

зовнішній обов'язок, а як внутрішня трансформація правової системи, що змінює логіку функціонування публічної влади.

Більше того, інтеріоризація означає формування стійкої практики, в якій правові норми сприймаються як обов'язкові орієнтири поведінки, а не як декларативні положення, що можуть ігноруватися з міркувань доцільності, що передбачає зміну інституційної культури, посилення ролі суду як гаранта прав і свобод, а також утвердження довіри до права як основного регулятора суспільних відносин. Таким чином, прийняття ідеї *Rechtsgemeinschaft* означає для України інтеграцію не лише до спільного ринку чи політичних структур, а передусім до єдиного правового простору, де право виконує конститутивну та інтегративну функцію.

Ф. Шарпф наголошує, що ефективне управління в Європейському Союзі потребує не лише «output legitimacy» – легітимності через результати, а й «input legitimacy» – легітимності через участь громадян³³. Таке розрізнення має принципове значення для розуміння сучасної природи легітимності в Європейському Союзі. Воно підкреслює, що ефективність управління не може розглядатися ізольовано від процедурних аспектів його формування: навіть високі результати політик не забезпечують належної легітимності, якщо вони не спираються на участь громадян та демократичні процедури прийняття рішень.

У цьому контексті «output legitimacy» відображає здатність інституцій забезпечувати соціально значущі результати – економічну стабільність, безпеку, належне функціонування ринку, – тоді як «input legitimacy» пов'язана з інклюзивністю та підзвітністю процесу ухвалення рішень, участю громадян і представницьких інституцій. Їх поєднання формує цілісну модель легітимності, яка відповідає складній природі Союзу як політико-правової спільноти.

Для правопорядку Європейського Союзу ця подвійна вимога означає, що правовладдя не може обмежуватися лише забезпеченням ефективності та передбачуваності правозастосування. Воно також має гарантувати процедурну справедливість, відкритість і можливість впливу на прийняття рішень, зокрема через національні парламенти, суди та інші інститути представництва. Саме тому інституційна архітектура Союзу поєднує наднаціональні механізми з національними формами демократичної легітиматії.

Для України наведене має особливе значення у контексті євроінтеграції. Адаптація до стандартів Союзу передбачає не лише

³³ Scharpf F. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999.

досягнення відчутних результатів реформ (що відповідає «output legitimacy»), а й забезпечення їх демократичної якості – прозорості, підзвітності та участі (що відповідає «input legitimacy»). Відтак успішність інтеграційного процесу визначається не лише швидкістю чи обсягом імплементації *acquis*, а й тим, наскільки ці процеси є відкритими для суспільства та спираються на довіру громадян. Євроінтеграційні реформи, аби бути стійкими, мають спиратися на широкий суспільний консенсус і реальну залученість громадян до процесу перетворень, а не лише на виконання технічних умов, продиктованих зовні.

У підсумку, концепція Ф. Шарпфа дозволяє побачити, що легітимність у Європейському Союзі є багатовимірною категорією, де результативність і участь не протиставляються, а взаємодоповнюють одна одну. Саме їх баланс забезпечує стійкість правопорядку Союзу та узгодженість між його наднаціональним і національним вимірами.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз дозволяє сформулювати такі висновки. По-перше, аксіологічне підґрунтя права Європейського Союзу пройшло шлях від декларативних формул до юридично обов'язкових норм, що безпосередньо спричиняють виникнення прав й обов'язків для держав-членів, їхніх органів і громадян. Цей процес конституціоналізації цінностей досягнув свого апогею після набрання чинності Лісабонським договором, який надав Хартії основоположних прав статус первинного права Європейського Союзу. По-друге, правовладдя в правовому порядку Європейського Союзу функціонує як системотвірна цінність і водночас як нормативний стандарт, що використовується для оцінки діяльності держав-членів і кандидатів. Вироблені Судом справедливості та Венеційською комісією критерії правовладдя формують обов'язковий мінімум інституційних і процесуальних вимог, відступ від яких не може бути обґрунтований посиланнями на суверенітет держав-членів. По-третє, участь України в євроінтеграційних процесах має розглядатися не лише в категоріях законодавчої адаптації, але й ціннісної конвергенції реального, а не декларативного утвердження принципів демократії, правовладдя і захисту людських прав. Конституційна формалізація євроінтеграційного курсу перетворює цей процес на конституційно-правовий обов'язок держави, виконання якого перебуває під постійним моніторингом з боку інституцій Європейського Союзу. По-четверте, правова природа «умовності» (*conditionality*) в рамках процесу вступу до Європейського Союзу є юридично значущою: вона встановлює конкретні правові передумови прогресу в переговорах, що не можуть бути ігноровані без прямих правових наслідків у вигляді блокування відповідних переговорних глав. У цьому сенсі виконання умов Європейського Союзу є не лише питанням зовнішньополітичної

доцільності, але й правовою вимогою, що виникає з договірних зобов'язань України.

Зазначені висновки дозволяють стверджувати, що ціннісна зумовленість євроінтеграційних процесів є не факультативною характеристикою, а сутнісною рисою правового порядку Союзу. Будь-яка спроба аналізувати правові аспекти формування європейського простору без урахування аксіологічного виміру приречена на неповноту й методологічну обмеженість. Право Європейського Союзу є, за своєю природою, ціннісно зумовленим правом і саме в цьому полягає його принципова відмінність від класичного міжнародного права, а також джерело його нормативної сили.

АНОТАЦІЯ

У роботі досліджується аксіологічний вимір права Європейського Союзу як самостійний предмет доктринального аналізу, що визначає логіку функціонування інтеграційного правового порядку. Обґрунтовується теза про те, що спільні цінності, закріплені у ст. 2 Договору про Європейський Союз, є не декларативними формулами, а юридично обов'язковими нормами, порушення яких тягне конкретні правові наслідки для держав-членів і кандидатів. Простежується еволюція аксіологічної архітектури права Європейського Союзу від преамбульних положень Паризького та Римських договорів до надання Хартії основоположних прав статусу первинного права після набрання чинності Лісабонським договором 2009 р. Особлива увага приділяється правовладдю як системотвірній цінності, що виконує потрійну функцію: аксіологічну, конституційну та критеріальну. На підставі аналізу практики Суду Європейського Союзу, зокрема у справах проти Польщі та Угорщини, а також Регламенту 2020/2092, встановлено, що відступ від стандартів правовладдя не може бути обґрунтований посиланнями на державний суверенітет. Досліджено правову природу механізму умовності (conditionality) у процесі вступу до Європейського Союзу та доведено його юридично значущий, а не суто політичний характер. Окремо розглядаються правові аспекти євроінтеграційного курсу України в контексті набуття нею статусу кандидата на членство в Європейському Союзі у 2022 р. та конституційного закріплення «незворотності» цього курсу. Зроблено висновок, що участь України в євроінтеграційних процесах передбачає не механічну адаптацію законодавства, а системну ціннісну конвергенцію – реальне утвердження демократії, правовладдя і захисту людських прав. Ціннісна зумовленість євроінтеграційних процесів кваліфікується як сутнісна риса правового порядку Європейського Союзу, що принципово відрізняє його від класичного міжнародного права та визначає нормативну силу всього інтеграційного проекту.

Літэратыя

1. Bogdandy A. von Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch. *European Law Journal*. 2010. Vol. 16 (2). P. 95-111.
2. Dworkin R. Taking rights seriously. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, 1978.
3. European Commission. Agenda 2000: For a stronger and wider Union. Vol. I: Communication. Strasbourg, 15 July 1997. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/doc_97_6/DOC_97_6_EN.pdf
4. History of the European Union 1945-59. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_en
5. Iglesias Sánchez, S. TJUE – Sentencia de 26.2.2013 (Gran Sala) – Åklagaren y Hans Åkerberg Fransson, asunto C-617/10 «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea – Ámbito de aplicación – Artículo 51 – Aplicación del derecho de la Unión – Artículo 50 – Principio no. Revista De Derecho Comunitario Europeo. 2015. № 46. P. 1157-1175.
6. Judgment of the Court (Full Court) of 16 February 2022. Hungary v European Parliament and Council of the European Union. Action for annulment – Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 – General regime of conditionality for the protection of the Union budget – Protection of the Union budget in the case of breaches of the principles of the rule of law in the Member States – Legal basis – Article 322(1)(a) TFEU – Alleged circumvention of Article 7 TEU and Article 269 TFEU – Alleged infringements of Article 4(1), Article 5(2) and Article 13(2) TEU and of the principles of legal certainty, proportionality and equality of Member States before the Treaties. Case C-156/21. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62021CJ0156>
7. Judgment of the Court of 5 February 1963. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration. Reference for a preliminary ruling: Tariefcommissie – Netherlands. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61962CJ0026>
8. MacCormick, Neil. Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth. Oxford: Oxford University Press, 1999.
9. Report on the Rule of Law Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011). URL: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29003rev-e.pdf>
10. Scharpf F. Governing in Europe: Effective and Democratic? Oxford: Oxford University Press, 1999.

11. Weiler J.H.H. The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration. Cambridge University Press, 1999. 364 p.

12. Weiler J.H.H. The European Union: Enlargement, Constitutionalism and Democracy. Vortrag am Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin am 29. November 1999. URL: <https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lfoe/whi/FCE/1999/weiler.pdf>

13. Боднар про критику Угорщини щодо закриття статті 7 проти Польщі: вони не хочуть почуватися самотніми. URL: <https://www.pap.pl/ua/ukrainian/news/bodnar-pro-kritiku-ugorschini-schodo-zakrittya-statti-7-proti-polschi-voni-ne>

14. Бойко А. Системна корупція в Україні: особливості її проявів та проблеми запобігання. URL: <https://law.ukma.edu.ua/bojko-a-systemna-koruptsiya-v-ukrayini-osoblyvosti-yiyi-proyaviv-ta-problemy-zapobigannya/>

15. Габермас Ю. Навіщо Європі Конституція. Критика. 2002. URL: <https://krytyka.com/ua/articles/navishcho-evropi-konstytutsiya>

16. Головатий С. Верховенство права: У 3-х кн. / Книга 1. Київ: Фенікс, 2006.

17. Європейська інтеграція. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/integration/>

18. Заїка В.С. Проблеми ефективності виконання судових рішень в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №3. С. 100-104. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3/22>

19. Звіт про верховенство права за 2024 рік: з 5-м виданням ЄС краще готовий протистояти викликам верховенства права. URL: <https://uk.eureporter.co/politics/european-commission/2024/07/29/rule-of-law-report-2024-with-the-5th-edition-the-eu-is-better-equipped-to-face-rule-of-law-challenges/>

20. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

21. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.

22. Кучук А.М. Право як лабіринт визначеності: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2025. С. 41. 128 с.

23. Кучук А.М., Пекарчук В.М. Верховенство права як метапринцип конституційного порядку: загально-правовий аспект та межі конституційної інтерпретації. *Нове українське право*. 2026. Вип. 1. С. 142-147. <https://doi.org/10.51989/NUL.2026.1.19>

24. Лабораторія законодавчих ініціатив. Законотворчість під дулом танка: наскільки стабільними виявились закони, прийняті в березні 2022-го. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/09/27/7421628/>

25. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

26. Україна на шляху вступу до ЄС. URL: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/ukraines-path-towards-eu-accession_uk

27. Хартія основоположних прав Європейського Союзу. URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu/>

28. Шемков О. Є. Правова природа Європейського Союзу. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/ec0f65db-7871-46da-ae3d-f36cb33cf5b6/content>

29. Шлапак А.В., Донець А.А. Механізм застосування та значення статті 7 Договору про Європейський Союз. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2018. № 10 (50). Т. 4. С. 41-44. С. 44.

30. Юхимюк О. М. Концепція принципів права Рональда Дворкіна. *Європейський правничий часопис*. 2024. Вип. 2. С. 20-25. DOI: 36919/3041-1149(Print).2.2024.20-25

Information about the author:

Kuchuk Andrii Mykolaiovych,

Doctor of Law, Professor,

Professor of Law and Public Management Department of Sumy State

Pedagogical University named after A.S. Makarenko

87, Romenska street, Sumy, 40002, Ukraine

ANTICIPATORY PUBLIC GOVERNANCE FRAMEWORK AS A FACTOR IN ENSURING NATIONAL RESILIENCE ON THE PATH TO THE EU

Likarchuk D. S.

INTRODUCTION

The contemporary paradigm of state-building amid global turbulence and chronic security challenges demands a fundamental transformation of the core principles underlying strategic planning and administrative decision-making. Traditional, reactive models focused purely on mitigating the consequences of existing crises demonstrate distinct institutional limitations and an inability to ensure the sustainable development of complex socio-economic systems. Under these circumstances, shifting toward proactive forms of governance becomes exceptionally urgent. The conceptual framework of Anticipatory Public Governance offers a systemic toolkit to identify latent threats¹, model alternative scenarios for the future, and integrate these predictive insights into current policy-making.

Ukraine's European integration process, which serves as an unalterable vector of its civilizational progress, unfolds under unprecedented external pressure and the internal restructuring of public institutions. Adapting domestic legislation to the *acquis communautaire* of the European Union is not merely a technical duplication of regulations, but a profound modernization of the entire public authority system². Within this context, the state's capacity to act preemptively becomes a critical factor in the success of the integration process. It allows the state not only to minimize the risks associated with the asymmetry of regulatory frameworks but also to harmoniously embed national priorities into the long-term strategies of the European community itself. National resilience acts as the fundamental cornerstone for the viability of any sovereign system in an era of permanent crises. This integral phenomenon encompasses the capacity of society, the economy, and state institutions to withstand critical stress, rapidly recover core functions following destructive impacts, and adapt to new geopolitical

¹ Ahern, D. (2025). The new anticipatory governance culture for innovation: Regulatory foresight, regulatory experimentation and regulatory learning. *European Business Organization Law Review*, 26(2), P. 247.

² Bertin, J., & Kranke, M. (2022). Anticipatory global governance: International organisations and the politics of the future. *Global Society*, 36(2), P. 159.

realities³. Ensuring such resilience is impossible without forming agile governance frameworks capable of continuous self-learning and strategic foresight.

The theoretical and methodological construct of anticipatory public governance rests upon three interconnected elements: strategic foresight, systemic institutional agility, and real-time feedback mechanisms. Implementing these elements transforms the state apparatus from a mechanistic executor of directives into a dynamic ecosystem that generates preventive tools to protect national interests. In the context of the Euro-integration movement, this translates into the capacity to evaluate in advance the implications of implementing common EU policies on the domestic market, the social sphere, and the security sector, thereby preventing potential points of friction from emerging. The specificity of the current stage of public administration modernization in Ukraine lies in the necessity of simultaneously addressing post-war reconstruction tasks and fulfilling EU membership criteria. Implementing anticipatory models allows for the synchronization of domestic reforms with the global development trends of the EU, particularly in digital transformation, environmental security, and energy independence. This shifts the movement toward the EU from a linear compliance process into an instrument for a qualitative leap in state capacity.

1. Conceptual Foundations of the Anticipatory Governance Framework in the Context of Ensuring National Resilience

In contemporary political science and public administration theory, the concept of anticipatory governance emerges as a direct response to the systemic limitations of reactive management models. Traditional institutional structures typically operate within a crisis-liquidation paradigm, which demonstrates low efficiency when facing the existential crises of the 21st century. In contrast, anticipatory governance focuses on the systemic integration of strategic foresight, futures analysis, and agile planning directly into public decision-making processes⁴. The fundamental premise dictates that a state's capacity to identify weak signals and potential threats before their full materialization serves as the primary baseline for its institutional viability.

The conceptual foundations of anticipatory governance rest upon three interconnected elements: strategic analysis, the integration of knowledge into decision-making processes, and institutional adaptability. The first element requires the deployment of a broad toolkit, ranging from scenario modeling to

³ Boyd, M., & Wilson, N. (2021). Anticipatory governance for preventing and mitigating catastrophic and existential risks. *Policy Quarterly*, 17(4), 27.

⁴ El-Ghalayini, Y. (2025). Digital transformation: A tool for anticipatory governance. In *Anticipatory governance: Shaping a responsible future* P. 237.

artificial intelligence methods for processing massive datasets⁵. The second component demands the dismantling of interagency silos and the creation of channels through which analytical forecasts seamlessly reach the desks of high-ranking officials. The third component defines the ability of state organs to rapidly alter their own internal configurations and organizational logic in response to newly emerging challenges. Without proper coordination among these elements, any attempt at forecasting remains a purely theoretical exercise, detached from the actual practice of state-building. Singapore's experience with its Centre for Strategic Futures (CSF) visually demonstrates how the synchronized interaction of analysts and policymakers minimizes strategic shock from global economic recessions⁶.

The concept of national resilience in contemporary security discourse has long expanded beyond mere military defense or civil protection frameworks. It is conceptualized as a comprehensive capacity of a social system to absorb disturbances, adapt to disruptive changes, and recover from large-scale crises and destabilizations. Resilience is not a static characteristic; rather, it is forged through the continuous, dynamic self-renewal of all spheres of public life, from critical infrastructure to the psychological well-being of the population. The key task of the state in this context becomes the minimization of vulnerabilities and the maximization of the nation's internal adaptive potential. Evidently, achieving such a state is impossible without implementing proactive managerial technologies that allow for the pre-emptive allocation of resources. Illustrative in this sense is Sweden's Comprehensive Defense concept, where societal resilience serves as the bedrock for deterring any form of external aggression⁷. The direct determinism between anticipatory governance and the level of national resilience constitutes a central axiom of the proposed theoretical approach. When government institutions possess verified models of situational development, they gain the ability to distribute scarce resources based on future, rather than merely current, needs. Proactive planning reduces the level of social anomie and panic during the onset of crisis situations, as action algorithms for the population and business communities are developed in advance.

One of the most complex aspects of constructing anticipatory governance is overcoming the ontological and epistemological uncertainty of the future. Any long-term forecast relies on subjective interpretations of available data

⁵ Guston, D. H. (2014). Understanding 'anticipatory governance'. *Social Studies of Science*, 44(2), P. 226

⁶ 2025 Strategic Foresight Report: Strategic foresight and resilience 2.0. Brussels : European Commission, 2025. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2036

⁷ Strategic Foresight: Horizon scanning and scenario planning. Brussels: European Committee of the Regions, 2025. URL: <https://www.cor.europa.eu/en/better-regulation-and-active-subsidiarity/strategic-foresight>

and can be completely invalidated by the appearance of "black swans"— low-probability events with catastrophic consequences⁸. The academic community emphasizes that the goal of anticipatory management is not to guess the exact date of a specific crisis, but to prepare the system to function under various alternative conditions.

The objective proving ground for testing the efficacy of anticipatory governance is the protection of critical infrastructure, which forms the material basis of national resilience. Energy grids, transport hubs, digital communications, and life-support systems are primary targets for conventional strikes, as well as hybrid and cyberattacks⁹. An anticipatory approach requires the mandatory implementation of stress-testing for infrastructural objects during their modernization and operational phases, based on the worst theoretically possible scenarios. This involves creating redundant capacities, decentralizing generation, and forming strategic reserves of equipment long before an actual deficit occurs. If institutions act exclusively post-factum, the restoration of destroyed nodes takes too much time, which paralyzes the vital functions of the entire state organism. Ukraine's deployment of distributed generation and protective structures for energy facilities under conditions of ongoing war serves as a vivid, albeit forced, example of transitioning to rigorous anticipatory actions.

The implementation process of anticipatory governance often encounters serious resistance within the bureaucratic apparatus itself due to deep-seated cognitive biases. Political elites in democratic countries are typically oriented toward short electoral cycles lasting four or five years, which counter-incentivizes investments in long-term projects. Public officials exhibit a propensity for normative thinking, extrapolating their past successful experiences onto future challenges that possess a fundamentally different nature¹⁰. Furthermore, there is a psychological aversion to alarming forecasts, which at higher levels of authority transforms into the deliberate ignoring of analytical reports.

The current stage of public administration development is inextricably linked to the utilization of advanced digital technologies as the primary driver of anticipatory governance. Machine learning algorithms and big data analytics enable the monitoring of public sentiment, economic fluctuations, and security markers in real time. The creation of digital twins of cities or entire economic sectors provides governments with a unique opportunity to

⁸ Heo, K., & Seo, Y. (2021). Anticipatory governance for newcomers: Lessons learned from the UK, the Netherlands, Finland, and Korea. *European Journal of Futures Research*, 9(1), Article 9. <https://doi.org/10.1186/s40309-021-00179-4>

⁹ *ibid.*

¹⁰ Johnston, K. (2026). Anticipatory governance? Capacity for unintended policy outcomes. *Public Money & Management*, 46(1) <https://doi.org/10.1080/09540962.2026.2578913>

simulate the consequences of various managerial decisions and natural cataclysms in a safe virtual environment. However, the automation of analytics must not completely displace the human factor, as final strategic evaluation and ethical responsibility remain the sole prerogative of human analysts. At the same time, digital tools provide an unprecedented speed of data processing, which is critically needed in highly dynamic threat environments. Estonia's use of the X-Road data exchange platform allows its government to instantly assess the resilience of public services against potential external cyber interventions¹¹.

Anticipatory governance cannot achieve sustainable success if it remains confined exclusively within closed government offices or classified analytical centers. True national resilience is built upon a high level of mutual trust between state institutions and civil society organizations, which forms the social capital of a nation. Citizens must be viewed not merely as passive objects of anticipatory protection, but as active subjects of information gathering and localized security planning¹². Engaging expert circles, business communities, and volunteer movements in scenario development allows for the consideration of hidden local factors invisible from the macro-level.

For example, the presented structural and functional model of the comprehensive deployment of anticipatory governance demonstrates a rigorous logical and methodological sequence, wherein each hierarchical level serves as an ontological prerequisite for the next. At the core of this schema's architecture lies a fundamental paradigmatic shift from reactive crisis management toward a proactive, deliberative model of public administration. This baseline layer reconfigures classical state-building theory by pivoting the focus from liquidating the consequences of destabilizing shocks to the preemptive scanning of the event horizon and the identification of "weak signals"¹³. The triad of structural components – foresight, knowledge integration, and institutional agility – forms the synergetic core of the anticipatory framework, translating theoretical predictive models into flexible decision-making algorithms insulated from interagency compartmentalization. The technological layer of the model, which leverages predictive Big Data analytics, digital twins, and decentralized intelligent networks (smart grids), integrates directly into the vector of European integration. Convergence with the EU regulatory framework (*acquis*

¹¹ Digital Estonia 2030: Estonia's Digital Society Strategy 2030. Tallinn: Ministry of Economic Affairs and Communications, 2023. URL: <https://www.mkm.ee/en/digital-estonia-2030>.

¹² Kallo, J., & Välimaa, J. (2025). Anticipatory governance in government: The case of Finnish higher education. *Higher Education*, 89(2), P. 369.

¹³ Kimbell, L., & Vesnić-Alujević, L. (2020). After the toolkit: Anticipatory logics and the future of government. *Policy Design and Practice*, 3(2), P. 97.

communautaire) in the domains of digital interoperability, climate resilience, and medium-term financial planning is conceptualized not as passive legal copying, but as a dynamic process of generating "strategic trust"¹⁴ Preventive control and the automation of anti-corruption monitoring networks (such as the Prozorro and DREAM ecosystems) operate as the primary institutional filters that guarantee transparency and efficiency in absorbing European cohesion funds (*Figure 1*).

The teleological vector of the analyzed matrix culminates in the final target – ensuring dynamic national resilience as an integral characteristic of societal viability in an era of global polycrisis. The framework clarifies that resilience is not a static defensive state, but is forged through a continuous loop of institutional learning, shock absorption, and the subsequent rapid adaptation of the state apparatus. The preemptive diversification of threats – ranging from the demographic modeling of migratory waves to threat hunting within the fuel and energy sector – safeguards the state's subjecthood and sovereignty under conditions of high uncertainty.

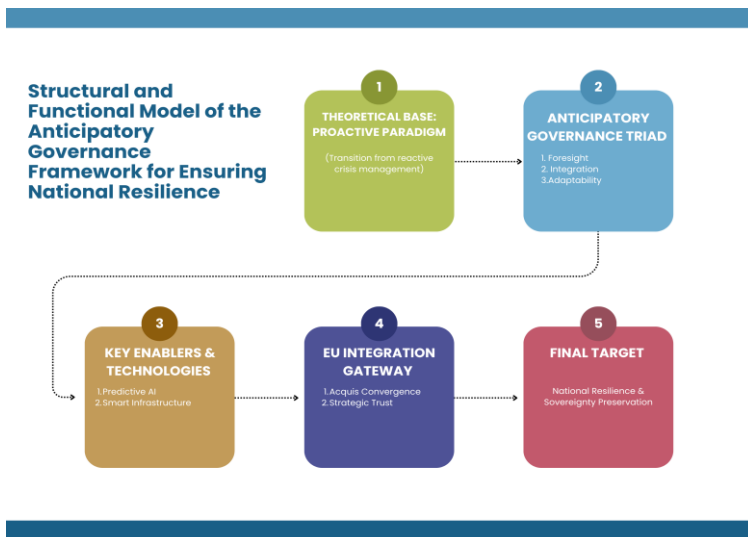


Fig. 1. Structural and Functional Model of the Anticipatory Governance Framework for Ensuring National Resilience

¹⁴ Varzhanskiy, I., et al. (2025). Foresight and active forecast potential for improving defense capability. *European Journal of Interdisciplinary Studies*, 17(1), P. 11

Forming a cohesive system of anticipatory governance is a prolonged evolutionary process that requires a profound restructuring of a state's political and legal landscape. It is necessary to establish specialized national and supranational institutions that possess autonomy from current political conjunctures and are funded through protected budget lines. Educational standards for training the new generation of civil servants must mandatorily include disciplines in foresight, systems analysis, and chaos theory. In the long-term perspective, those political systems that can harmonize day-to-day operational management with a forward-looking strategic vision will ultimately prevail. The resilience of the state of the future will be measured not by the amount of accumulated weaponry or the volume of gold reserves, but by the speed of its institutional learning and anticipation. In conclusion, the adoption of an anticipatory model represents the only choice-less path toward preserving sovereignty and survival for any nation in the era of global polycrisis.

In conclusion, the institutionalization of an anticipatory governance framework represents the foundational paradigm shift necessary to transition Ukraine's public administration from a legacy reactive model to a proactive, future-proof system¹⁵. By systematically integrating strategic foresight, advanced predictive data technologies, and agile institutional structures, the state moves beyond temporary crisis liquidation toward the pre-emptive mitigation of systemic vulnerabilities. This structural evolution is not merely an internal administrative reform, but a core catalyst for macro-regional integration, providing the exact institutional capacity and digital interoperability required to absorb the complex regulatory and financial mandates of European Union membership.

2. Current State and Challenges of Implementing Proactive Governance in Ukraine at the Stage of Alignment with the EU

At the current stage of Ukraine's European integration, the transition from reactive management to proactive governance emerges as a critical imperative for modernizing the public administration system. This process demands more than a mechanical transposition of the European Union's regulatory acts; it requires a fundamental restructuring of domestic institutions based on the principles of strategic anticipatory planning. The primary challenge lies in the fact that Ukraine's current legal framework remains burdened by the Soviet legacy of linear regulation, which is inherently oriented toward post-factum control rather than crisis prevention. To achieve full compatibility with the

¹⁵ Kharazishvili, Y., et al. (2025). Scientific and strategic foresighting: The trajectory of sustainable development (on the example of Ukraine's energy security). *Sustainable Futures*, 9, Article 100580. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666188825001509>

acquis communautaire, the government must systematically integrate foresight tools into policymaking procedures at their earliest stages¹⁶. Instead of enacting laws as a mere reaction to already manifested problems, ministries must evaluate the long-term consequences of their decisions through the prism of coming decades. A prominent example of this methodological complexity is the adaptation of the European Green Deal standards, which requires Ukrainian agencies to calculate long-term climate risks thirty years into the future without possessing an adequate methodological framework.

The implementation of proactive governance in Ukraine encounters severe internal resistance driven by the deeply entrenched institutional culture of the domestic civil service. Traditional Ukrainian bureaucracy remains oriented toward executing immediate top-down directives and complying with formal instructions, a mindset that fundamentally contradicts the agile philosophy of anticipatory management. Furthermore, a pronounced institutional dualism is observable within executive bodies, where newly established directorates for strategic planning are forced to operate within archaic, rigidly hierarchical ministerial structures¹⁷. This structural friction results in a situation where high-quality analytical reports and scenario models generated by progressive specialists are routinely ignored by senior leadership due to the perceived priority of daily operational tasks. Proactive governance demands institutional autonomy and a willingness to assume responsibility for long-term risks – competencies for which the majority of mid-level civil servants remain professionally unprepared. The trajectory of the Public Administration Reform (PAR), supported by EU macro-financial assistance, clearly illustrates this conflict, as institutional changes are frequently reduced to paper-based compliance to meet formal funding conditions.

A successful instance of anticipation was the pre-emptive storage of natural gas by European traders in Ukrainian facilities, which balanced the risk of transit interruptions, yet this mechanism requires systematic codification into domestic law. Ukraine has achieved significant breakthroughs in digitalization, creating unique structural prerequisites for implementing the concept of "government by default." Through the "Diia" ecosystem and the "Trembita" registry interoperability framework, the state has successfully deployed the initial components of proactive public service delivery¹⁸. Proactivity in the digital sphere dictates that the state autonomously initiates the delivery of a service to a citizen or a business entity based on real-

¹⁶ Middelburg, M. (2023). Casting light on EU governance: Reflection and foresight in an era of crises. *Review of Finance*, 4(5), P. 35.

¹⁷ Van Woensel, L. (2024). Foresight in EU policy-making: Purpose, mindsets and methods. *European Law Journal*, 30(3), P. 367.

¹⁸ Soloviova, A., & Fomin, A. (2025). Ukraine and the EU: Prospects and challenges on the road to integration. *Acta de Historia & Politica: Saeculum XXI*, 9, P. 61.

time data analysis before an official application is filed. However, achieving full alignment with the European Union's Interoperable Europe Act introduces a major challenge regarding personal data protection and cybersecurity. Domestic databases often remain fragmented, and their security parameters do not always satisfy the rigorous demands of the General Data Protection Regulation (GDPR). While automated services for registering internally displaced persons or distributing emergency financial aid demonstrated the potential of proactivity, designing similar scalable algorithms for the broader commercial sector remains an unfulfilled task.

The process of harmonizing Ukraine's financial system with European Union norms requires a radical intensification of proactive financial monitoring to prevent money laundering and terrorist financing. European partners place heavy emphasis on transitioning from the post-factum recording of suspicious transactions to a comprehensive risk-based approach that detects illicit financial flows at their point of inception. This imperative is directly linked to the broader de-oligarchization process and the enhanced scrutiny of politically exposed persons (PEPs), which constitutes one of the most stringent conditions for EU accession. The primary challenge rests on the capacity of the National Bank of Ukraine and the State Financial Monitoring Service to dynamically update risk criteria amidst rapidly evolving sanctions-evasion schemes¹⁹. Proactive financial risk management requires the deployment of machine learning algorithms to analyze anomalies within corporate registries in real time. The institutional reform of the Bureau of Economic Security (BES) clearly illustrates that without a shift toward analytical tools and rigorous personnel vetting, the agency remains an inefficient instrument of pressure rather than an analytical center for economic crime prevention.

The Ukrainian agricultural sector stands as one of the most powerful globally, yet its integration into the EU's Common Agricultural Policy (CAP) generates profound structural contradictions²⁰. Proactive governance within the agricultural sector requires the Ministry of Agrarian Policy and Food to execute a timely transformation of agricultural subsidies, shifting from volume-based production support to financing eco-schemes and small-scale farming. While domestic agro-holdings are structurally optimized for raw commodity exports, the European model incentivizes deep processing and strictly limits the application of specific pesticides and fertilizers. If Ukraine fails to proactively modify crop patterns and technological workflows today,

¹⁹ *ibid.* P. 63.

²⁰ Koskimaa, V., & Raunio, T. (2024). Expanding anticipatory governance to legislatures: The emergence and global diffusion of legislature-based future institutions. *International Political Science Review*, 45(2), P. 267.

domestic farmers will face catastrophic quotas and financial penalties upon accession. The border-blocking crisis initiated by European farmers in 2024–2025 offered empirical proof that a lack of proactive scenario modeling regarding the impact of Ukrainian grain on the EU internal market leads to severe geopolitical disruptions.

The most critical threat to national resilience and the execution of proactive policies in Ukraine is an unprecedented demographic crisis, severely exacerbated by large-scale external migration. State institutions are forced to formulate strategies for human capital repatriation under conditions where millions of citizens are rapidly integrating into the socio-cultural fabric of EU host nations. A proactive approach demands the immediate creation of structural conditions for repatriation, ranging from simplifying the recognition of European academic degrees to launching targeted preferential credit lines for veterans and returning migrants. For an extended period, however, the Ministry of Social Policy relied on obsolete statistical models that failed to reflect the true variance in migratory intentions. Resolving this problem necessitates deep institutional coordination with Eurostat to establish a unified data framework for monitoring population movements. Without precise, anticipatory labor market planning and systemic pension reform, Ukraine's post-war reconstruction risks stagnation due to an absolute deficit of qualified human resources. The ongoing war has inflicted catastrophic damage on Ukraine's natural environment, necessitating the formulation of a unique, proactive ecological policy that has no precedents in European administrative practice²¹. European environmental law strictly mandates the operation of an extensive, real-time online monitoring network for air, water, and soil quality, as outlined in the Directives on ambient air quality and cleaner air. In contrast, the majority of Ukraine's water treatment facilities and ecological observation posts are either destroyed or technologically obsolete. Proactivity in this domain requires moving beyond the mere documentation of ecocide damages for international tribunals; it demands embedding strict ecological parameters into every single infrastructure project under the "Build Back Better" principle. The Ministry of Environmental Protection and Natural Resources must develop predictive mapping of groundwater contamination caused by heavy munitions to prevent the long-term poisoning of entire regions²². The liquidation of the consequences of the Kakhovka HPP destruction remains a highly complex challenge, where decisions on restoration or re-wilding

²¹ Gaïti, B., & Georgakakis, D. (2024). What future for EU foresight? A critical perspective on the institutionalisation of foresight. *European Law Journal*, 30(3), P. 447.

²² Umbach, G. (2024). Futures in EU governance: Anticipatory governance, strategic foresight and EU Better Regulation. *European Law Journal*, 30(3), P. 417.

require large-scale, interdisciplinary foresight involving leading European scientists.

While Ukraine's decentralization reform is widely recognized as highly successful, the pre-accession stage places fundamentally new demands on local governments. Upon attaining full membership, Ukraine will gain access to billions from the EU Cohesion Funds; however, these resources are allocated exclusively for precisely justified, proactively developed regional development projects. The majority of Ukrainian municipalities, particularly those recently de-occupied or situated near front lines, currently lack specialists capable of drafting complex project proposals according to European project management methodologies. The government's proactive regional policy must therefore focus on the mass training of local leaders and the establishment of functional regional development agencies long before the actual opening of the funds²³. If project documentation drafting is postponed until the moment of accession, the state will fail to absorb the allocated financial resources due to local bureaucratic incapacity.

The final and most critical element in the architecture of proactive governance in Ukraine is ensuring zero tolerance for corruption through the preventative activities of the specialized anti-corruption infrastructure. The National Agency on Corruption Prevention (NACP), the National Anti-Corruption Bureau (NABU), and the Specialised Anti-Corruption Prosecutor's Office (SAPO) must function as a synchronized anticipatory mechanism that identifies corruption risks in large-scale reconstruction projects during the tender planning phase, rather than after the misappropriation of funds. The European Union explicitly links Ukraine's accession progress to the efficiency of the Prozorro digital procurement system and the "DREAM" digital restoration platform. The primary challenge lies in safeguarding the political independence of these institutions against attempts by legacy elites to restrict their mandates through the judicial system. Proactivity here requires the complete automation of asset declaration verifications through algorithms capable of cross-referencing officials' lifestyles with corporate and property registries across multiple jurisdictions²⁴. Only by institutionalizing such a transparent, automated preventative framework can Ukraine preserve the strategic trust of Western allies, which remains the foundational condition for financing national resilience and achieving final European integration.

²³ Lazaro, C., & Rizzi, M. (2023). Predictive analytics and governance: A new sociotechnical imaginary for uncertain futures. *International Journal of Law in Context*, 19(1), P. 72-77.

²⁴ Petrashko, L. (2023). "DREAM BIG"-Ukraine of dreams after victory: Sustainability, modernization and leadership. In *European dimensions of the sustainable development and academic-business forum: Let's revive Ukraine together* <https://dspace.nuft.edu.ua/server/api/core/bitstreams/919c020c-04a1-42e6-a31a-b964baf10ab5/content#page=10>

The analyzed structural and logical matrix represents a descriptive-analytical model of institutional transformations, capturing key systemic bottlenecks and destructive factors during the adaptation phase of Ukraine's public administration system to European Union standards. At the core of this framework's determinism lies a critical analysis of the transition from inertial, linear lawmaking to a proactive model of public management under the conditions of Euro-integration transit. The primary analytical block precisely localizes a fundamental institutional challenge – the phenomenon of institutional dualism, which manifests as a structural and mental conflict between newly established, agile strategic planning directorates and archaic departmental silos burdened by a legacy bureaucratic administrative culture. This initial dichotomy generates resistance to innovation and stagnates the implementation of anticipatory administrative decisions at the very stage of policy design. The middle segment of the schema details specific sectoral friction points, illustrating that proactive governance during the pre-accession period does not unfold in an isolated vacuum, but within highly dynamic and volatile crisis environments. Through the lens of the energy sector, the matrix demonstrates the shift toward mathematical load-forecasting models within the framework of ENTSO-E synchronization, which demands the physical decentralization of generation assets amid persistent military threats. Parallely, deep regulatory contradictions are identified within agrarian policy, where the strict eco-schemes and green mandates of the EU's Common Agricultural Policy (CAP) require immediate recalibration of domestic export structures to preempt future quota penalties. The matrix proves that the digitalization of public services and the deployment of predictive socio-demographic models for human capital repatriation are interconnected elements, yet both remain structurally constrained by the rigorous boundaries of the EU's General Data Protection Regulation (GDPR) and concurrent cybersecurity mandates (*Figure 2*).

The final teleological tier of the diagram isolates the "gateway criteria" and ultimate output, anchoring the logic of institutional analysis to the concept of macro-regional resilience. The framework argues that the automation of anti-corruption prevention – powered by integrated digital networks like Prozorro and DREAM – serves as the primary mechanism for generating strategic trust with Brussels, which remains a non-negotiable prerequisite for the successful absorption of EU Cohesion Funds. The proactive identification of corruptive risks during the pre-tender planning phase is thus positioned as a foundational baseline for institutional viability. Ultimately, the presented model demonstrates that overcoming these institutional and sectoral barriers is not merely a technical compliance exercise for *acquis communautaire*

alignment, but the sole systemic vector for securing long-term national security and macroeconomic stability as a future EU member state.

Conceptual Framework of Institutional and Sectoral Challenges in Deploying Proactive Governance within the EU Alignment Stage

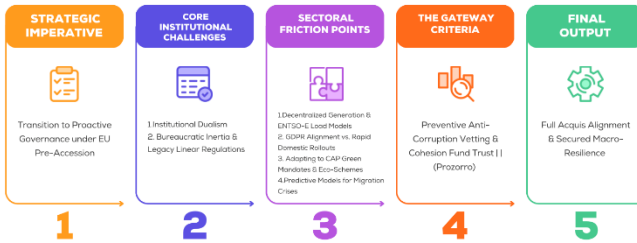


Fig. 2. Conceptual Framework of Institutional and Sectoral Challenges in Deploying Proactive Governance within the EU Alignment Stage

In conclusion, the structural and empirical diagnostic substantiates that the current phase of Ukraine's alignment with the European Union is characterized by a profound dialectical tension between legacy reactive administration and emerging proactive governance frameworks. The systemic institutional dualism dividing agile strategic directorates from rigid bureaucratic silos, combined with severe friction points across vital sectors such as energy grid synchronization, CAP agrarian compliance, and predictive migration management, underscores that legislative transposition alone is insufficient for successful integration. Ultimately, overcoming these operational and administrative bottlenecks through the institutionalization of automated preventive frameworks – exemplified by the Prozorro and DREAM ecosystems – constitutes the definitive gateway for securing international strategic trust. This transformation is not merely a technical compliance mandate for *acquis communautaire* alignment, but the foundational administrative prerequisite for safeguarding macro-regional resilience and sovereign economic viability as a future EU member state.

3. Strategic Vectors and Technologies for Deploying the Anticipatory Governance Model Toward EU Membership

The deployment of the anticipatory governance model in Ukraine on its path to EU membership requires, first and foremost, the establishment of a

robust regulatory framework for the mandatory application of strategic foresight instruments. The current methodology of public decision-making must be synchronized with European practices, specifically the principles undergirding the European Commission's annual Strategic Foresight Reports²⁵. This imperative entails a statutory mandate requiring scenario analysis for every national project or structural reform at the earliest stages of policy formulation (ex-ante evaluation). Institutionalizing foresight will insulate the state from chaotic lawmaking and guarantee the long-term stability of public policy, remaining independent of shifting electoral cycles. A practical milestone in this direction must be the establishment of the National Bureau of Strategic Foresight under the Cabinet of Ministers of Ukraine, tasked with coordinating departmental think tanks in alignment with the EU Directorate-General for Research and Innovation (DG RTD). This measure will lay the groundwork for a proactive state posture within Ukraine's future participation in the Committee of Permanent Representatives (COREPER). Efficient anticipatory governance in the 21st century is unattainable without deploying a powerful digital infrastructure anchored in machine learning algorithms and Big Data processing. The primary technological vector in this domain involves creating a unified, nation-wide analytical platform that integrates data streams from all departmental registries, monitoring systems, and satellite imagery. Utilizing predictive analytics will enable government structures to detect latent correlations between economic indicators, social trends, and security markers in real time. This technical leap will mark a transition from the retrospective analysis of static statistical reports to the preemptive modeling of complex socio-economic processes. Integrating this platform into the European Data Spaces initiative will guarantee international interoperability and high precision in cross-border forecasting. A prominent example of this approach is the deployment of artificial intelligence to monitor customs declarations and logistics supply chains, minimizing the risks of cross-border crime and smuggling before borders are even crossed.

The transition toward anticipatory governance demands a radical transformation in the training and professional development systems of civil servants. Traditional competency models, which focus on the linear execution of fixed job descriptions, must be replaced with a dynamic architecture of future-proof skills, including systems thinking, uncertainty management, and

²⁵ Adaptive governance in the era of frontier technologies: Policy Report. Florence: European University Institute, 2026. URL: <https://cadmus.eui.eu/bitstreams/e40c146f-8543-49fc-91fd-b4d0f005a76d/download>

riskology²⁶. The National Agency of Ukraine on Civil Service (NACS), in close cooperation with leading academic institutions, must design and implement specialized master's programs in Anticipatory Public Administration. A new generation of public managers must master methodologies of scenario building, disruptive technology analysis, and the stress-testing of institutional systems. Furthermore, a structured system of incentives and institutional protections must be established for analysts whose alarming yet verified forecasts are frequently dismissed by political leadership due to short-term political opportunism. Implementing regular policy exercises and wargaming simulations according to the standards of the European Security and Defence College (ESDC) will forge vital crisis-management skills across all strata of the bureaucratic apparatus.

The strategic vector for scaling the anticipatory model relies heavily on reforming the public financial management system toward proactive and medium-term budgeting. Ukraine must abandon the practice of annual, ad-hoc budgetary gap-filling and fully transition to three- and five-year strategic expenditure planning aligned with the EU's Multiannual Financial Framework (MFF). The technological tool powering this shift is an automated system of preventive financial control that analyzes the risks of inefficient asset allocation during the initial publication of tenders. This capability is critically important for managing upcoming investments from the EU Cohesion Funds and the Ukraine Facility, where any delays caused by procedural errors will block funding flows. The state must learn to proactively reserve matching funds for European projects so that regional municipalities do not forfeit grants due to a lack of localized resources. Poland's historical experience, which demonstrated the highest absorption rate of European investments by establishing specialized guarantee funds well in advance, must be systematically implemented into the Ukrainian financial system.

Implementing anticipatory governance in the ecological sphere constitutes a foundational condition for fulfilling the requirements of the Paris Agreement and the standards of the European Green Deal²⁷. Ukraine must pivot from passive environmental pollution monitoring toward the predictive modeling of industrial impacts and wartime ecocide consequences on domestic ecosystems. The key technology here is the deployment of an automated sensor network combined with Geographic Information Systems (GIS) to forecast water resource behavior, soil degradation, and wildfire propagation

²⁶ Lysaght, T. (2022). Anticipatory governance and foresight in regulating for uncertainty. *The American Journal of Bioethics*, 22(1), P. 52.

²⁷ Muiderman, K., van der Hel, S., & van der Zouwen, M. (2023). Is anticipatory governance opening up or closing down future possibilities? Findings from diverse contexts in the Global South. *Global Environmental Change*, 81, Article 102690. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2023.102690>

patterns. The Ministry of Environmental Protection and Natural Resources must proactively develop adaptation scenarios for vulnerable sectors, particularly agriculture, against irreversible climate changes over the next thirty years. This foresight will allow the state to adjust subsidy frameworks beforehand, incentivize circular economy technologies, and build green infrastructure. A prime example of successful technological anticipation is the creation of a digital hydrological twin of the Dnipro River basin, which allows the government to engineer preventive measures against seasonal floods and industrial disasters.

The energy vector of deploying a proactive model requires transforming the fuel and energy complex from a centralized system into a decentralized, flexible smart grid network. Instead of responding linearly to capacity deficits or structural infrastructure damage, the state must deploy artificial intelligence technologies to forecast consumption curves and optimize energy distribution dynamically. The anticipatory protection of critical infrastructure objects requires creating an integrated early warning system against cyber and physical threats based on automated network traffic analysis²⁸. Furthermore, government policy must heavily incentivize the accelerated development of utility-scale energy storage systems and hydrogen technologies to balance the power grid during peak load intervals. The timely synchronization of the Ukrainian electricity market with European spot exchanges within the Internal Energy Market (IEM) framework will enable the proactive importing of resources at optimal tariff rates. A telling example of technological anticipation is the deployment of Virtual Power Plants (VPPs), which aggregate hundreds of small-scale renewable sources into a single, digitally managed power matrix.

In the realm of regional policy and spatial planning, the primary technology of anticipatory governance manifests in creating Digital Twins of cities and administrative regions. These three-dimensional virtual models, integrated with real-time Big Data, allow local authorities to simulate the architectural, logistical, and social consequences of urban development decisions long before construction begins. The Ministry for Communities and Territories Development must establish a unified standard for these platforms, ensuring their absolute interoperability with the European Union's Destination Earth initiative. Utilizing digital twins during post-war reconstruction will enable the proactive calculation of engineering utility loads, optimization of public transit routing, and reduction of carbon emissions. This workflow will prevent the inefficient expenditure of donor aid and ensure the compliance of new infrastructure objects with EU

²⁸ Robertson, S. L. (2022). Guardians of the future: International organisations, anticipatory governance and education. *Global Society*, 36(2), P. 197.

sustainability principles. A successful empirical example is the digital blueprint developed for the city of Mykolaiv with European architectural support, which allowed planners to preventively optimize the city's water supply strategy for decades to come²⁹.

Overcoming Ukraine's profound demographic crisis necessitates abandoning reactive social welfare payouts in favor of the proactive management of human capital. The strategic vector in this domain involves deploying predictive modeling technologies to map migration flows and labor market dynamics based on mobile network operator data and cross-border registries. The Ministry of Social Policy, in coordination with European institutions, must establish an Early Warning System for vulnerable socio-economic groups. This tool will allow the state to proactively offer retraining programs, target subsidies, or provide psychological support before an individual falls below the poverty line or experiences systemic marginalization. The State Employment Service must transform into an analytical hub that projects professional demands 5 to 10 years into the future, aligning state educational quotas with the real-time trajectories of the European labor market³⁰. An example of such anticipation is the integrated platform for veterans, which automatically maps out customized rehabilitation and employment paths based on the predictive profiling of health data and prior professional backgrounds.

The security vector of anticipatory governance requires integrating threat intelligence technologies and preventive deterrence into the comprehensive system of national resilience³¹. In the face of persistent hybrid aggression, Ukraine must operate within a continuous Threat Hunting paradigm, exposing malware campaigns and hostile disinformation operations during their weaponization phases. The technological bedrock of this process requires expanding the network of departmental Security Operations Centers (SOCs) fully integrated with the European Cybersecurity Competence Centre (ECCC). Utilizing artificial intelligence to parse anomalies in the network traffic of state institutions will enable the blocking of Advanced Persistent Threats (APTs) before critical databases are breached. Concurrently, the

²⁹ Yemelianenko, L., & Zakharova, K. (2022). Foresight in public management as a regulation tool under the conditions of economic uncertainty. In I. Radionova (Ed.), *The economics of uncertainty: content, evaluation and regulation*. Scientific Center of Innovative Researches OÜ. https://library.krok.edu.ua/media/library/category/monografiji/radionova_0012.pdf#page=25

³⁰ Todisco, L., Paoloni, N., & Demartini, P. (2025). Foreseeing the future: Anticipatory governance as a response to the technological and managerial challenges in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, P. 11.

³¹ Vaquero-Piñeiro, C., Terribile F., & Giovannini, E. (2025). Anticipatory governance systems: A review of approaches to develop public policies for sustainable development. *Journal of Economic Interaction and Coordination*, P. 13.

proactive management of the information space demands algorithms designed for the automated detection of deepfakes and botnets on social media networks. Collaborative exercises with the NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE) and EU security structures to stress-test scenarios of large-scale infrastructure cyberattacks represent a tangible expansion of this proactive shield³²³³.

The final vector in deploying this model is the creation of technological and legal instruments designed to embed civil society into the anticipatory planning loop. Anticipatory governance cannot achieve sustainable success without leveraging crowdsourcing technologies and monitoring societal expectations via digital participation platforms. The government must implement tools of deliberative democracy, such as digital citizens' panels, to debate long-term strategies and evaluate the ethical dimensions of emerging technologies. This inclusion will allow for the early diagnosis of potential social friction and public anxieties before they escalate into polarized political crises. Engaging the scientific community, independent think tanks, and business associations in drafting national foresight initiatives will guarantee high-quality scenario modeling and generate broad public consensus for European integration reforms. A successful technological execution of this principle is visible in the integration of the DREAM platform with civic monitoring tools, empowering citizens to proactively influence the prioritization of reconstruction objects within their respective local communities.

CONCLUSIONS

A synthesis of the theoretical and methodological foundations of this study demonstrates that the anticipatory model of public governance is a fundamental prerequisite for transforming the modern state into a system capable of preempting crises rather than merely responding to them. Shaping the conceptual framework of this model within the context of ensuring national resilience requires a shift from reactive administration to proactive strategizing. This entails integrating foresight tools, continuous monitoring of weak signals, and scenario modeling into the policy-making process. Consequently, national resilience is viewed not as a static state of preservation, but as a dynamic capacity of the system to adapt, recover, and evolve under conditions of permanent geopolitical turbulence. An analysis of

³² Hrytsai, S. (2023). Digitization of government as a global trend of the future: Implementation of the “electronic state” policy (on the example of Ukraine). *Reality of Politics: Estimates-Comments-Forecasts*, 24(2), P. 47-51

³³ Likarchuk, D. S. (2026). Anticipatory governance as a tool for the national strategic resilience within the modern international relations system. *Mizhnarodni Vidnosyny: Teoretyko-Praktichni Aspekty*, 17, P. 91

the current state and challenges of implementing proactive governance in Ukraine reveals a tangible gap between existing institutional intentions and practical execution at the stage of alignment with the European Union. Despite evident progress in the digitalization of public services and the approximation of legislation to EU standards, the domestic system of public governance remains largely hierarchical and oriented toward mitigating the consequences of already manifested crises. The key destructive factors in this context include fragmented interagency coordination, a deficit of analytical personnel capable of working with complex predictive models, and the lack of a long-term planning horizon under the prolonged legal regime of martial law.

Ukraine's European integration vector imposes stringent requirements on the flexibility and compatibility of its governance structures with European institutions, where strategic foresight is an integral component of common security and development policies. The harmonization process demands more from the Ukrainian authorities than the mere replication of legal acts (*acquis communautaire*); it requires a profound cognitive and procedural overhaul of the administrative culture.

Identifying the strategic vectors for deploying the anticipatory public governance model allows for outlining the contours of a systemic reform that must rest upon three interconnected pillars: the regulatory codification of predictive procedures, the modernization of the institutional framework, and the development of human capital. A priority area is the establishment of a unified coordination center for strategic analysis and forecasting, functioning as an intellectual hub for all branches of government. Concurrently, it is critically important to restructure the training and professional development systems for civil servants, focusing their curricula on strategic management tools, risk management, and big data analysis. In the technological dimension, the implementation of this model directly depends on the depth of integrating innovative tools for data collection, processing, and interpretation.

In conclusion, it can be asserted that the establishment of an anticipatory public governance model in Ukraine is not merely an academic recommendation, but an alternative-free condition for the survival and successful development of the state in the modern globalized world. It acts as the primary factor for ensuring long-term national resilience and serves as a reliable bridge toward full membership in the European Union. The success of this transformation will depend on the political will to enact genuine institutional changes, the state's capacity to invest in high-tech solutions, and the readiness of the public sector to operate preemptively, transforming potential threats into opportunities for accelerated development.

SUMMARY

This study addresses the critical problem of shifting Ukraine's public administration from a traditional, reactive framework to an anticipatory governance model to ensure comprehensive national resilience on its path to European Union membership. The research highlights that under the conditions of permanent geopolitical turbulence and the prolonged legal regime of martial law, the current domestic system remains overly hierarchical and focused primarily on crisis mitigation rather than crisis preemption. To resolve this institutional gap, the paper explores the conceptual foundations of embedding strategic foresight, weak signal monitoring, and scenario modeling directly into the state policy-making process. The results of the analysis reveal a tangible mismatch between Ukraine's existing legislative intentions and the practical execution of proactive governance during the current stage of EU alignment. Furthermore, the study identifies fragmented interagency coordination and a severe deficit of analytical personnel trained in complex predictive modeling as key structural barriers. In response to these challenges, the research outlines a systemic reform resting upon three interconnected pillars: regulatory codification of predictive procedures, institutional modernization, and human capital development. A major result of the study is the proposed establishment of a unified coordination center for strategic forecasting to serve as an intellectual hub for all branches of government. Additionally, the paper evaluates the technological dimension of this transition, emphasizing the integration of artificial intelligence, predictive analytics, and cognitive modeling to create data-centric administrative ecosystems. Ultimately, the study concludes that deploying an anticipatory model is an alternative-free condition to minimize integration risks and synchronize national resilience programs with the EU *acquis communautaire*. The findings prove that such a structural transformation secures Ukraine's future agency as a resilient EU member state capable of actively reinforcing pan-European security.

References

1. A Ahern, D. (2025). The new anticipatory governance culture for innovation: Regulatory foresight, regulatory experimentation and regulatory learning. *European Business Organization Law Review*, 26(2), 241–283.
2. Berten, J., & Kranke, M. (2022). Anticipatory global governance: International organisations and the politics of the future. *Global Society*, 36(2), 155–169. <https://doi.org/10.1080/13600826.2021.2021133>
3. Boyd, M., & Wilson, N. (2021). Anticipatory governance for preventing and mitigating catastrophic and existential risks. *Policy Quarterly*, 17(4), 20–31. <https://doi.org/10.26686/pq.v17i4.7313>

4. El-Ghalayini, Y. (2025). Digital transformation: A tool for anticipatory governance. In *Anticipatory governance: Shaping a responsible future* (pp. 235–245).
5. Guston, D. H. (2014). Understanding ‘anticipatory governance’. *Social Studies of Science*, 44(2), 218–242. <https://doi.org/10.1177/0306312713508669>
6. 2025 Strategic Foresight Report: Strategic foresight and resilience 2.0. Brussels : European Commission, 2025. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2036
7. Strategic Foresight: Horizon scanning and scenario planning. Brussels: European Committee of the Regions, 2025. URL: <https://www.cor.europa.eu/en/better-regulation-and-active-subsidiarity/strategic-foresight>
8. Heo, K., & Seo, Y. (2021). Anticipatory governance for newcomers: Lessons learned from the UK, the Netherlands, Finland, and Korea. *European Journal of Futures Research*, 9(1), Article 9. <https://doi.org/10.1186/s40309-021-00179-4>
9. Johnston, K. (2026). Anticipatory governance? Capacity for unintended policy outcomes. *Public Money & Management*, 46(1), 1–2. <https://doi.org/10.1080/09540962.2026.2578913>
10. Digital Estonia 2030: Estonia’s Digital Society Strategy 2030. Tallinn: Ministry of Economic Affairs and Communications, 2023. URL: <https://www.mkm.ee/en/digital-estonia-2030>.
11. Kallo, J., & Välimaa, J. (2025). Anticipatory governance in government: The case of Finnish higher education. *Higher Education*, 89(2), 367–385. <https://doi.org/10.1007/s10734-024-01211-3>
12. Kimbell, L., & Vesnić-Alujević, L. (2020). After the toolkit: Anticipatory logics and the future of government. *Policy Design and Practice*, 3(2), 95–108. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1763545>
13. Varzhanskiy, I., et al. (2025). Foresight and active forecast potential for improving defense capability. *European Journal of Interdisciplinary Studies*, 17(1), 1–15.
14. Kharazishvili, Y., et al. (2025). Scientific and strategic foresighting: The trajectory of sustainable development (on the example of Ukraine's energy security). *Sustainable Futures*, 9, Article 100580. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666188825001509>
15. Middelburg, M. (2023). Casting light on EU governance: Reflection and foresight in an era of crises. *Review of Finance*, 4(5), 33–36.
16. Van Woensel, L. (2024). Foresight in EU policy-making: Purpose, mindsets and methods. *European Law Journal*, 30(3), 361–381.

17. Soloviova, A., & Fomin, A. (2025). Ukraine and the EU: Prospects and challenges on the road to integration. *Acta de Historia & Politica: Saeculum XXI*, 9, 58–68.

18. Koskimaa, V., & Raunio, T. (2024). Expanding anticipatory governance to legislatures: The emergence and global diffusion of legislature-based future institutions. *International Political Science Review*, 45(2), 261–277. <https://doi.org/10.1177/01925121221128182>

19. Gaïti, B., & Georgakakis, D. (2024). What future for EU foresight? A critical perspective on the institutionalisation of foresight. *European Law Journal*, 30(3), 443–463.

20. Umbach, G. (2024). Futures in EU governance: Anticipatory governance, strategic foresight and EU Better Regulation. *European Law Journal*, 30(3), 409–421.

21. Lazaro, C., & Rizzi, M. (2023). Predictive analytics and governance: A new sociotechnical imaginary for uncertain futures. *International Journal of Law in Context*, 19(1), 70–90. <https://doi.org/10.1017/S174455232200035X>

22. Petrashko, L. (2023). "DREAM BIG"-Ukraine of dreams after victory: Sustainability, modernization and leadership. In *European dimensions of the sustainable development and academic-business forum: Let's revive Ukraine together* <https://dspace.nuft.edu.ua/server/api/core/bitstreams/919c020c-04a1-42e6-a31a-b964baf10ab5/content#page=10>

23. Adaptive governance in the era of frontier technologies: Policy Report. Florence: European University Institute, 2026. URL: <https://cadmus.eui.eu/bitstreams/e40c146f-8543-49fc-91fd-b4d0f005a76d/download>

24. Lysaght, T. (2022). Anticipatory governance and foresight in regulating for uncertainty. *The American Journal of Bioethics*, 22(1), 51–53. <https://doi.org/10.1080/15265161.2021.2013143>

25. Muiderman, K., van der Hel, S., & van der Zouwen, M. (2023). Is anticipatory governance opening up or closing down future possibilities? Findings from diverse contexts in the Global South. *Global Environmental Change*, 81, Article 102690. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2023.102690>

26. Robertson, S. L. (2022). Guardians of the future: International organisations, anticipatory governance and education. *Global Society*, 36(2), 188–205. <https://doi.org/10.1080/13600826.2022.2033036>

27. Yemelianenko, L., & Zakharova, K. (2022). Foresight in public management as a regulation tool under the conditions of economic uncertainty. In I. Radionova (Ed.), *The economics of uncertainty: content, evaluation and regulation*. Scientific Center of Innovative Researches OÜ.

https://library.krok.edu.ua/media/library/category/monografiji/radionova_0012.pdf#page=25

28. Todisco, L., Paoloni, N., & Demartini, P. (2025). Foreseeing the future: Anticipatory governance as a response to the technological and managerial challenges in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 1–17. Advance online publication. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2025-0109>

29. Vaquero-Piñeiro, C., Terribile F., & Giovannini, E. (2025). Anticipatory governance systems: A review of approaches to develop public policies for sustainable development. *Journal of Economic Interaction and Coordination*, 1–29. Advance online publication. <https://doi.org/10.1007/s11403-025-00471-1>

30. Hrytsai, S. (2023). Digitization of government as a global trend of the future: Implementation of the “electronic state” policy (on the example of Ukraine). *Reality of Politics: Estimates-Comments-Forecasts*, 24(2), 45–81.

31. Likarchuk, D. S. (2026). Anticipatory governance as a tool for the national strategic resilience within the modern international relations system. *Mizhnarodni Vidnosyny: Teoretyko-Praktichni Aspekty*, 17, 86–100.

Information about the author:

Likarchuk Daria Serhiivna,

PhD of Political Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of European Integration Policy,
Educational and Scientific Institute of Public Administration
and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv,
12/2, Akademika Romodanova str., Kyiv, 04050, Ukraine

ТРАНСКОРДОННА МЕДИЧНА ДОПОМОГА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА АДАПТАЦІЯ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

Луців О. І.

ВСТУП

Інтенсифікація євроінтеграційного курсу України, яка особливо виразно проявилася після надання нашій державі статусу кандидата на членство в Європейському Союзі 23 червня 2022 року та відкриття переговорів про вступ 25 червня 2024 року¹, зумовлює потребу у якісно новому рівні адаптації національного законодавства у сфері охорони здоров'я до *acquis* ЄС. Попри те, що сфера охорони здоров'я належить до галузей, у яких Україна демонструє один із найвищих показників виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію (станом на червень 2025 р. рівень виконання сягнув 88 %²), інститут транскордонної медичної допомоги (*cross-border healthcare*) залишається тією ділянкою, де нормативно-правова адаптація лише розпочинається і де відсутні цілісні правові механізми, які б відповідали європейським стандартам.

Транскордонна медична допомога як юридичний феномен є наслідком тривалої еволюції правозастосовної практики Суду Європейського Союзу (далі – Суд ЄС) та подальшої кодифікації її напрацьовань у Директиві 2011/24/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 9 березня 2011 р. про застосування прав пацієнтів у транскордонній охороні здоров'я³. Цей правовий інструмент органічно поєднує внутрішньоринкову свободу надання послуг (ст. 56 Договору про функціонування ЄС, далі – ДФЄС) із фундаментальним правом на охорону здоров'я, гарантованим ст. 35 Хартії основоположних прав Європейського Союзу⁴. Імплементация Директиви 2011/24/ЄС у державах -членах ЄС стала важливим етапом європеїзації національних систем охорони здоров'я. Для України це питання стало особливо актуальним після оприлюднення МОЗ України у березні 2026 р. проєкту

¹ Вступ України до Європейського Союзу: офіційна хронологія. URL: <https://eu-ua.gov.ua> (дата звернення: 11.05.2026).

² Угода про асоціацію з ЄС: інформаційний ресурс Міністерства охорони здоров'я України. URL: <https://moz.gov.ua/uk/ugoda-pro-asociaciju-z-es> (дата звернення: 11.05.2026).

³ Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare. OJ L 88, 4.4.2011, pp. 45–65. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/24/oj> (дата звернення: 11.05.2026).

⁴ Charter of Fundamental Rights of the European Union. OJ C 326, 26.10.2012, pp. 391–407 (Art. 35). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P035> (дата звернення: 11.05.2026).

Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм європейського права у сфері транскордонного надання медичних послуг та координації систем соціального забезпечення у частині, що стосується медичних послуг» (далі – Проект Закону)⁵.

У цьому розділі досліджується правова природа транскордонної медичної допомоги у праві ЄС, а також механізми реалізації права пацієнтів на отримання медичних послуг за межами держави свого проживання. Окрему увагу приділено практиці Суду ЄС, яка стала підґрунтям для формування сучасного підходу до транскордонного медичного обслуговування та подальшої кодифікації відповідних положень у Директиві 2011/24/ЄС.

Крізь призму євроінтеграційних процесів проаналізовано стан адаптації українського законодавства до *acquis* ЄС у цій сфері, зокрема проект Закону щодо імплементації норм європейського права у сфері транскордонного надання медичних послуг. Для кращого розуміння можливих моделей правового регулювання також враховано досвід окремих держав-членів ЄС, зокрема Польщі, Литви та Чехії.

1. Правова природа транскордонної медичної допомоги у праві ЄС та механізм її реалізації

1.1. Нормативна основа у первинному праві ЄС та Директиві 2011/24/ЄС

Стаття 35 Хартії основоположних прав Європейського Союзу, що розміщена в Розділі IV «Солідарність», установлює: «Кожен має право на доступ до профілактичного медичного обслуговування та право на отримання медичної допомоги на умовах, встановлених національними законами та практиками. Високий рівень захисту здоров'я людини має бути забезпечений при визначенні та впровадженні всіх політик та видів діяльності Союзу, встановлених правом Союзу та національним законодавством і практикою»⁶. Згідно з офіційними роз'ясненнями ця норма базується на ст. 152 Договору про заснування ЄС (тепер – ст. 168 ДФЄС), а також на статтях 11 і 13 Європейської соціальної хартії⁷.

⁵ МОЗ: В Україні планують запровадити механізм транскордонної медицини за стандартами ЄС: офіційне повідомлення Кабінету Міністрів України, березень 2026. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/moz-v-ukraini-planuiut-zaprovadyty-mekhanizm-transkordonnoi-medytyny-za-standartamy-ies> (дата звернення: 11.05.2026).

⁶ Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights. OJ C 303, 14.12.2007, pp. 17–35.

⁷ EU Charter of Fundamental Rights. Article 35 – Health Care. Everything you always wanted to know about European Union health policy / S. L. Greer, S. Rozenblum, N. Fahy et al. (eds.). Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies, 2022 (Health Policy Series, No. 59).

Доктринальний аналіз ст. 35 Хартії виявляє її дуалістичну природу. По-перше, вона формулює суб'єктивне право – право доступу до профілактичного медичного обслуговування та право користуватися медичною допомогою; по-друге, встановлює об'єктивний принцип – обов'язок Союзу забезпечувати високий рівень охорони здоров'я людини при реалізації всіх політик («Health in All Policies»). Особливістю формулювання є те, що носієм права є «кожен» (everyone), а не лише громадяни ЄС⁸. Втім реалізація права здійснюється «на умовах, установлених національним законодавством і практикою», що підкреслює субсидіарний характер регулювання охорони здоров'я в ЄС (ст. 168(7) ДФЕС). Ст. 35 Хартії стала нормативною основою для розвитку права транскордонної медичної допомоги: у Преамбулі Директиви 2011/24/ЄС (п. 22) прямо зазначено, що Директива поважає основоположні права та принципи, визнані Хартією⁹.

Стаття 168 ДФЕС визначає сферу охорони здоров'я як галузь, де Союз доповнює та підтримує діяльність держав-членів, поважаючи їхню відповідальність за організацію та надання медичних послуг (п. 7). Водночас стаття 114 ДФЕС, на яку також спирається Директива 2011/24/ЄС, дозволяє гармонізаційні заходи у межах функціонування внутрішнього ринку¹⁰. Це нормативне підґрунтя пояснює дуальну природу транскордонної медичної допомоги: з одного боку, вона є послугою у розумінні ст. 56–57 ДФЕС, з іншого – реалізацією фундаментального права на здоров'я.

Директива 2011/24/ЄС, ухвалена 9 березня 2011 р. та така, що набрала чинності 24 квітня 2011 р., з обов'язком імплементації до 25 жовтня 2013 р., є основним актом *acquis* ЄС у сфері транскордонної охорони здоров'я. Дія Директиви поширена на Норвегію, Ісландію та Ліхтенштейн рішенням Спільного комітету СЕП № 153/2014. Директива переслідує три основні цілі: 1) сприяти доступу пацієнтів до безпечної та якісної медичної допомоги в інших державах-членах; 2) забезпечити мобільність пацієнтів відповідно до принципів Суду ЄС; 3) посилити співпрацю між системами охорони здоров'я держав-членів.

Відповідно до ст. 7 Директиви, держава приналежності відшкодовує витрати на транскордонну медичну допомогу до рівня, який було б

⁸ Decision of the EEA Joint Committee No 153/2014 of 9 July 2014. OJ L 15, 22.1.2015, pp. 78–80.

⁹ Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare. OJ L 88, 4.4.2011, pp. 45–65. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/24/oj> (дата звернення: 11.05.2026).

¹⁰ The Court of Justice and Healthcare: Information note. Luxembourg: Court of Justice of the European Union, 2018. URL: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_2018914/en/ (дата звернення: 11.05.2026).

покрито у разі надання тієї ж послуги на її території, але не більше фактично понесених витрат пацієнта. Стаття 8 закріплює можливість запровадження попередньої авторизації, обмежуючи її випадками: а) медичної допомоги, що потребує планування; б) лікування, пов'язаного з особливим ризиком для пацієнта чи населення; в) лікування, що надається постачальником, якість якого викликає серйозні занепокоєння. Стаття 6 Директиви запроваджує інститут національного контактного пункту (National Contact Point, NCP) – органу в кожній державі-члені, який інформує пацієнтів про права, тарифи, процедури отримання допомоги за кордоном та координує обмін інформацією.

1.2. Механізм реалізації права у прецедентній практиці Суду ЄС та її кодифікація у Директиві

Директива 2011/24/ЄС за своєю сутністю є кодифікацією прецедентної практики Суду ЄС, сформованої впродовж 1998–2010 рр. У Преамбулі Директиви (п. 8) прямо зазначається, що цей акт «має на меті досягти більш загального та водночас ефективного застосування принципів, що були вироблені Судом ЄС у конкретних справах». Аналіз шести ключових рішень становить методологічну основу розуміння нормативного змісту Директиви.

Рішення Суду ЄС від 28 квітня 1998 р. у справах *Decker v Caisse de maladie des employés privés (C-120/95)*¹¹ та *Kohll v Union des Caisses de Maladie (C-158/96)*¹² стали важливим етапом у формуванні підходу ЄС до транскордонної медичної допомоги. У цих справах Суд ЄС визнав, що вимога попереднього дозволу для відшкодування витрат на медичні товари чи послуги, отримані в іншій державі-члені, може обмежувати свободу руху товарів і свободу надання послуг, гарантовані Договором про функціонування ЄС. Суд особливо наголосив, що специфіка медичних послуг не виключає їх із сфери дії основоположних свобод внутрішнього ринку. Відтак медичні послуги були розглянуті як вид економічної діяльності, на який поширюються положення права ЄС. Водночас аргументи держав щодо потенційної загрози фінансовій стабільності систем соціального забезпечення Суд визнав недостатньо переконливими для виправдання таких обмежень.

Рішення від 12 липня 2001 р. у справі *Geraets-Smits & Peerbooms (C-157/99)* поширило логіку *Decker/Kohll* на натуральну систему

¹¹ Judgment of the Court of 28 April 1998. *Nicolas Decker v Caisse de maladie des employés privés*. Case C-120/95. ECR 1998 I-01831.

¹² Judgment of the Court of 28 April 1998. *Raymond Kohll v Union des Caisses de Maladie*. Case C-158/96. ECR 1998 I-01931.

охорони здоров'я та на стаціонарне лікування. Суд ЄС визнав, що: 1) медичні послуги охоплюються поняттям «послуг» незалежно від моделі фінансування системи; 2) вимога попереднього дозволу для стаціонарного лікування може бути виправданою за умов планування медичної інфраструктури; 3) критерії надання попереднього дозволу мають бути об'єктивними, недискримінаційними та відомими заздалегідь; 4) лікування повинне вважатися «нормальним», якщо воно є достатньо випробуваним та визнаним міжнародною медичною наукою¹³. Доктрина «нормального лікування» стала прямим джерелом для ст. 8(5) та (6) Директиви 2011/24/ЄС.

Важливим продовженням цієї практики стало рішення Великої Палати Суду ЄС від 16 травня 2006 р. у справі *Watts*, у якому підхід до транскордонної медичної допомоги було поширено і на системи охорони здоров'я, що фінансуються переважно за рахунок державних коштів, зокрема систему NHS Великої Британії. Суд ЄС дійшов висновку, що положення про свободу надання послуг застосовуються і до таких моделей медичного забезпечення.

У рішенні Суд сформулював кілька принципових підходів. По-перше, пацієнт має право отримати лікування в іншій державі-члені з подальшим відшкодуванням витрат, якщо надання допомоги у державі проживання супроводжується «надмірною затримкою». Наявність такої затримки повинна оцінюватися не формально, а з урахуванням об'єктивних медичних критеріїв та індивідуального стану пацієнта. По-друге, держава не може обґрунтовувати відмову у наданні дозволу виключно існуванням стандартних строків очікування або внутрішніх показників списків очікування¹⁴. Сформульований Судом критерій «надмірної затримки» згодом був безпосередньо закріплений у ст. 8(5) Directive 2011/24/EU.

Подальший розвиток цих підходів знаходимо у рішенні Великої Палати від 5 жовтня 2010 р. у справі *Elchinov (C-173/09)*, в якому Суд уточнив межі дискреції держав щодо надання попереднього дозволу на лікування за кордоном. Суд ЄС зазначив, що у дозволі не може бути відмовлено лише з тієї причини, що певний метод лікування не застосовується у державі-члені приналежності пацієнта, якщо альтернативне лікування не може бути надане у прийнятний з медичної

¹³ Judgment of the Court of 12 July 2001. *B.S.M. Geraets-Smits v Stichting Ziekenfonds VGZ and H.T.M. Peerbooms v Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen*. Case C-157/99. ECR 2001 I-05473.

¹⁴ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 May 2006. *The Queen, on the application of Yvonne Watts v Bedford Primary Care Trust and Secretary of State for Health*. Case C-372/04. ECR 2006 I-04325

точки зору строк¹⁵. Рішення Третньої Палати від 9 жовтня 2014 р. у справі Petru (C-268/13) встановило, що у попередньому дозволі не може бути відмовлено, якщо неможливість своєчасного надання стаціонарної допомоги обумовлена відсутністю медикаментів та базових медичних матеріалів і інфраструктури¹⁶. Це рішення особливо релевантне для України з огляду на дисбаланси в забезпеченні медичної інфраструктури, посилені руйнуваннями внаслідок збройної агресії РФ.

Як вбачається з вищевикладеного, систематизація напрацювань Суду ЄС у Директиві 2011/24/ЄС здійснюється через такі ключові механізми: загальне правило відшкодування без попереднього дозволу (ст. 7) – кодифікація принципу Decker/Kohll; попередній дозвіл як виняток для стаціонарного та високоспеціалізованого лікування (ст. 8) – кодифікація доктрини Smits/Peerbooms; критерії відмови у дозволі та критерії «надмірної затримки» (ст. 8(5)–(6)) – кодифікація доктрини Watts/Petru; обов'язок мотивованої та оскаржуваної відмови (ст. 9) – кодифікація гарантій належної процедури.

2. Стан адаптації законодавства України та аналіз Проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм європейського права у сфері транскордонного надання медичних послуг та координації систем соціального забезпечення у частині, що стосуються медичних послуг»

2.1. Правові зобов'язання України та чинне нормативне регулювання

Угода про асоціацію між Україною та ЄС (ратифікована Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 р.) у Главі 22 «Громадське здоров'я» закріплює основи співробітництва у сфері охорони здоров'я¹⁷. Так, відповідно до статті 426 Угоди Сторони розвивають співробітництво в галузі охорони здоров'я з метою підвищення рівня його безпеки та захисту здоров'я людини як передумови сталого розвитку та економічного зростання, а відповідно до статті 428 Україна зобов'язалася адаптувати національне законодавство до низки актів *acquis* ЄС у сфері охорони здоров'я, перелік яких міститься у Додатку

¹⁵ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 October 2010. Georgi Ivanov Elchinov v Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa. Case C-173/09. ECR 2010 I-08889..

¹⁶ Judgment of the Court (Third Chamber) of 9 October 2014. Elena Petru v Casa Județeană de Asigurări de Sănătate Sibiu and Casa Națională de Asigurări de Sănătate. Case C-268/13.

¹⁷ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Ст. 2125 (Глава 22 «Громадське здоров'я», Додаток XLI).

XLI до цієї Угоди. Варто зазначити, що сама Угода про асоціацію безпосередньо не передбачає обов'язку імплементації Директиви 2011/24/ЄС, однак контекстуальне тлумачення статей 427–428 зобов'язує Україну до послідовного наближення з відповідним *acquis*. Саме це й підтвердилося з наданням Україні статусу кандидата на членство в ЄС у 2022 р. та з обговореннями за переговорним розділом 28, де імплементація Директиви 2011/24/ЄС визначається як необхідна умова.

Аналізуючи національне законодавство бачимо, що чинна нормативна модель не передбачає механізмів транскордонної медичної допомоги у розумінні Директиви 2011/24/ЄС – ні відшкодування витрат українцям за лікування в державах ЄС, ні системного відшкодування іноземцям лікування в Україні з їхніх національних систем. Так, Конституція України (ст. 49) гарантує право на охорону здоров'я та медичну допомогу, деталізація цих гарантій здійснюється у Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р. № 2801-ХІІ: зокрема стаття 11 Основ закріплює право іноземців на медичну допомогу в Україні, а стаття 79 регулює міжнародне співробітництво у загальних рисах, без розгорнутого механізму реалізації. Певне нормативне регулювання надання медичної допомоги іноземцям передбачено Порядком надання медичної допомоги деяким категоріям іноземців та осіб без громадянства та компенсації вартості медичних послуг і лікарських засобів, наданих іноземцям та особам без громадянства, які тимчасово проживають або перебувають на території України, затвердженим Постановою КМУ від 19 березня 2014 р. № 121¹⁸, проте воно стосується досить вузького кола таких осіб і не відповідає повною мірою вимогам Директиви.

Інституційно ключовим суб'єктом, який міг би виконувати функції національного контактного пункту в Україні, є Національна служба здоров'я України (НСЗУ). НСЗУ як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення, виступає єдиним національним замовником медичних послуг та оперує коштами обсягом понад 100 млрд грн щорічно. Чинне Положення про НСЗУ не передбачає виконання нею функцій національного контактного пункту, однак інституційна спроможність і фінансова інфраструктура НСЗУ роблять її логічним кандидатом на таку роль.

Після надання Україні статусу кандидата в члени ЄС (23 червня 2022 р.) та відкриття переговорів про вступ (25 червня 2024 р.)

¹⁸ Про затвердження Порядку надання медичної допомоги іноземцям та особам без громадянства, які тимчасово перебувають на території України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2014 р. № 121.

розпочався процес скринінгу – спільної перевірки відповідності українського законодавства *acquis* ЄС за 33 розділами¹⁹. Україна завершила скринінг 30 вересня 2025 р. Відповідно до Звіту Єврокомісії про розширення 2025 р., імплементацію Директиви 2011/24/ЄС та регламентів про координацію систем соціального забезпечення визначено одним із ключових завдань України у розділі 28. Як відповідь на це зобов'язання, в Україні була прийнята Стратегія розвитку системи охорони здоров'я до 2030 р., яка також є орієнтованою реформувати національну систему відповідно до стандартів ЄС та ВООЗ²⁰.

2.2. Аналіз Проекту Закону: відповідність *acquis* ЄС та виявлені прогалини

У березні 2026 р. для громадського обговорення було оприлюднено Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм європейського права у сфері транскордонного надання медичних послуг та координації систем соціального забезпечення у частині, що стосуються медичних послуг», який, зокрема має на меті імплементувати в національне законодавство Директиву 2011/24/ЄС. Проект концептуально змінює підхід до регулювання медичної допомоги за кордоном, переходячи від сприйняття такого лікування як виняткового механізму до моделі системної транскордонної взаємодії з державами-членами ЄС. У контексті відповідності *acquis* ЄС варто відзначити низку позитивних аспектів. Зокрема, проект запроваджує базові поняття, передбачені Directive 2011/24/EU, серед яких «транскордонна медична допомога», «держава лікування», «держава належності пацієнта» та «національний контактний пункт». Використана термінологія загалом узгоджується з положеннями ст. 3 Директиви. Особливу увагу привертає те, що передбачено симетричний двосторонній механізм: українці зможуть проходити лікування в державах ЄС із компенсацією у межах вартості аналогічних послуг в Україні; громадяни ЄС, ЄЕП та Швейцарії матимуть можливість лікуватися в Україні з відшкодуванням у своїх державах. Проект визначає, що з метою забезпечення прав пацієнтів у сфері транскордонної медичної допомоги Національним контактним пунктом з питань транскордонної медичної допомоги (далі – Національний контактний пункт) є центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом що реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення.

¹⁹ Що таке процес скринінгу та як він працює?: інформаційний бюлетень. EU Neighbours East, 2024. URL: <https://euneighbourseast.eu/uk/news/publications/shho-take-procesz-skryningu-ta-yak-vin-praczuje>.

²⁰ Стратегія розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2025-%D1%80>.

Як вбачається з такого формулювання, найімовірніше ці функції виконуватиме НСЗУ, оскільки сама вона на сьогодні володіє подібним мандатом. Також передбачається розвиток електронної системи охорони здоров'я для обміну медичними даними (відповідно до статей 14–15 Директиви 2011/24/ЄС) та покладається обов'язок на медичні заклади інформувати пацієнтів про їхні права, методи лікування, ризики й гарантується право на отримання копій медичної документації.

Попри загальну відповідність Проекту духу Директиви 2011/24/ЄС, вважаємо за доречне виокремити низку прогалин. По-перше, Проект не містить нормативно закріпленого стандарту «надмірної затримки» (доктрина Watts/Petru): жодне положення не встановлює, що відмова у попередньому дозволі є неправомірною, якщо у державі належності неможливо забезпечити лікування у медично обґрунтований строк з урахуванням індивідуальних обставин пацієнта. По-друге, Проект у наявній редакції не містить вичерпного переліку випадків обов'язкового попереднього дозволу, що створює ризик надмірно широкого тлумачення вимоги (ст. 8(2) Директиви чітко обмежує застосування попереднього дозволу). По-третє, Проект визначає, що компенсація здійснюватиметься «в межах вартості аналогічних послуг в Україні», однак суттєвою проблемою може стати відсутність деталізованої методології обчислення тарифів, зокрема для процедур, які є вдосконаленими аналогами тих, що передбачені програмою медичних гарантій (доктрина Elchinov). По-четверте, Проект містить загальні посилання на можливість оскарження без деталізації строків розгляду та гарантій повного судового контролю (ст. 9 Директиви). По-п'яте, Проект декларативно вказує на гармонізацію з регламентами про координацію систем соціального забезпечення, однак не містить чіткого механізму вибору між «маршрутом Директиви» та «маршрутом Регламенту» (ЄС) № 883/2004.

3. Транскордонна медична допомога у практиці ЄСПЛ та порівняльний досвід імплементації Директиви

3.1. Практика Європейського суду з прав людини у сфері охорони здоров'я

Незважаючи на те, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. безпосередньо не закріплює право на охорону здоров'я і на транскордонну медичну допомогу зокрема, Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) сформував практику захисту цього права через статті 2 (право на життя), 3 (заборона нелюдського поводження) та 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя) Конвенції.

У справі *Cyprus v Turkey* (2001) Велика Палата вперше зазначила, що «питання за статтею 2 Конвенції може виникнути, коли влада Договірної держави створює загрозу життю особи через відмову у наданні медичної допомоги, яку вона зобов'язалась забезпечувати населенню в цілому». У справі *Şentürk and Şentürk v Turkey* (2013) ЄСПЛ установив порушення статті 2 у зв'язку з відмовою лікарень надати екстрену медичну допомогу вагітній жінці, що призвело до її смерті: «позитивні обов'язки, покладені на державу статтею 2 Конвенції, передбачають створення системи, здатної забезпечити захист»²¹. У справах *Nitecki v Poland* та *Oyal v Turkey* ЄСПЛ розвинув ідею, що відмова держави у наданні медичної допомоги може порушувати позитивні обов'язки за статтею 2.

У контексті статті 8 ЄСПЛ розвинув концепцію «приватного життя», що включає фізичну та психічну цілісність особи. У справі *Van Kück v Germany* (2003) було визнано порушенням статті 8 і пункту 1 статті 6 непропорційного покладення на пацієнтку тягаря доведення медичної необхідності гормональної замісної терапії при відшкодуванні витрат. Релевантність практики ЄСПЛ для України підкреслюється тим, що відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» практика ЄСПЛ є джерелом права²². Виходячи з цього, можемо дійти висновку, що у контексті транскордонної медичної допомоги практика ЄСПЛ задає мінімальні стандарти гідності та недискримінації у всіх процедурах, тоді як Директива 2011/24/ЄС регулює формальні аспекти доступу і відшкодування.

3.2. Порівняльний досвід імплементації Директиви 2011/24/ЄС у державах-членах ЄС та рекомендації для України

Імплементація Директиви 2011/24/ЄС Республікою Польща відбулася із суттєвим запізненням – більш ніж через 12 місяців після встановленого строку (у жовтні 2014 р.). При цьому Польща обрала доволі рестриктивну модель реалізації її положень. Як зазначають І. Kowalska-Bobko та співавтори, підхід польської влади був спрямований або на відтермінування фінансового навантаження на публічного платника (NFZ), або на мінімізацію кількості випадків лікування пацієнтів за кордоном. Наслідком цього стала незначна кількість заяв на планове лікування в інших державах-членах ЄС та

²¹ Сенюта І. Я. Правові позиції Європейського суду з прав людини у сфері охорони здоров'я. Київ: НААУ, 2020. 256 с.

²² Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 30. Ст. 260.

високий рівень відмов, переважно з формальних підстав²³. Такий досвід свідчить про те, що надмірно обмежувальна модель реалізації Директиви не відповідає її загальній логіці та може стати підставою для інфранджмент-проваджень з боку Європейської комісії.

На відміну від Польщі, Литва реалізувала більш гнучкий інституційний підхід, інтегрувавши положення Директиви через взаємодію двох установ – Valstybinė ligonių kasa та Державної агенції з акредитації охорони здоров'я, які виконують функції національних контактних пунктів. Така модель дозволила розмежувати функції фінансового адміністрування та інформаційно-консультативної підтримки пацієнтів. Для України цей досвід є показовим з огляду на потребу поєднання ролі НСЗУ як фінансово-компетентного органу з діяльністю окремої установи, відповідальної за інформаційний супровід пацієнтів у сфері транскордонної медичної допомоги.

Дослідження N. Azzopardi-Muscat, R. Baeten та інших авторів також демонструє, що ефективність імплементації Директиви значною мірою залежить від того, наскільки національна система охорони здоров'я була попередньо адаптована до практики Суду ЄС²⁴. Водночас основними наслідками впровадження Директиви у державах-членах стало посилення прав пацієнтів, а також підвищення вимог до прозорості стандартних пакетів медичних послуг і тарифів. Розглядаючи український контекст, можемо зробити висновок про необхідність поступової гармонізації програми медичних гарантій із підходами, заснованими на принципах транскордонної мобільності пацієнтів.

З урахуванням результатів порівняльного аналізу та виявлених недоліків Проекту Закону можна сформулювати низку пропозицій щодо його вдосконалення. Насамперед вважаємо за необхідне прямо закріпити стандарт «надмірної затримки», визначивши, що у наданні попереднього дозволу не може бути відмовлено, якщо лікування не може бути забезпечене в Україні у медично обґрунтований строк з урахуванням індивідуального стану пацієнта.

Окрім того, проект потребує інкорпорування підходу, сформульованого у справі *Elchinov*, відповідно до якого у попередньому дозволі не може бути відмовлено лише з тієї причини, що певний метод лікування прямо не передбачений програмою медичних гарантій, якщо за своїм змістом він відповідає послугам, що покриваються національною системою охорони здоров'я.

²³ Kowalska-Bobko I., Mokrzycka A., Sagan A., Włodarczyk W. C., Zabdyr-Jamróż M. Implementation of the cross-border healthcare directive in Poland: How not to encourage patients to seek care abroad? *Health Policy*. 2016. Vol. 120(11). P. 1233–1239.

²⁴ Azzopardi-Muscat N., Baeten R., Clemens T., Habicht T., Keskimäki I., Kowalska-Bobko I., Sagan A., van Ginneken E. "The role of the 2011 patients' rights in cross-border health care directive in shaping seven national health systems: Looking beyond patient mobility" *Health Policy*, 2018.

Окремої уваги на нашу думку потребує конкретизація випадків, у яких застосовується механізм попередньої авторизації (або попередньої згоди). Відповідний перелік може бути визначений на рівні підзаконного регулювання та обмежений стаціонарним лікуванням, лікуванням із використанням високоспеціалізованої медичної інфраструктури, а також втручаннями, пов'язаними з підвищеним ризиком для пацієнта.

Водночас ефективність механізму транскордонної медичної допомоги значною мірою залежатиме від оперативності процедур. У зв'язку з цим обґрунтованим видається запровадження скорочених строків розгляду заяв про попередню авторизацію – до 30 днів у загальному порядку та до 10 днів у термінових випадках, а також закріплення права на забезпечувальні заходи.

Крім цього, потребує деталізації методологія розрахунку відшкодування витрат на лікування та врегулювання співвідношення відповідного механізму з положеннями Regulation (EC) No 883/2004.

Нарешті, перспективним виглядає запровадження двоступеневої інституційної моделі, за якої НСЗУ виконуватиме функції фінансово-компетентного органу, тоді як окрема спеціалізована установа забезпечуватиме інформаційно-консультативну підтримку пацієнтів у сфері транскордонної медичної допомоги.

ВИСНОВКИ

За результатами здійсненого аналізу можемо зробити наступні висновки:

I. Транскордонна медична допомога є комплексним правовим інститутом *acquis* ЄС, що поєднує фундаментальне право на охорону здоров'я (ст. 35 Хартії основоположних прав ЄС), внутрішньоринкові свободи та принципи координації систем соціального забезпечення. Її нормативною основою є Директива 2011/24/ЄС, яка, по суті, кодифікувала тривалу прецедентну практику Суду ЄС (шість ключових рішень – *Decker* (C-120/95), *Kohll* (C-158/96), *Geraets-Smits & Peerbooms* (C-157/99), *Watts* (C-372/04), *Elchinov* (C-173/09), *Petru* (C-268/13).

II. Чинне українське законодавство наразі не містить системних механізмів транскордонної медичної допомоги. Попри те, і Угода про асоціацію 2014 р., і статус кандидата на членство в ЄС (2022 р.) створили обов'язок наближення до *acquis* ЄС у досліджуваній сфері.

III. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм європейського права у сфері транскордонного надання медичних послуг та координації систем соціального забезпечення у частині, що стосуються медичних послуг» є першою системною спробою впровадження Директиви 2011/24/ЄС: він доречно імплементує термінологію Директиви, передбачає симетричний механізм відшкодування, інституціоналізує НСЗУ та вимагає

удосконалення електронної системи охорони здоров'я. Водночас основними прогалинами є: відсутність нормативного закріплення доктрини «надмірної затримки»; недостатня деталізація обсягу та критеріїв попередньої авторизації (попередньої згоди); неповнота регулювання вибору між «маршрутом Директиви» і «маршрутом Регламенту № 883/2004»; недостатні процесуальні гарантії оскарження відмов. З метою усунення зазначених прогалин обґрунтовано пропозиції щодо: прямого закріплення стандарту «надмірної затримки»; інкорпорування підходу, сформульованого у справі *Elchinov*; конкретизації переліку випадків попередньої авторизації на рівні підзаконного регулювання; встановлення скорочених строків розгляду заяв (до 30 днів у загальному порядку та до 10 днів у невідкладних випадках); деталізації методології розрахунку відшкодування та узгодження її з Регламентом (ЄС) № 883/2004; запровадження двоступеневої інституційної моделі.

IV. Порівняльний аналіз досвіду держав-членів ЄС засвідчує, що рестриктивна польська модель імплементації Директиви, спрямована на відтермінування фінансового навантаження та мінімізацію виїзду пацієнтів за кордон, вочевидь є менш ефективною і може слугувати підставою для інфрінджмент-проваджень з боку Європейської комісії. Натомість литовська модель із розподілом функцій між двома інституціями – фінансово-компетентним органом та установою з інформаційно-консультативного супроводу пацієнтів – є більш збалансованою та рекомендованою для наслідування. В той же час дослідження окремих авторів (зокрема, N. Azzopardi-Muscat, R. Baeten) підтверджують, що ефективність імплементації Директиви безпосередньо залежить від рівня попередньої адаптації національної системи до практики Суду ЄС, а ключовими наслідками її впровадження є посилення прав пацієнтів і підвищення прозорості стандартних пакетів медичних послуг та тарифів.

V. Тема є перспективною для подальшого дослідження крізь призму подальшої долі Проекту Закону, аналізу практики реалізації після його прийняття, моніторингу потоків транскордонної мобільності пацієнтів, а також із дослідженням специфіки реалізації прав окремих категорій пацієнтів, таких як ветерани війни, особи з інвалідністю, діти, особи з рідкісними захворюваннями, в тому числі й у контексті європейських референтних мереж (ERN).

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено комплексний правовий аналіз інституту транскордонної медичної допомоги у праві Європейського Союзу в контексті євроінтеграційного курсу України. Визначено правову природу транскордонної медичної допомоги у системі первинного та

похідного права ЄС із з'ясуванням нормативного змісту статті 35 Хартії основоположних прав ЄС, статті 168 ДФЄС та Директиви 2011/24/ЄС. Досліджено ключові рішення Суду ЄС, які стали прецедентним підґрунтям для Директиви та визначили її основні умови. Охарактеризовано стан адаптації законодавства України до *acquis* ЄС у досліджуваній сфері та виявлено окремі прогалини чинного правового регулювання. Проаналізовано Проект Закону щодо відповідності Директиві 2011/24/ЄС та виявлено окремі його прогалини. Здійснено порівняльний аналіз досвіду імплементації Директиви у Республіці Польща та Литві. З урахуванням результатів порівняльного аналізу сформульовано конкретні пропозиції щодо вдосконалення Проекту Закону.

Література

1. Вступ України до Європейського Союзу: офіційна хронологія. URL: <https://eu-ua.gov.ua> (дата звернення: 11.05.2026).
2. Угода про асоціацію з ЄС: інформаційний ресурс Міністерства охорони здоров'я України. URL: <https://moz.gov.ua/uk/ugoda-pro-asociaciju-z-es> (дата звернення: 11.05.2026).
3. Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare. OJ L 88, 4.4.2011, pp. 45–65. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/24/oj> (дата звернення: 11.05.2026).
4. Charter of Fundamental Rights of the European Union. OJ C 326, 26.10.2012, pp. 391–407 (Art. 35). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P035> (дата звернення: 11.05.2026).
5. МОЗ: В Україні планують запровадити механізм транскордонної медицини за стандартами ЄС: офіційне повідомлення Кабінету Міністрів України, березень 2026. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/moz-v-ukraini-planuiut-zaprovadyty-mekhanizm-transkordonnoi-medycyny-za-standartamy-ies>.
6. Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights. OJ C 303, 14.12.2007, pp. 17–35.
7. EU Charter of Fundamental Rights. Article 35 – Health Care. Everything you always wanted to know about European Union health policy / S. L. Greer, S. Rozenblum, N. Fahy et al. (eds.). Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies, 2022 (Health Policy Series, No. 59).
8. Decision of the EEA Joint Committee No 153/2014 of 9 July 2014. OJ L 15, 22.1.2015, pp. 78–80.
9. The Court of Justice and Healthcare: Information note. Luxembourg: Court of Justice of the European Union, 2018. URL: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_2018914/en/ (дата звернення: 11.05.2026).

10. Judgment of the Court of 28 April 1998. Raymond Kohll v Union des Caisses de Maladie. Case C-158/96. ECR 1998 I-01931.

11. Judgment of the Court of 12 July 2001. B.S.M. Geraets-Smits v Stichting Ziekenfonds VGZ and H.T.M. Peerbooms v Stichting CZ Groep Zorgverzekering. Case C-157/99. ECR 2001 I-05473.

12. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 May 2006. The Queen, on the application of Yvonne Watts v Bedford Primary Care Trust and Secretary of State for Health. Case C-372/04. ECR 2006 I-04325.

13. Tacconi F. Freedom of Health and Medical Care Services within the European Union – Recent Jurisprudence of the European Court of Justice, with Particular Reference to Case C-372/04 Yvonne Watts. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 2008. P. 195–207.

14. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 October 2010. Georgi Ivanov Elchinov v Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa. Case C-173/09. ECR 2010 I-08889.

15. Judgment of the Court (Third Chamber) of 9 October 2014. Elena Petru v Casa Județeană de Asigurări de Sănătate Sibiu and Casa Națională de Asigurări de Sănătate. Case C-268/13.

16. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Ст. 2125 (Глава 22 «Громадське здоров'я», Додаток XLI).

17. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.

18. Про затвердження Порядку надання медичної допомоги іноземцям та особам без громадянства, які тимчасово перебувають на території України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2014 р. № 121. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121-2014-%D0%BF#Text>.

19. Положення про Національну службу здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1101. URL: <https://nszu.gov.ua> (дата звернення: 11.05.2026).

20. Що таке процес скринінгу та як він працює?: інформаційний бюлетень. EU Neighbours East, 2024. URL: <https://euneighbourseast.eu/uk/news/publications/shho-take-proczes-skryningu-ta-yak-vin-praczuuye>.

21. Стратегія розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2025-%D1%80>.

22. Лікування за кордоном та нові гарантії для пацієнтів: МОЗ оприлюднило законопроект. Судово-юридична газета. 17.03.2026. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/355973>.

23. National Contact Points for Cross-border Healthcare – Updated: 09/04/2024. European Commission, DG Health and Food Safety. URL: https://health.ec.europa.eu/system/files/2024-01/cbhc_ncp_en_0.pdf.

24. National Contact Point for Cross-Border Healthcare (Lithuania). URL: <https://www.ncp.lt/?lng=en> (дата звернення: 11.05.2026).

25. Kowalska-Bobko I., Mokrzycka A., Sagan A., Włodarczyk W. C., Zabdyr-Jamróz M. Implementation of the cross-border healthcare directive in Poland: How not to encourage patients to seek care abroad? *Health Policy*. 2016. Vol. 120(11). P. 1233–1239.

26. Wismar M., Palm W., Figueras J., Ernst K., van Ginneken E. (eds.). Cross-border health care in the European Union: Mapping and analysing practices and policies. Copenhagen: European Observatory on Health Systems and Policies, 2011; Peeters M. Free Movement of Patients: Directive 2011/24 on the Application of Patients' Rights in Cross-Border Healthcare. *European Journal of Health Law*. 2012. Vol. 19(1). P. 29–60.

27. Сенюта І. Я. Правові позиції Європейського суду з прав людини у сфері охорони здоров'я. Київ: НААУ, 2020. 256 с.

28. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.

29. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the operation of Directive 2011/24/EU on the application of patients' rights in cross-border healthcare. COM(2022) 210 final. Brussels, 12.5.2022.

30. Azzopardi-Muscat N., Baeten R., Clemens T., Habicht T., Keskimäki I., Kowalska-Bobko I., Sagan A., van Ginneken E.: The role of the 2011 patients' rights in cross-border health care directive in shaping seven national health systems: Looking beyond patient mobility. *Health Policy*, 2018. DOI: 10.1016/j.healthpol.2017.12.010

Information about the author:

Lutsiv Olha Ihorivna,

Assistant of the Department of Medical Law,

Faculty of Postgraduate Education,

State Non-Commercial Enterprise “Danylo Halytsky Lviv National
Medical University”

12, Zelena Street, Lviv, 79000, Ukraine

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ ОСНОВИ, УПРАВЛІНСЬКІ ІНСТРУМЕНТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Мирославський С. В.

ВСТУП

Постановка проблеми. Процес європейської інтеграції України набув якісно нового виміру після надання країні статусу кандидата на членство в Європейському Союзі 23 червня 2022 р. та відкриття переговорів про вступ 14 грудня 2023 р. Цей переломний момент зумовив необхідність системної трансформації національної правової системи, інститутів публічного управління та механізмів імплементації європейських стандартів, що актуалізує комплексне наукове дослідження правових основ, управлінських інструментів та перспектив євроінтеграційних реформ в Україні.

Ступінь наукової розробленості проблеми свідчить про наявність значної кількості досліджень¹, присвячених окремим аспектам євроінтеграції України: правовим засадам співробітництва з ЄС, реформуванню публічного управління, імплементації окремих директив та регламентів. Водночас комплексні дослідження, що поєднують аналіз правових основ, управлінських механізмів та стратегічних перспектив євроінтеграційних реформ в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення, залишаються фрагментарними. Особливо недостатньо вивченими є питання координації міжвідомчої взаємодії при імплементації законодавства ЄС, оцінки ефективності управлінських інструментів євроінтеграційної політики та адаптації європейських практик до українських реалій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика євроінтеграційних реформ в Україні є однією з найбільш дискусійних та розроблених у сучасній вітчизняній науці². Значний внесок у дослідження правових основ європейської інтеграції зробили такі вчені-

¹ Європейська інтеграція та трансформація публічного врядування в Україні: матер. наук.-практ. конф. (19 квітня 2024 р., м. Львів) / упорядн.: Бунік М. З., Бліщук К. М., Федорчак О. В., Худоба О. В. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2024. 282 с.

² Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах війни та післявоєнної відбудови України: матеріали всеукраїнської наук.-практ. конф. з міжнародною участю : (Київ, 26 грудня 2024 року: тези доповідей). Відп. за вип. А. В. Кулік. Київ : ВНЗ «Київський університет ринкових відносин», 2024. 190 с.

правники, як А. Батаренко³, О. Варипаєв⁴, Л. Даниленко⁵ та В. Куйбіда⁶. У своїх працях вони детально аналізували питання імплементації норм права ЄС у національне законодавство, конституційні засади зовнішньополітичного курсу та юридичну силу Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Питання публічного управління та адміністративних реформ в умовах євроінтеграції розглядали Ю. Напльоков⁷ і П. Петровський⁸. Зокрема, вони зосереджували увагу на необхідності модернізації інституційної спроможності органів влади, впровадженні європейських стандартів надання адміністративних послуг та антикорупційних механізмів як ключових управлінських інструментах на шляху до членства в ЄС.

Питання стратегічних перспектив та геополітичних викликів євроінтеграції, особливо в умовах воєнного стану, досліджували А. Мельниченко⁹ та М. Орлів¹⁰. Вони акцентували увагу на зміні парадигми відносин Україна – ЄС, безпекових гарантіях та необхідності синхронізації національних реформ із вимогами Європейської комісії на етапі переговорів про вступ до ЄС.

Проте саме комплексного дослідження, яке б розглядало євроінтеграційні реформи як цілісну систему взаємодії правового регулювання та публічного управління в умовах новітніх викликів, у

³ Батаренко А.О. Проблеми та перспективи європейської інтеграції України / Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ. 2014. № 1. С. 34–37.

⁴ Варипаєв О. М., Міносян А. С. Євроінтеграційні процеси в Україні: досвід, реалії, перспективи. International Scientific Discussion: Problems, Tasks and Prospects: Proceedings of the 9th International (Brighton, United Kingdom, December 19–20, 2024). Brighton, United Kingdom, 2024. No. 52(229). P. 210–222.

⁵ Даниленко Л.І. Перспективи та виклики євроінтеграційних процесів для України : навч.-метод. матеріали. К. : НАДУ, 2013. 132 с.

⁶ Куйбіда В. С., Бурик З. Сталий розвиток України: цілі та механізми реалізації : монографія. Київ : НАДУ, 2019. 383 с.

⁷ Напльоков Ю. В. Ефективність публічного управління в умовах динамічного середовища : дис.... д-ра філософії за спец. 281 «Публічне управління та адміністрування» ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова ; Міжрегіон. Акад. упр. персоналом. Харків, 2020. 340 с.

⁸ Публічне управління в Україні: проблеми та перспективи розвитку : монографія / П. М. Петровський та ін. ; за заг. ред. В. С. Загорського, П. М. Петровського. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. 253 с.

⁹ Сучасні проблеми управління. Шлях до сталого миру після війни: держава, бізнес, інновації : зб. матеріалів ХІІ Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 24 лист. 2023 р. / уклад.: А.А. Мельниченко, О.А. Акімова, А.М. Іщенко, О.Р. Шипь. Київ : КІП ім. Ігоря Сікорського, Вид-во «Політехніка», 2023. 224 с.

¹⁰ Україна на шляху до ЄС: виклики та перспективи : матеріали круглого столу до Дня Європи в Україні (Київ, 9 трав. 2024 р.) : / за заг. ред. Л. Г. Комахи, М. С. Орлів, Ю. Г. Рубана. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2024. 112 с.

вітчизняній науці ще не здійснено, що й зумовлює значущість даного дослідження.

1. Нормативно-правове та інституційне забезпечення євроінтеграційного курсу України

Характерною рисою сучасного світового розвитку є активізація інтеграційних процесів, як у світі, так і в Європі. На європейському континенті дану функцію виконує Європейський Союз, де інтеграційні процеси у політичній, економічній, соціальній та духовній сферах є одним із характерних елементів сучасної Європи. Європейська інтеграція України є безальтернативним стратегічним курсом держави, який закріплений на конституційному рівні та підтверджений волевиявленням українського народу. Отримання Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі у червні 2022 р. та початок переговорів про вступ у грудні 2023 р. стали історичними віхами, що вимагають від держави системної трансформації всіх сфер суспільного життя¹¹. Реалізація цього масштабного завдання неможлива без чіткого нормативно-правового підґрунтя, яке б закріплювало взяті державою зобов'язання на міжнародному рівні та визначало конкретні механізми їх впровадження.

Міжнародно-правові зобов'язання України перед Європейським Союзом формують міцне підґрунтя для всього процесу євроінтеграції, визначаючи вектор розвитку держави на десятиліття вперед, і центральним елементом цієї системи є Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, його державами-членами, підписана 27 червня 2014 р. Цей міжнародний договір має змішаний характер, оскільки він охоплює питання як компетенції Союзу, так і компетенції його держав-членів, що зумовило тривалий процес ратифікації, який завершився лише у 2017 р. після подолання усіх внутрішньополітичних бар'єрів у державах-членах ЄС¹². Угода про асоціацію не є виключно торговельним контрактом, а виступає комплексним політико-правовим інструментом, який встановлює глибоке і всеосяжне партнерство, що базується на спільних цінностях, таких як верховенство права, демократія, права людини та ринкова економіка.

¹¹ Європейська інтеграція та трансформація публічного врядування в Україні: матер. наук.-практ. конф. (19 квітня 2024 р., м. Львів) / упорядн.: Буник М. З., Бліщук К. М., Федорчак О. В., Худоба О. В. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2024. 282 с.

¹² Резніков В.В. Державна політика у сфері європейської інтеграції України: теорія, методологія, практика: монографія. Харків : «Діса плюс», 2020. 364 с.

Юридична сила Угоди в Україні забезпечується статтею 9 Конституції України, згідно з якою чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства, при цьому пріоритет надається нормам міжнародного договору, якщо вони суперечать іншим нормам національного законодавства¹³. Структурно Угода складається з преамбули та семи розділів, які охоплюють політичний діалог та реформи, політику у сфері юстиції, свободи та безпеки, економічне та галузеве співробітництво, а також створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (ПВЗВТ).

Реалізація положень Угоди контролюється через інституційну структуру асоціації, до якої входять Рада асоціації на рівні міністрів, Комітет асоціації на рівні високих посадовців та Парламентський комітет асоціації, які забезпечують моніторинг виконання зобов'язань та обговорення актуальних питань співпраці. Важливим етапом розвитку відносин стало отримання Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі 23 червня 2022 р., рішення про що ухвалила Європейська рада на підставі висновку Європейської комісії. Цей статус не є автоматичним гарантом вступу, а покладає на Україну додаткові зобов'язання щодо виконання семи ключових рекомендацій, сформульованих Європейською комісією, які стосуються антиолігархічного законодавства, реформи медіа, захисту національних меншин, судової реформи та антикорупційної політики.

Процес надання статусу кандидата активізував імплементацію права ЄС, оскільки вимагає від України не лише формального прийняття законів, а й демонстрації реальних результатів реформ, що підтверджується регулярними звітами Європейської комісії про прогрес України. 14 грудня 2023 р. Європейська рада ухвалила рішення про початок переговорів про вступ України до ЄС, що стало логічним продовженням виконання умов статусу кандидата, проте цей етап вимагає ще більш ретельної підготовки законодавчої бази та адміністративних інституцій до функціонування в умовах повноправного членства.

Зауважимо, що міжнародно-правові зобов'язання включають також участь у програмах Союзу, інтеграцію до енергетичних та транспортних мереж Європи, синхронізацію роботи енергосистеми з ENTSO-E, а також гармонізацію митних процедур та санітарних норм. Правовий

¹³ Європейський проект та Україна : монографія / А. В. Єрмолаєв, Б.О. Парахонський, Г. М. Яворська, О. О. Резнікова та ін. К. : НІСД, 2012. 192 с.

режим Угоди про асоціацію передбачає динамічне оновлення зобов'язань через прийняття рішень Ради асоціації, які мають обов'язкову силу для Сторін, що дозволяє адаптувати угоду до нових реалій без необхідності повторної ратифікації парламентами усіх держав-членів.

Отже, міжнародно-правова структура євроінтеграції України є багаторівневою, поєднуючи стабільні договірні норми Угоди про асоціацію з динамічними вимогами процесу розширення ЄС, що вимагає від України постійної уваги до виконання взятих на себе зобов'язань та своєчасного реагування на нові ініціативи Європейського Союзу.

Національне законодавство та механізми імплементації права ЄС, відомого як правове надбання, становлять внутрішньодержавний інструментарій, необхідний для трансформування міжнародних зобов'язань у реальні правові норми, що діють на території України. Механізм імплементації включає кілька етапів, починаючи з ідентифікації відповідних актів права ЄС, які підлягають імплементації, їх перекладу українською мовою, проведення аналізу відповідності національного законодавства та розробки проектів законів або підзаконних актів¹⁴. Координацію цього процесу здійснює Урядовий офіс з координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, який виступає ключовим органом з питань євроінтеграції, забезпечуючи методичну підтримку міністерствам та відомствам.

Важливим елементом системи є щорічна Національна програма імплементації законодавства ЄС, яка затверджується Кабінетом Міністрів і містить перелік конкретних заходів, строків виконання та відповідальних виконавців, що дозволяє систематизувати роботу органів влади. Парламентський аспект імплементації забезпечується Комітетом Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, який здійснює попередній розгляд проектів законів на предмет їх відповідності зобов'язанням України в рамках євроінтеграції та дає висновки щодо відповідності права ЄС.

Процедура розгляду законопроектів включає обов'язкове проходження євроінтеграційної експертизи, яка перевіряє, чи не суперечить новий акт нормам законодавства Європейського Союзу, що вже були імплементовані або плануються до імплементації.

Окремим складним напрямом є імплементація технічних регламентів та стандартів, що вимагає реформування національних органів зі

¹⁴ Дудко І.Д. Зовнішньополітичний профіль України періоду незалежності. Україна в Європі: контекст міжнародних відносин. Колективна монографія / Кудряченко А.І. Інститут європейських досліджень НАН України. К.:Фенікс, 2011. С. 342-355.

стандартизації та акредитації, зокрема діяльності Національного агентства з акредитації України відповідно до вимог Регламенту ЄС № 765/2008. У сфері юстиції та прав людини імплементація права ЄС тісно переплетена з виконанням рішень Європейського суду з прав людини, що вимагає внесення змін до процесуального законодавства та практики застосування норм матеріального права. Економічний блок імплементації охоплює конкурентне право, державну допомогу, захист прав споживачів та фінансові послуги, де Україна зобов'язана створити незалежні регуляторні органи, такі як Антимонопольний комітет та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, які функціонуватимуть за стандартами ЄС¹⁵.

В умовах наближення до переговорів про вступ до ЄС процес імплементації ускладнюється необхідністю одночасного виконання рекомендацій Європейської комісії щодо кандидатства та продовження поточної роботи з адаптації законодавства, що вимагає пріоритетизації завдань та концентрації ресурсів на найбільш чутливих секторах, таких як енергетика, екологія та цифровізація¹⁶.

Механізми контролю за імплементацією включають не лише внутрішній державний моніторинг, а й зовнішню оцінку з боку інституцій ЄС, які аналізують не тільки текст законів, а й практику їх застосування, що змушує Україну звертати увагу на право застосовну діяльність судів та адміністративних органів¹⁷. Інтеграція до цифрового простору ЄС також вимагає імплементації регулювання у сфері захисту персональних даних, кібербезпеки та електронних комунікацій, що є критично важливим для функціонування єдиного цифрового ринку.

Варто звернути увагу на те, що конституційні засади євроінтеграційного курсу України та зміни в законодавстві в умовах воєнного стану визначають незворотність обраного стратегічного шляху та особливості функціонування правової системи в екстремальних умовах. Фундаментальні зміни до Конституції України були внесені Законом № 2680-VIII від 7 лютого 2019 р., який закріпив стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (НАТО) у преамбулі Основного Закону, а також у статтях 85, 102 та 116. Зокрема, стаття 102 визначає, що Президент України є гарантом

¹⁵ Шнирков О.І. Україна – Європейський Союз: економіка, політика, право : монографія / О. І. Шнирков, В. В. Копійка, В. І. Муравйов. К. : Вид. поліграф. центр «Київський університет», 2006. С. 120.

¹⁶ Яворська Г. М. Непевний об'єкт бажання: Європа в українському політичному дискурсі : монографія. К. : ВД Дмитра Бураго, 2010. 136 с.

¹⁷ Кіндратець О.М. Євроінтеграція України як фактор «мотивованої» модернізації. Гілея: науковий вісник. 2013. № 72. С. 824–829.

дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, а також здійснює керівництво у зовнішньополітичній діяльності держави, спрямованій на реалізацію стратегічного курсу на євроінтеграцію.

Стаття 116 покладає на Кабінет Міністрів України обов'язок забезпечувати реалізацію цього курсу, що робить євроінтеграцію обов'язком усіх гілок влади, а не лише політичною декларацією. Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово підтверджував, що євроінтеграційний курс є імперативною нормою, яка не може бути змінена звичайним законодавством і вимагає спеціальної процедури внесення змін до Конституції для його скасування.

В умовах воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. та затвердженого Верховною Радою України, правове регулювання євроінтеграційних процесів зазнало певних коректив, проте не було зупинено. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» дозволяє тимчасово обмежувати окремі конституційні права і свободи, проте не скасовує міжнародних зобов'язань України, включаючи Угоду про асоціацію.

Робота над євроінтеграційним законодавством продовжилася навіть у найскладніші періоди війни, що було продемонстровано ухваленням низки ключових законів, необхідних для виконання рекомендацій Європейської комісії для отримання статусу кандидата, таких як Закон України «Про медіа», Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» та зміни до законодавства про судоустрій¹⁸. Специфіка законодавчого процесу під час воєнного стану полягає у можливості розгляду законопроектів у спрощеному порядку, без обов'язкового попереднього оприлюднення для громадського обговорення, що створює ризики зниження якості нормотворчості, проте для євроінтеграційних законів парламент та уряд намагаються зберігати високі стандарти консультацій з громадянським суспільством та експертним середовищем.

Воєнний стан також вплинув на пріоритети імплементації, змістивши акцент на безпекові питання, енергетичну стійкість та гуманітарні аспекти, проте Європейський Союз підтвердив, що вимоги до кандидата залишаються незмінними, хоча й визнає складність їх виконання в умовах війни. У 2023 р. Україна успішно виконала дев'ять кроків, визначених Європейською комісією для початку переговорів, що

¹⁸ Збірник тез II Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи». (м. Хмельницький, 18 травня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. 245 с.

включали реформування антикорупційних органів, вдосконалення законодавства про нацменшини та забезпечення прозорості процесу відбору суддів Конституційного Суду.

Варто зазначити, що воєнний стан не звільняє Україну від обов'язку звітувати перед ЄС про прогрес, і щорічні доповіді Європейської комісії продовжують виходити за стандартним графіком, аналізуючи ситуацію в Україні з урахуванням воєнних реалій. Законодавство воєнного часу також передбачає особливі механізми фінансування реформ, зокрема через використання міжнародної технічної допомоги та грантових програм ЄС, таких як програма Ukraine Facility, що вимагає створення спеціальних правових режимів для управління цими коштами з дотриманням принципів прозорості та підзвітності.

Цифровізація законодавчого процесу стала необхідністю воєнного часу, дозволивши народним депутатам та урядовцям працювати дистанційно, використовуючи системи електронного документообігу, що забезпечило безперервність євроінтеграційної роботи. Положення Конституції також гарантують, що будь-які тимчасові обмеження прав, введені через воєнний стан, мають бути пропорційними та не можуть стосуватися фундаментальних цінностей, на яких базується членство в ЄС, таких як заборона катувань або право на справедливий суд¹⁹.

Водночас, існує певна напруга між вимогами безпеки, наприклад, у сфері доступу до публічної інформації або закупівель для оборони, та вимогами ЄС щодо прозорості та відкритості даних, що вимагає від законодавця пошуку балансу між національною безпекою та євроінтеграційними стандартами. Верховна Рада України продовжує тісну співпрацю з Європейським Парламентом, який виступає важливим партнером у підтримці євроінтеграційних реформ, ухвалюючи резолюції на підтримку України та моніторячи виконання зобов'язань.

Конституційний вимір євроінтеграції в умовах воєнного стану передбачає особливі процедури внесення змін до Основного Закону, оскільки згідно зі статтями 156-158 Конституції України, будь-які зміни до розділів I, III, XIII, які стосуються основ конституційного ладу, суверенітету та міжнародних зобов'язань, вимагають схвалення всеукраїнським референдумом, що в умовах воєнного стану є неможливим через заборону проведення референдумів згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Ця правова колізія створює необхідність розробки спеціального механізму для ратифікації майбутнього Договору про приєднання України до ЄС, який може

¹⁹ Малик Я., Парияк О. Плани дій Україна – ЄС як інструменти забезпечення європейської інтеграції : зб. наук. пр. 2015. Вип. 42 «Ефективність державного управління». 2015. С. 13–20.

передбачати тимчасове застосування спрощеної процедури схвалення парламентом з подальшим підтвердженням на референдумі після завершення воєнного стану.

Ключову роль у даному процесі відіграє Конституційний Суд України, який під час воєнного стану продовжує здійснювати конституційний контроль за законопроектами, що стосуються євроінтеграції, зокрема надаючи висновки щодо відповідності міжнародних договорів Конституції України відповідно до пункту 4 частини першої статті 150 Основного Закону. Практика КСУ демонструє, що підхід до тлумачення конституційних норм в умовах війни залишається консервативним щодо захисту основних прав, але більш гнучким стосовно процедурних питань, що дозволяє забезпечити безперервність євроінтеграційного процесу без порушення конституційних гарантій.

Важливою складовою є імплементація принципів Європейського зеленого курсу (European Green Deal) у національне законодавство, що вимагає внесення змін до екологічного, енергетичного та податкового законодавства навіть в умовах воєнного стану, оскільки дані реформи є критично важливими для майбутньої інтеграції до єдиного ринку ЄС²⁰. Зокрема, Україна розпочала процес адаптації до Регламенту ЄС щодо знеліснення (EU Deforestation Regulation, EUDR) та Директиви про відновлення природи, що вимагає створення нових інституційних механізмів моніторингу та звітності.

У сфері сільського господарства триває робота з наближення до спільної аграрної політики ЄС (Common Agricultural Policy, CAP), що передбачає реформування системи державної підтримки аграріїв, впровадження екологічних стандартів та розвиток сільських територій, незважаючи на воєнні виклики та тимчасову окупацію значних аграрних площ. Транспортна інтеграція також отримала новий імпульс через приєднання України до мережі TEN-T, що вимагає гармонізації національного законодавства у сфері транспортної інфраструктури, безпеки перевезень та логістики з відповідними регламентами та директивами ЄС.

Ключовим конституційним елементом є забезпечення верховенства права та незалежності судової влади як передумови членства в ЄС, що в умовах воєнного стану вимагає балансу між безпековими обмеженнями

²⁰ Ризики європейського інтеграційного проекту: виклики та можливості для України / І. В. Клименко, І. В. Ус. К. : НІСД, 2012. 88 с.

та європейськими стандартами справедливого суду²¹. Реформа судоустрою, що триває під час війни, включає відновлення діяльності Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів у новому складі з дотриманням вимог ЄС щодо прозорості та добросовісності відбору, що було підтверджено позитивними оцінками Європейської комісії та Венеційської комісії. Остання, надаючи висновки на українські законопроекти, прийняті під час воєнного стану, наголошує на необхідності збереження демократичних стандартів навіть в екстремальних умовах, зокрема щодо захисту прав національних меншин, свободи медіа та функціонування інститутів громадянського суспільства.

Вважається, що конституційні принципи також передбачають захист прав внутрішньо переміщених осіб та біженців відповідно до стандартів ЄС, що вимагає гармонізації соціального законодавства та забезпечення доступу до освітніх, медичних та адміністративних послуг за європейськими принципами недискримінації та рівності.

Вагомою складовою є імплементація Санкційного регламенту ЄС та механізмів блокування активів, що вимагає внесення змін до фінансового та кримінального процесуального законодавства України з дотриманням стандартів справедливого суду та права на захист. Правовий режим окупованих територій також потребує адаптації до вимог ЄС щодо відновлення верховенства права після деокупації, що включає розробку спеціальних механізмів люстрації, відшкодування збитків та реінтеграції населення в європейський правовий простір.

Конституційний принцип територіальної цілісності України, закріплений у статті 2 Основного Закону, є непохитним і визначає, що будь-які євроінтеграційні процеси не можуть компрометувати суверенітет держави, що знаходить відображення у позиції ЄС щодо невідписання угод, які б де-юре визнавали зміну кордонів силою.

Інституційна структура забезпечення євроінтеграційного курсу України являє собою складну багаторівневу систему, що охоплює органи виконавчої влади, координаційні структури та спеціалізовані підрозділи, діяльність яких регламентована чинним законодавством та міжнародними зобов'язаннями держави. Ключовою ланкою цієї системи виступає Секретаріат Кабінету Міністрів України, в структурі якого функціонує Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Саме цей орган виконує роль національного координатора у процесі імплементації Угоди про асоціацію між Україною та

²¹ Участь України в агенціях і програмах Європейського Союзу: перспективи та можливості / Н. Шаповалова, І. Озимок, Ю. Селянко, О. Татаревський ; Міжнародний центр перспективних досліджень, 2008. 335 с.

Європейським Союзом, забезпечуючи методологічну підтримку, моніторинг виконання Плану заходів щодо виконання Угоди та аналіз відповідності національного законодавства праву Європейського Союзу.

Ефективність роботи даного офісу безпосередньо впливає на темпи набуття членства в ЄС, оскільки він відповідає за узагальнення інформації від усіх центральних органів виконавчої влади та підготовку звітів для Уряду та європейських інституцій²². Важливо зазначити, що після отримання Україною статусу кандидата на членство в ЄС у червні 2022 р. та початку переговорів у грудні 2023 р., функціонал координаційних органів було розширено, що вимагає від них оперативного реагування на нові вимоги Брюсселя та адаптації внутрішніх управлінських процесів до стандартів європейського врядування.

Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади є базовим елементом у механізмі реалізації реформ, оскільки саме на рівні галузевих відомств відбувається безпосередня імплементація євроінтеграційних норм у відповідні сфери суспільних відносин. Кожне міністерство несе відповідальність за виконання конкретних завдань у межах своєї компетенції, що закріплюється у відповідних дорожніх картах та планах заходів. Особлива роль у даному процесі відводиться Міністерству юстиції України, яке здійснює правову експертизу законопроектів на предмет їх відповідності зобов'язанням України в рамках Угоди про асоціацію та забезпечує процес апроксимації законодавства.

Міністерство закордонних справ України, у свою чергу, координує політичний діалог з інституціями ЄС та державами-членами, забезпечуючи комунікацію щодо прогресу реформ та захищаючи національні інтереси на переговорах. Такий розподіл повноважень дозволяє охопити всі аспекти євроінтеграції: від технічної гармонізації норм до стратегічного політичного планування. Проте, успішність реалізації покладених завдань залежить не лише від чіткого розмежування функцій, а й від рівня міжвідомчої взаємодії, яка часто ускладнюється бюрократичними бар'єрами та відсутністю уніфікованих підходів до трактування окремих положень законодавства Європейського Союзу.

Координаційні механізми, що діють в межах урядової структури, включають роботу міжвідомчих робочих груп, комісій та рад, створених для опрацювання конкретних питань євроінтеграційної адаптації. Ці органи забезпечують горизонтальну координацію між різними

²² Роль і місце України в перспективних європейській та євроатлантичній системах безпеки. Центр Разумкова, 2022, С. 4-9.

відомствами, дозволяючи узгоджувати позиції щодо складних реформ, які перебувають на стику компетенцій кількох міністерств²³. Наприклад, реформи у сфері енергетики, транспорту чи цифровізації вимагають спільних зусиль профільних міністерств, антимонопольного комітету та регуляторних органів. Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції виступає секретаріатом для багатьох таких груп, забезпечуючи документальний супровід та фіксацію прийнятих рішень.

Особливої уваги заслуговує роль віце-прем'єр-міністрів, які курирують окремі напрямки євроінтеграційної діяльності, що дозволяє підняти рівень прийняття управлінських рішень та прискорити вирішення спірних питань. Систематичний моніторинг виконання зобов'язань здійснюється через спеціалізовані інформаційні системи, які дозволяють у режимі реального часу відстежувати статус виконання кожного заходу Плану заходів щодо виконання Угоди про асоціацію. Це створює прозорий інструмент контролю як для Уряду, так і для громадськості та міжнародних партнерів, хоча повнота та своєчасність внесення даних залишається проблемним питанням, що потребує постійного вдосконалення адміністративних процедур.

2. Механізми моніторингу та управління євроінтеграційними реформами в умовах воєнного стану

Ефективність євроінтеграційних реформ в Україні безпосередньо залежить від якості системи моніторингу та оцінки, яка виступає ключовим управлінським інструментом забезпечення зворотного зв'язку між планувальниками та виконавцями стратегічних цілей. Система моніторингу базується на імplementації положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що вимагає регулярного надання верифікованих даних щодо прогресу у законодавчому наближенні. Внутрішньодержавний рівень функціонує через механізми щорічного оцінювання виконання річних національних програм під егідою Комісії з питань євроатлантичної інтеграції України, де відповідальним координаційним органом виступає Секретаріат з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Урядового офісу. Цей інституційний вузол забезпечує консолідацію інформації від усіх центральних органів виконавчої влади, фільтрує дані на предмет відповідності критеріям законодавства Європейського Союзу та формує узагальнені звіти для Кабінету Міністрів України²⁴.

²³ Україна в європейському науково-освітньому та інноваційному просторі: концепція адаптації та інтеграції в умовах Угоди про асоціацію з Європейським Союзом: монографія / С.В. Іванов, В. І. Ляшенко, І. Ю. Підоричева та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Київ, 2019. 312 с.

²⁴ Геополітичні та гео економічні зміни, формовані під впливом російської агресії, та оновлення місця України у світовому просторі. – Центр Разумкова, 2022. С. 4-5.

Варто також зазначити, що процедура звітування слугує інструментом ідентифікації вузьких місць у реалізації реформ, дозволяючи своєчасно коригувати управлінські рішення та перерозподіляти ресурсне забезпечення пріоритетних напрямів, що є критично важливим в умовах воєнного стану та обмеженості бюджетних ресурсів.

Зовнішній контур оцінки ефективності реалізується через механізм звітів Європейської Комісії про прогрес України, які публікуються на регулярній основі та містять детальний аналіз виконання зобов'язань за кожним розділом Угоди про асоціацію. Ці документи формують незалежний бенчмаркінг, де українські законодавчі та управлінські ініціативи порівнюються зі стандартами ЄС та практиками держав-членів Європейського Союзу. Для української влади такі звіти виступають об'єктивним індикатором готовності до наступних етапів інтеграції, зокрема у контексті переговорів про вступ.

Внутрішня система бенчмаркінгу доповнює зовнішню оцінку через впровадження системи ключових показників ефективності для міністерств та відомств. Кожен центральний орган виконавчої влади зобов'язаний визначати кількісні та якісні індикатори досягнення цілей євроінтеграції, які інтегровані до системи стратегічного планування²⁵. Це дозволяє перейти від оцінки процесу до оцінки результату, де критерієм успіху є не факт прийняття нормативно-правового акта, а реальна зміна суспільних відносин або покращення статистичних показників у відповідній сфері, наприклад у енергетиці, митному регулюванні або захисті прав споживачів, що забезпечує матеріалізацію євроінтеграційних зусиль.

Цифровізація процесів моніторингу та оцінки стала критичним фактором підвищення прозорості та оперативності управління реформами в сучасних реаліях. Міністерство цифрової трансформації України розробляє інструменти електронного взаємодії, які дозволяють автоматизувати збір даних про виконання планів реформ. Використання єдиних інформаційних платформ, таких як система електронного документообігу органів виконавчої влади та спеціалізовані модулі для відстеження статусу законопроектів, мінімізує людський фактор та ризики маніпуляції звітністю.

Інтеграція реєстрів та баз даних різних відомств створює єдиний цифровий простір, де моніторинг відбувається в режимі реального часу. Це особливо важливо для контролю за використанням коштів, виділених на євроінтеграційні проекти, а також для оцінки впливу регуляторних змін на бізнес-середовище через інструменти цифрового зворотного

²⁵ Стойко О.М. Трансформація політичних інститутів у сучасних перехідних суспільствах: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; «Логос», 2016. 416 с.

зв'язку. Впровадження концепції «держава у смартфоні» та розвиток порталу Дія сприяють залученню громадян до процесу оцінки якості надання адміністративних послуг, що є важливою складовою загальної ефективності реформ публічного управління та наближення до стандартів електронного урядування ЄС.

Разом з тим, існуюча система інструментів моніторингу стикається з викликами, пов'язаними із фрагментарністю даних та відсутністю повної інтегрованості між відомчими інформаційними системами²⁶. Поширена ситуація, коли різні органи влади використовують несумісні методи розрахунку показників ефективності, що ускладнює агрегацію даних на урядовому рівні. Для подолання цієї проблеми необхідно уніфікувати методологічні засади оцінки впливу регуляторних актів та гармонізувати їх із вимогами Європейської Комісії щодо кращого регулювання.

Перспективним напрямом розвитку є впровадження технологій великих даних для прогнозування наслідків впровадження євроінтеграційних норм. Це дозволить перейти від реактивного моніторингу вже здійснених дій до проактивного моделювання сценаріїв реалізації реформ. Крім того, критично важливим залишається питання захисту даних у процесі цифровізації моніторингу, що вимагає суворого дотримання стандартів кібербезпеки та відповідності регулюванню у сфері захисту персональних даних, яке також гармонізується з законодавством ЄС для забезпечення довіри партнерів.

Управлінські інструменти оцінки ефективності мають еволюціонувати у бік більшої відкритості та залучення незалежних експертних установ до процесу верифікації даних. Громадянське суспільство та міжнародні донорські організації відіграють значну роль у незалежному аудиті євроінтеграційного прогресу, надаючи альтернативні джерела інформації та рекомендації щодо покращення управлінських практик²⁷. Забезпечення доступу до неперсоніфікованих даних моніторингу для громадськості через відкриті портали сприяє підвищенню довіри до державних інституцій та посилює громадський контроль за виконанням зобов'язань перед Європейським Союзом.

У довгостроковій перспективі успішність євроінтеграційних реформ залежатиме від здатності української системи публічного управління інтегрувати інструменти моніторингу, бенчмаркінгу та цифровізації в єдиний циклічний механізм, де результати оцінки одного етапу безпосередньо впливають на планування наступного. Такий підхід

²⁶ Ковальова О.О. Українська політика щодо євроінтеграційних процесів : автореф. дис...дра політ. наук : 23.00.02. НАН України. Ін-т політ. і етноц. дослідж. Київ, 2004. 32 с.

²⁷ Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 2020 р. : у 3 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петрос. Київ : НАДУ, 2020. Т. 2. 252 с.

забезпечить не лише формальне виконання зобов'язань, але й глибоку трансформацію державного управління за стандартами ЄС, що є кінцевою метою євроінтеграційного курсу України та запорукою сталого розвитку держави.

Впровадження євроінтеграційних реформ в умовах воєнного стану стало безпрецедентним викликом для системи публічного управління України, що вимагало кардинальної адаптації управлінських інструментів та механізмів без втрати стратегічного вектору руху до Європейського Союзу. Повномасштабне вторгнення РФ призвело до необхідності поєднання операційної діяльності з забезпечення національної безпеки та довгострокових стратегічних цілей щодо набуття членства в ЄС, що зумовило трансформацію управлінської практики від планомірної реалізації дорожніх карт до гнучкого антикризового менеджменту. У даних умовах пріоритетність заходів визначається не лише вимогами законодавства Європейського Союзу, а й безпосереднім впливом на обороноздатність та життєдіяльність держави, що закріплено у відповідних постановках Кабінету Міністрів України щодо оптимізації роботи у сфері євроінтеграції.

Головною рисою стало збереження інституційної спроможності органів влади попри фізичні загрози та руйнування інфраструктури, що було досягнуто завдяки децентралізації прийняття рішень на оперативному рівні та централізації стратегічного контролю. Урядовий офіс з координації європейської та євроатлантичної інтеграції взяв на себе функцію головного координатора, забезпечуючи моніторинг виконання зобов'язань навіть в умовах обмеженої комунікації між відомствами²⁸.

Нормативно-правове забезпечення реформ у воєнний час базується на спеціальних законах, зокрема Законі України «Про правовий режим воєнного стану», та постановках, які регулюють особливості здійснення повноважень органами державної влади, дозволяючи прискорене погодження документів критичного значення. Це створило прецедент, коли швидкість прийняття рішень не суперечить їхній якості, що стало можливим завдяки цифровізації управлінських процесів та консолідації зусиль між профільними міністерствами.

Енергетичний сектор залишається одним із найбільш пріоритетних напрямів євроінтеграції, що в умовах війни набув екзистенційного значення для виживання держави та населення. Управлінські механізми в цій сфері зосереджені на забезпеченні енергетичної безпеки та

²⁸ Винник Б. Р. Євроінтеграція України в умовах війни: виклики для економічного управління // Україна і світ: гуманітарно-технічна еліта та соціальний прогрес : матеріали всеукр. наук.-теорет. конф. студ. і аспірантів, присвяченої 140-річчю Національного технічного університету "Харківський політехнічний інститут", 18-19 квітня 2025 р. / гол. ред. А. В. Кіпєнський ; Нац. техн. ун-т "Харків. політехн. ін-т". Харків, 2025. С. 279-281.

повноцінної інтеграції до енергосистеми континентальної Європи ENTSO-E, яка відбулася достроково у 2022 р. та була підтверджена на постійній основі. Адаптація управлінських практик проявляється у централізації управління відновленням пошкоджених об'єктів генерації та мереж під керівництвом Міністерства енергетики у тісній кооперації з оператором ГТС України та розподільчими компаніями, що дозволяє оперативно реагувати на наслідки ракетних атак.

Впровадження реформ спрямоване на лібералізацію ринку електроенергії відповідно до Третього енергетичного пакету ЄС, проте з урахуванням необхідності тимчасового регулювання цін та гарантування постачання для критичної інфраструктури та населення. Дієвим механізмом стало залучення міжнародної технічної допомоги для закупівлі обладнання та ремонтних робіт, що вимагає створення спеціальних процедур закупівель, які поєднують швидкість воєнного часу та вимоги антикорупційного законодавства України.

У сфері юстиції впровадження реформ під час воєнного стану стикається з унікальними викликами, пов'язаними з доступом до правосуддя, безпекою учасників судових процесів та необхідністю документування воєнних злочинів. Управлінські інструменти адаптації включають масову цифровізацію судових процедур, розширення можливостей системи «Електронний суд» та інтеграцію з порталом «Дія», що дозволило забезпечити безперервність судового розгляду справ навіть у регіонах, наближених до лінії фронту, або для переміщених осіб.

Пріоритетним завданням залишається продовження судової реформи, зокрема відновлення роботи Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів, що є критичною вимогою Європейської Комісії для початку переговорів про вступ України до ЄС²⁹. Управлінський аспект тут полягає у забезпеченні прозорості конкурсних процедур добору суддів попри воєнний стан, що досягається через міжнародний аудит та участь експертів з консультативної місії ЄС у відповідних органах.

Разом із тим, значущим чинником є співпраця з міжнародними судовими інстанціями, такими як Європейський суд з прав людини та Міжнародний кримінальний суд, для документування воєнних злочинів та забезпечення права на справедливий суд для постраждалих. Це власне вимагає від української системи юстиції впровадження нових стандартів збору доказів та процесуального управління, що відповідають нормам

²⁹ Яремчук В. Д. Основи права Європейського Союзу та Ради Європи: дефініції, джерела, схеми, таблиці та персоналії : навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2024. 340 с.

міжнародного гуманітарного права та практикам ЄС³⁰. Додатковим викликом є виконання рішень ЄСПЛ в умовах війни, що потребує від держави розробки механізмів компенсацій та відновлення порушених прав навіть за відсутності фізичної можливості повернення майна на окупованих територіях.

Антикорупційна інфраструктура демонструє високу стійкість в умовах воєнного стану, проте управління ризиками у цій сфері потребує постійного посилення через збільшення фінансових потоків в оборонному секторі та сфері відбудови. Спеціалізовані антикорупційні органи, такі як Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура та Національне агентство з питань запобігання корупції, продовжують функціонувати у повному обсязі, зберігаючи незалежність та операційну автономію.

Управлінські інструменти включають посилення контролю за деклараціями осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, навіть попри тимчасові спрощення, введені на початку повномасштабного вторгнення. Відновлення повноцінного е-декларування стало сигналом для міжнародних партнерів про готовність України дотримуватися антикорупційних зобов'язань та є ключовою вимогою для отримання макрофінансової допомоги. Особлива увага приділяється закупівлям в оборонному секторі, де ризики корупції є найбільшими через режим секретності.

Створення Агенції оборонних закупівель та впровадження цифрових інструментів моніторингу, таких як модулі в системі ProZorro, стали ключовими механізмами запобігання зловживанням та забезпечення прозорості використання бюджетних коштів. Місія послів Європейського Союзу в Україні здійснює постійний моніторинг відбору керівників антикорупційних органів, що виступає зовнішнім управлінським інструментом забезпечення доброчесності та довіри партнерів.

Цифровізація стала стратегічним управлінським інструментом, що дозволив зберегти керованість державними процесами під час війни та прискорити євроінтеграційні зміни. Платформа «Дія» та інші електронні сервіси забезпечили доступ громадян та бізнесу до адміністративних послуг, мінімізувавши корупційні ризики та фізичний контакт з чиновниками, що є критично важливим в умовах безпекових загроз. Для євроінтеграційних реформ це означає впровадження принципів цифрового управління (digital governance) як стандарту взаємодії

³⁰ Публічна політика та суспільні зміни в Україні в контексті євроінтеграції : монографія / авт. кол.: С.О. Телешун, С.В. Ситник, І.В. Рейтерович, О.Г. Пухкал та ін. Київ : НАДУ, 2017. 248 с.

держави та суспільства, що відповідає цілям Цифрової десятилітки ЄС³¹. Управлінські рішення все частіше приймаються на основі аналізу великих даних, що дозволяє оцінювати ефективність реформ у реальному часі та коригувати політику відповідно до поточних потреб.

Впровадження інтегрованості між українськими реєстрами та системами Європейського Союзу є наступним кроком, який вимагає технічної адаптації та забезпечення кібербезпеки на рівні стандартів ENISA. Це створює новий рівень вимог до управлінських кадрів, які повинні володіти навичками роботи в цифровому середовищі та розуміти специфіку європейських технічних регламентів. Ефективність використання цифрових інструментів безпосередньо впливає на швидкість імплементації норм законодавства ЄС у таких сферах, як митна справа, управління кордонами та надання адміністративних послуг, дозволяючи уникати бюрократичних затримок та забезпечувати прозорість процедур для європейських інвесторів.

Кадрове забезпечення реформ в умовах воєнного стану є окремим складним викликом для системи управління, оскільки міграція кваліфікованих спеціалістів за кордон та мобілізація до лав Збройних Сил створили дефіцит компетентних управлінців в органах влади. Адаптація полягає у залученні міжнародних експертів, використанні механізмів державно-приватного партнерства та залученні представників громадського сектору до робочих груп для забезпечення експертної підтримки.

Комунікаційна стратегія реформ також зазнала змін, змістивши акцент на поясненні необхідності змін для перемоги та післявоєнної відбудови, що допомагає підтримувати суспільну підтримку євроінтеграційного курсу. Управлінська комунікація має бути прозорою та своєчасною, щоб підтримувати довіру суспільства та міжнародних партнерів, особливо щодо чутливих реформ у сфері правосуддя та протидії корупції.

3. Стратегічні виклики, післявоєнна відбудова та перспективи членства в ЄС

Процес євроінтеграції України на сучасному етапі характеризується надзвичайною складністю, зумовленою необхідністю імплементації масштабного законодавства Європейського Союзу в умовах воєнного стану, що накладає додаткові обмеження на ресурсне забезпечення реформ. Основною проблемою залишається боротьба з корупцією, яка

³¹ Ослунд А., Кубілюс А. Відбудова, реформування та вступ України до ЄС; перекл. з англ. Андрія Ковальчука. Львів : Вид-во Старого Лева, 2024. 144 с.

розглядається європейськими інституціями як ключовий індикатор здатності української держави забезпечити верховенство права³².

Попри створення цілісної структури антикорупційних органів, включаючи НАЗК, САП та ВАКС, ефективність їхньої діяльності часто уповільнюється через недостатність кадрового забезпечення, політичний тиск та складність процедур розслідування особливо важливих справ. Індекс сприйняття корупції демонструє позитивну динаміку, однак для повної відповідності європейським стандартам необхідне не лише законодавче врегулювання, а й реальні обвинувальні вироки щодо високопосадовців, що підтвердить незворотність покарання за корупційні злочини.

Відновлення довіри суспільства та міжнародних партнерів вимагає повної незалежності антикорупційної інфраструктури від виконавчої влади та усунення будь-яких можливостей для втручання у процесуальну діяльність слідчих та прокурорів, що є критичним для інвестиційної привабливості держави.

Паралельно з антикорупційною політикою важливим викликом залишається судова реформа, яка є фундаментом усієї системи правосуддя. Європейська Комісія та Венеційська Комісія неодноразово наголошували на необхідності забезпечення добросовісності та професійної етики суддівського корпусу. Важливою складовою даного процесу стало оновлення складу Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за участю міжнародних експертів, що мало на меті відсіювання осіб, чий рішення викликають сумніви у їхній неупередженості. Проте проблема полягає не лише у кадровому оновленні, а й у зміні управлінської культури всередині судової системи.

Затягування розгляду справ, непрозорість процесу розподілу справ та залишки впливу олігархічних груп на окремі ланки судової влади створюють ризики для інвесторів та підривають довіру громадян. Для євроінтеграції важливо, щоб судова система функціонувала як дієвий механізм захисту прав людини та бізнесу, а не як інструмент тиску. Реалізація рекомендацій Венеційської комісії щодо Конституційного Суду України також залишається пріоритетним напрямом, оскільки стабільність конституційного ладу є базовою вимогою політичних критеріїв членства в ЄС³³. Без незалежного та авторитетного суду неможливо гарантувати дотримання законодавства Європейського

³² Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / за наук. редакції Р. В. Войтович та П.В. Ворони. Київ, 2018. 475 с.

³³ Стратегія та засоби конвергенції системи соціальної безпеки України та ЄС у процесі євроінтеграції : монографія / ред.: Т.Г. Васильців, Р.Л. Лупак. Львів: АТБ, 2018. 303 с.

Союзу, адже саме суди забезпечують імплементацію європейських норм у національну правозастосовну практику, що є основою правової інтеграції.

Відповідність Копенгагенським критеріям, прийнятим у 1993 р., вимагає від України комплексної трансформації не лише правової, а й економічної та адміністративної систем. Політичний критерій передбачає стабільність інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу до національних меншин. В умовах воєнного стану забезпечення цих гарантій ускладнюється, проте Україна демонструє стійкість демократичних процесів, включаючи функціонування парламенту.

Економічний критерій вимагає наявності функціонуючої ринкової економіки та здатності витримувати конкурентний тиск у межах Європейського Союзу. Це передбачає лібералізацію ринків, демонополізацію, розвиток малого та середнього бізнесу та інтеграцію енергетичних мереж. Адміністративний критерій, який досить часто недооцінюють, передбачає здатність державного апарату ефективно впроваджувати та застосовувати законодавство ЄС. Це вимагає підвищення кваліфікації державних службовців, цифровізації управлінських процесів та забезпечення міжвідомчої координації³⁴. Гармонізація національного законодавства з правом ЄС охоплює 35 переговорних кластерів, кожен з яких вимагає глибокої аналітичної роботи та фінансових ресурсів. Особливу увагу слід приділити екологічним стандартам, захисту персональних даних та регулюванням у сфері цифрового ринку, де розбіжності між українськими та європейськими нормами залишаються значними та потребують часу для узгодження.

Перспективи євроінтеграційного курсу на пряму залежать від здатності української влади підтримувати високий темп реформ навіть в умовах зовнішньої агресії. Європейський Союз надає значну фінансову та експертну підтримку, проте відповідальність за внутрішні перетворення лежить виключно на національних інституціях. Важливо уникати формального підходу до виконання рекомендацій, коли законодавчі акти ухвалюються лише для звітування, без реального механізму їх виконання. Стратегічною метою має стати не лише

³⁴ Трихліб К.О. Гармонізація законодавства України із правом ЄС: досвід країн ЄС. Матеріали XVI Всеукраїнської наукової конференції «Теорія та практика сучасної юриспруденції». Матеріали круглого столу «Історія конституціоналізму в Україні та зарубіжних країнах» (до 100-річчя Конституції УНР 1918 р.). Х.: Асоціація випускників Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Харків: 2018. Том 1. С. 97–99.

отримання членства, а побудова конкурентоспроможної, прозорої та справедливої держави, що відповідає цінностям Європейського Союзу.

Подолання корупції, завершення судової реформи та повна відповідність Копенгагенським критеріям є взаємопов'язаними процесами, де успіх в одному напрямку стимулює прогрес в іншому. Майбутнє членство в ЄС вимагає консолідації суспільства навколо євроінтеграційних цілей та забезпечення незворотності реформ через зміцнення громадянського контролю та незалежності наглядових органів³⁵. Тільки за умови системного вирішення цих проблем Україна зможе перейти від статусу кандидата до повноправного члена Європейського Союзу, забезпечивши тим самим довгострокову стабільність та процвітання для своїх громадян у єдиному економічному та правовому просторі.

Взаємозв'язок між євроінтеграційними реформами та післявоєнної відбудовою України є ключовим фактором трансформації держави. Післявоєнна відбудова не може розглядатися ізольовано від процесу набуття членства в ЄС, оскільки євроінтеграційний вектор задає стандарти якості, прозорості та ефективності. Принцип «Build Back Better», що ліг в основу стратегії повоєнного відновлення, передбачає створення сучасної, енергоефективної економіки, інтегрованої в єдиний ринок ЄС. Це вимагає синхронізації національного законодавства з правом Європейського Союзу на всіх етапах реалізації відбудовних проєктів, що гарантує залучення інвестицій. Ігнорування євроінтеграційних вимог ризикує створити неефективні активи, які не відповідатимуть стандартам Європейського Союзу, що ускладнить майбутнє членство.

Правовою основою цієї співпраці виступає Угода про асоціацію та інструмент Ukraine Facility обсягом 50 мільярдів євро на 2024–2027 рр. Цей механізм прямо прив'язує фінансування до виконання етапів реформ, визначених у Плані України, включаючи зміцнення верховенства права та секторальні зміни. Даний підхід трансформує відбудову у структурний процес модернізації управління. Управлінські інструменти, як-от система ProZorro та платформа DREAM, стають критичними для забезпечення прозорості використання коштів. Інтеграція цих систем з європейськими аналогами дозволяє здійснювати моніторинг, мінімізуючи корупційні ризики, що є ключовою вимогою Європейської Комісії у переговорах про вступ до ЄС.

³⁵ Конституція України та триада європейських цінностей: погляд у світлі євроінтеграції : збірник матеріалів і тез міжнародної конференції (м. Київ, 28 червня 2023 р.). Київ : ВАІТЕ, 2023. 204 с.

Секторальні реформи у сфері енергетики, транспорту та цифровізації демонструють найбільш тісну інтеграцію відбудови та євроінтеграції. Підключення енергосистеми до ENTSO-E стало можливим завдяки попереднім реформам і є запорукою безпеки під час відновлення. Відбудова енергетичного сектору має відбуватися з урахуванням вимог Європейського зеленого курсу, що передбачає відмову від вуглецевих джерел на користь відновлюваних. У транспортній сфері інтеграція до мережі TEN-T вимагає модернізації залізничних колій та розвитку логістичних хабів. Цифрова інтеграція, зокрема визнання електронних підписів та вхід до єдиного цифрового ринку ЄС, спрощує ведення бізнесу, створюючи сприятливе середовище для повернення економіки на звільнені території.

Незмінною умовою успішної реалізації обох процесів залишається реформа судової системи та боротьба з корупцією. Інвестори не приходять у країну з недовірою системою захисту прав власності. Тому завершення конкурсу до Вищої ради правосуддя та забезпечення незалежності антикорупційних органів є пріоритетом як для ЄС, так і для внутрішньої стабільності. Євроінтеграційний тиск слугує каталізатором для ухвалення необхідних рішень³⁶. Відсутність прогресу у цих питаннях може призвести до заморожування фінансової допомоги, що прямо вплине на темпи відбудови. Правова реформа стає інфраструктурним базисом фізичної відбудови.

Стратегічні перспективи вступу України до Європейського Союзу визначаються системною здатністю національної економіки та правової системи витримати навантаження повноцінної інтеграції. Отримання статусу кандидата у червні 2022 р. та рішення Європейської Ради у грудні 2023 р. про початок переговорів стали історичними віхами, однак вони лише започаткували найскладніший етап інституційної адаптації. Оптимізація даного процесу вимагає відходу від формального виконання рекомендацій Європейської Комісії на користь глибинних структурних змін, які б забезпечили незворотність євроінтеграційного курсу навіть в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови.

Основною складовою стратегії має стати пріоритезація реформ за критерієм їхнього впливу на верховенство права та функціонування ринку, оскільки саме дані сфери є найбільш чутливими для європейських інституцій під час проведення скринінгу законодавства. Необхідно враховувати, що переговори про вступ будуть проводитися кластерним методом, що дозволяє групувати суміжні напрямки законодавства

³⁶ Журавель Я.В. Вплив євроінтеграційних процесів на покращення ефективності організації діяльності органів виконавчої влади. Порівняльно-аналітичне право. 2020. № 2. С. 34–36.

Європейського Союзу, проте успіх залежатиме від здатності України демонструвати конкретні результати впровадження норм, а не лише їх імплементації на папері.

Гармонізація законодавства має здійснюватися з урахуванням принципу «якість важливіша за кількість», де пріоритет надається якісному аналізу регуляторного впливу та узгодженості нових норм із чинною правовою системою. Критично важливим є забезпечення прозорості законодавчого процесу та залучення громадськості до обговорення євроінтеграційних законопроектів, що відповідає вимогам Орхуської конвенції та стандартам належного врядування. Паралельно має відбуватися зміцнення інституційної спроможності органів виконавчої влади, оскільки саме державний апарат буде відповідати за імплементацію європейських стандартів на практиці³⁷. Це вимагає продовження реформи державної служби, зокрема впровадження меритократичних принципів найму та просування, а також підвищення рівня цифровізації державних послуг через платформу «Дія», що вже стало позитивним прикладом для країн ЄС.

Важливою рекомендацією є створення міжвідомчих робочих груп за участю представників ЄС для моніторингу виконання переговорних позицій, що дозволить оперативно виявляти та усувати розбіжності у тлумаченні норм права.

Особливої уваги заслуговує сфера правосуддя та боротьби з корупцією, яка залишається одним із головних критеріїв оцінки прогресу України з боку Європейської Комісії та держав-членів Союзу. Стратегічна перспектива полягає у завершенні конкурсів до ключових антикорупційних органів, таких як НАБУ та САП, та забезпеченні їхньої реальної незалежності від політичного впливу. Реформа Вищої ради правосуддя та відновлення довіри до Конституційного Суду України є необхідними умовами для закриття відповідних переговорних розділів.

Рекомендації міжнародних партнерів щодо відбору суддів мають імплементуватися не формально, а з дотриманням усіх етапів перевірки доброчесності та професійної етики. Ефективна робота антикорупційної інфраструктури, включаючи Вищий антикорупційний суд, має демонструвати статистикою розслідувань та обвинувальних вироків у справах високопосадовців, що є найкращим індикатором політичної волі держави. Без вирішення цих питань повноцінне функціонування у

³⁷ Ковтун Ю.Є. Нормативно-правове забезпечення органів публічної влади в контексті інтеграції України до Європейського Союзу. Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти : матеріали Міжнар. науково-практ. конф., м. Полтава, 25–26 жовт. 2018 р. Полтава, 2018. С. 31–33.

внутрішньому ринку ЄС буде неможливим через ризики для європейських інвесторів та партнерів³⁸.

Безпековий вимір євроінтеграції набуває особливого значення в умовах триваючої російської агресії, оскільки стабільність України є запорукою безпеки всього Європейського континенту. Перспективи членства в ЄС включають поглиблення співпраці у сфері оборонно-промислового комплексу, уніфікацію стандартів виробництва озброєння та інтеграцію України в європейську систему управління кордонами Frontex. Це власне вимагає відповідного законодавчого врегулювання та модернізації технічного оснащення прикордонних служб. Крім того, кібербезпека стає критичним напрямком, де Україна може не лише запозичувати досвід ЄС, а й ділитися власними напрацюваннями у протидії гібридним загрозам. Інтеграція у сфері безпеки тісно пов'язана з міграційною політикою, де необхідно забезпечити баланс між відкритістю кордонів для легальної міграції та ефективним контролем для запобігання нелегальним потокам, що є вимогою Шенгенської зони.

Комунікаційна стратегія щодо євроінтеграції має бути переглянута з урахуванням необхідності підтримки суспільної згоди на складні реформи. Населення має чітко розуміти, що вступ до ЄС є інструментом підвищення якості життя, а не самоціллю, і даний процес вимагатиме значних зусиль та адаптації з боку кожного громадянина. Важливо протидіяти дезінформації та євроскептицизму, які можуть посилюватися внаслідок економічних труднощів воєнного часу.

Органи державної влади повинні забезпечити регулярний звіт перед суспільством про прогрес у переговорах та конкретні зміни, які відбуваються завдяки євроінтеграції, наприклад, у сфері мобільного роумінгу або безвізового режиму. Громадянське суспільство має виступати незалежним спостерігачем виконання зобов'язань, що підвищить рівень довіри як всередині країни, так і з боку європейських інституцій³⁹. Освітні програми та інформаційні кампанії мають бути спрямовані на різні цільові аудиторії, включаючи бізнес, державних службовців та молодь, щоб забезпечити широку підтримку курсу на європейську інтеграцію.

Оптимізація процесу вступу України до ЄС вимагає комплексного підходу, що поєднує технічну експертизу, політичну стабільність та суспільну підтримку. Рекомендації щодо прискорення гармонізації

³⁸ Морозова О.С. Розвиток публічного управління в контексті євроінтеграції. Таврійський науковий вісник. 2020. № 1. С. 169–177.

³⁹ Сірант М.М., Шиккульська Х. Угода про асоціацію: стан і перспективи. Правові засади європейської та євроатлантичної інтеграції України: досягнення та перспективи: матеріали учасників заочної науково-практичної конференції. Львів: ННПП НУ «Львівська Політехніка», 2017. С. 35-38.

законодавства мають балансуватися з заходами щодо зміцнення інституційної пам'яті та незалежності регуляторів. Україна має унікальний шанс використати процес інтеграції як рушій для модернізації всіх сфер життєдіяльності держави, перетворивши виклики воєнного часу на можливості для побудови сучасної європейської країни. Успіх цього курсу залежатиме від послідовності дій уряду, ефективності судової системи та здатності економіки до трансформації.

ВИСНОВКИ

За результатами дослідження було встановлено, що Євроінтеграція є складним і багатограним процесом, що охоплює політичні, економічні та соціальні аспекти, кожен з яких має свої виклики та перспективи. Євроінтеграційний курс України має здатність більш системно, ніж попередні зовнішньополітичні вектори, трансформувати правові та інституційні основи держави, співпрацювати з органами Європейського Союзу та брати участь у створених міжнародних каналах мобільності, претендувати на статус кандидата та повноправного члена ЄС.

У періоди загострення політичних протиріч, зокрема в умовах воєнного стану, євроінтеграційні реформи перебувають в епіцентрі боротьби за європейський вибір, активно підтримують вимоги щодо верховенства права, голосно заявляють про себе виконанням рекомендацій Європейської комісії, тим самим впливаючи на політичні центри влади. На нашу думку, завдання держави у даному аспекті полягає в запобіганні зниженню стандартів реформ, зокрема адекватним реагуванням на виклики війни, передбачаючи безпеку громадян та враховуючи їхні інтереси у контексті європейських цінностей.

Ключовим фактором успіху в євроінтеграційній сфері є необхідність узгодженої співпраці (за безпосередньої участі громадськості) Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції, міністерств та відомств у партнерстві з інститутами громадянського суспільства, парламентським комітетом, консультативно-дорадчими органами, міжнародними організаціями, експертним середовищем, представниками бізнесу та міжнародними спонсорами.

Очевидно, що має бути спільне розуміння ефективних кроків та реформ у контексті євроінтеграції для всіх державотворців: науковців, владних структур, виконавчих інституцій та власне громадян як повноцінних суб'єктів даного процесу. Держава має сприяти підвищенню ролі верховенства права в суспільстві, підвищенню його правової активності, набуттю гідного місця в європейській спільноті через завершення судової реформи та подолання корупції.

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено комплексний аналіз євроінтеграційних реформ в Україні, зосереджений на їх правових основах, управлінських інструментах та перспективах розвитку. Досліджено становлення нормативно-правового та інституційного забезпечення євроінтеграційного курсу, яке розглядається як міцна основа для впровадження реформ. Охарактеризовано ключові управлінські інструменти імплементації права ЄС та інституційну структуру, що забезпечує координацію інтеграційних процесів.

Значну увагу приділено конституційним засадам, а також механізмам моніторингу та оцінці ефективності реформ в умовах воєнного стану. На підставі дослідження нормативно-правової бази євроінтеграції сформульовано висновки щодо основних тенденцій та специфіки реалізації стратегічного курсу України, а також окреслено перспективи його подальшого впровадження через оптимізацію діяльності органів виконавчої влади та посилення взаємодії з інституціями ЄС.

Мета публікації полягає у дослідженні сучасного стану, правового забезпечення та механізмів управління процесом євроінтеграційних реформ в Україні, а також визначення ключових викликів та стратегічних перспектив їх реалізації на шляху до повноправного членства в Європейському Союзі.

Методологічна основа дослідження ґрунтується на філософських, загальнонаукових методах і методах системного підходу, що дозволяє проаналізувати шляхи та способи євроінтеграції та визначити правове становище України у відносинах з ЄС. Структурно-функціональний підхід використано для визначення функцій інституцій євроінтеграції в умовах трансформації політичної системи. Інституціональний підхід використовується для аналізу взаємодії процесу імплементації права ЄС та політичної системи суспільства, у якій головну роль відіграють державні органи, координаційні структури та міжнародні інституції. Нормативно-ціннісний підхід знайшов втілення в аналізі системи європейських цінностей, їх формування та ролі у процесі правової соціалізації суспільства.

Наукова новизна публікації полягає у комплексному аналізі механізмів євроінтеграції в умовах воєнного стану та їх значення для політичного й соціально-економічного розвитку країни.

Висновки. Євроінтеграція є стратегічним орієнтиром сталого розвитку України. Оскільки державі належить реалізовувати європейські стандарти та зобов'язання, вона, визначаючи шляхи розвитку правової системи, орієнтується передусім на інституційну спроможність. Саме її потенціал та ресурси можуть стати запорукою прогресивного розвитку. Політико-правова діяльність спрямована на

формування демократичної держави, яка позиціонує себе як відповідальний суб'єкт міжнародного права. Така держава поважає верховенство права, толерантно ставиться до європейських цінностей та стандартів, а також є активною у процесі євроінтеграції.

Незважаючи на складну політичну, економічну та соціальну ситуацію в країні й умови воєнного стану, реформи у сфері євроінтеграції активно впроваджуються. Вони зберігають стратегічні пріоритети, займають важливе місце в державній політиці та нині набули чіткості й визначеності, що зумовлено підтримкою та активною діяльністю з боку держави, місцевої влади й міжнародних партнерів.

Ключові слова: євроінтеграція, Європейський Союз, євроінтеграційні реформи, антикорупційна реформа, судова реформа, управлінські інструменти, воєнний стан, післявоєнна відбудова.

Література

1. Європейська інтеграція та трансформація публічного врядування в Україні: матер. наук.-практ. конф. (19 квітня 2024 р., м. Львів) / упорядн.: Буник М. З., Білшук К. М., Федорчак О. В., Худоба О. В. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2024. 282 с.

2. Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах війни та післявоєнної відбудови України: матеріали всеукраїнської наук.-практ. конф. з міжнародною участю : (Київ, 26 грудня 2024 року: тези доповідей). Відп. за вип. А. В. Кулік. Київ : ВНЗ «Київський університет ринкових відносин», 2024. 190 с.

3. Батаренко А.О. Проблеми та перспективи європейської інтеграції України / Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ. 2014. № 1. С. 34–37.

4. Варипаєв О. М., Міносян А. С. Євроінтеграційні процеси в Україні: досвід, реалії, перспективи. International Scientific Discussion: Problems, Tasks and Prospects: Proceedings of the 9th International (Brighton, United Kingdom, December 19–20, 2024). Brighton, United Kingdom, 2024. No. 52(229). P. 210–222.

5. Даниленко Л. І. Перспективи та виклики євроінтеграційних процесів для України : навч.-метод. матеріали. К. : НАДУ, 2013. 132 с.

6. Куйбіда В. С., Бурик З. Сталий розвиток України: цілі та механізми реалізації : монографія. Київ : НАДУ, 2019. 383 с.

7. Напльоків Ю. В. Ефективність публічного управління в умовах динамічного середовища : дис.... д-ра філософії за спец. 281 «Публічне

управління та адміністрування» ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова ; Міжрегіон. Акад. упр. персоналом. Харків, 2020. 340 с.

8. Публічне управління в Україні: проблеми та перспективи розвитку: монографія / П. М. Петровський та ін. ; за заг. ред. В. С. Загорського, П. М. Петровського. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. 253 с.

9. Сучасні проблеми управління. Шлях до сталого миру після війни: держава, бізнес, інновації : зб. матеріалів XII Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 24 лист. 2023 р. / уклад.: А.А. Мельниченко, О.А. Акімова, А.М. Іщенко, О.Р. Шиць. Київ : КПП ім. Ігоря Сікорського, Вид-во «Політехніка», 2023. 224 с.

10. Україна на шляху до ЄС: виклики та перспективи : матеріали круглого столу до Дня Європи в Україні (Київ, 9 трав. 2024 р.) : / за заг. ред. Л. Г. Комахи, М. С. Орлів, Ю. Г. Рубана. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2024. 112 с.

11. Європейська інтеграція та трансформація публічного врядування в Україні: матер. наук.-практ. конф. (19 квітня 2024 р., м. Львів) / упорядн.: Буник М. З., Бліщук К. М., Федорчак О. В., Худоба О. В. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2024. 282 с.

12. Резніков В.В. Державна політика у сфері європейської інтеграції України: теорія, методологія, практика: монографія. Харків : «Діса плюс», 2020. 364 с.

13. Європейський проект та Україна : монографія / А. В. Єрмолаєв, Б.О. Парахонський, Г. М. Яворська, О. О. Резнікова та ін. К. : НІСД, 2012. 192 с.

14. Дудко І.Д. Зовнішньополітичний профіль України періоду незалежності. Україна в Європі: контекст міжнародних відносин. Колективна монографія / Кудряченко А.І. Інститут європейських досліджень НАН України. К.:Фенікс, 2011. С. 342-355.

15. Шнирков О.І. Україна – Європейський Союз: економіка, політика, право : монографія / О. І. Шнирков, В. В. Копійка, В. І. Муравйов. К. : Вид. поліграф. центр «Київський університет», 2006. С. 120.

16. Яворська Г. М. Непевний об'єкт бажання: Європа в українському політичному дискурсі : монографія. К. : ВД Дмитра Бурого, 2010. 136 с.

17. Кіндратець О.М. Євроінтеграція України як фактор «мотивованої» модернізації. Гілея: науковий вісник. 2013. № 72. С. 824–829.

18. Збірник тез II Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи». (м. Хмельницький, 18 травня 2023 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. 245 с.

19. Малик Я., Парилляк О. Плани дій Україна – ЄС як інструменти забезпечення європейської інтеграції : зб. наук. пр. 2015. Вип. 42 «Ефективність державного управління». 2015. С. 13–20.

20. Ризики європейського інтеграційного проекту: виклики та можливості для України / І. В. Клименко, І. В. Ус. К. : НІСД, 2012. 88 с.

21. Участь України в агенціях і програмах Європейського Союзу: перспективи та можливості / Н. Шаповалова, І. Озимок, Ю. Селянко, О. Татаревський ; Міжнародний центр перспективних досліджень, 2008. 335 с.

22. Роль і місце України в перспективних європейській та євроатлантичній системах безпеки. Центр Разумкова, 2022, С. 4-9.

23. Україна в європейському науково-освітньому та інноваційному просторі: концепція адаптації та інтеграції в умовах Угоди про асоціацію з Європейським Союзом: монографія / С. В. Іванов, В. І. Ляшенко, І. Ю. Підоричева та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Київ, 2019. 312 с.

24. Геополітичні та геоекономічні зміни, формовані під впливом російської агресії, та оновлення місця України у світовому просторі. – Центр Разумкова, 2022. С.4-5.

25. Стойко О.М. Трансформація політичних інститутів у сучасних перехідних суспільствах: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; «Логос», 2016. 416 с.

26. Ковальова О.О. Українська політика щодо євроінтеграційних процесів : автореф. дис...дра політ. наук : 23.00.02. НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. Київ, 2004. 32 с.

27. Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 2020 р. : у 3 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2020. Т. 2. 252 с.

28. Винник Б. Р. Євроінтеграція України в умовах війни: виклики для економічного управління // Україна і світ: гуманітарно-технічна еліта та соціальний прогрес : матеріали всеукр. наук.-теорет. конф. студ. і аспірантів, присвяченої 140-річчю Національного технічного

університету "Харківський політехнічний інститут", 18-19 квітня 2025 р. / гол. ред. А. В. Кіпенський ; Нац. техн. ун-т "Харків. політехн. ін-т". Харків, 2025. С. 279-281.

29. Яремчук В. Д. Основи права Європейського Союзу та Ради Європи: дефініції, джерела, схеми, таблиці та персоналії : навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2024. 340 с.

30. Публічна політика та суспільні зміни в Україні в контексті євроінтеграції : монографія / авт. кол.: С.О. Телешун, С.В. Ситник, І.В. Рейгерович, О.Г. Пухкал та ін. Київ: НАДУ, 2017. 248 с.

31. Ослунд А., Кубілюс А. Відбудова, реформування та вступ України до ЄС; перекл. з англ. Андрія Ковальчука. Львів : Вид-во Старого Лева, 2024. 144 с.

32. Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / за наук. редакції Р. В. Войтович та П.В. Ворони. Київ, 2018. 475 с.

33. Стратегія та засоби конвергенції системи соціальної безпеки України та ЄС у процесі євроінтеграції : монографія / ред.: Т.Г. Васильців, Р.Л. Лупак. Львів: АТБ, 2018. 303 с.

34. Трихліб К.О. Гармонізація законодавства України із правом ЄС: досвід країн ЄС. Матеріали XVI Всеукраїнської наукової конференції «Теорія та практика сучасної юриспруденції». Матеріали круглого столу «Історія конституціоналізму в Україні та зарубіжних країнах» (до 100-річчя Конституції УНР 1918 р.). Х.: Асоціація випускників Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Харків: 2018. Том 1. С. 97–99.

35. Конституція України та тріада європейських цінностей: погляд у світлі євроінтеграції : збірник матеріалів і тез міжнародної конференції (м. Київ, 28 червня 2023 р.). Київ : ВАІТЕ, 2023. 204 с.

36. Журавель Я.В. Вплив євроінтеграційних процесів на покращення ефективності організації діяльності органів виконавчої влади. Порівняльно-аналітичне право. 2020. № 2. С. 34–36.

37. Ковтун Ю.Є. Нормативно-правове забезпечення органів публічної влади в контексті інтеграції України до Європейського Союзу. Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти : матеріали Міжнар. науково-практ. конф., м. Полтава, 25–26 жовт. 2018 р. Полтава, 2018. С. 31–33.

38. Морозова О.С. Розвиток публічного управління в контексті євроінтеграції: регіональний аспект. Таврійський науковий вісник. Серія : економіка. 2020. № 1. С. 169–177.

39. Сірант М.М., Шикунська Х. Угода про асоціацію: стан і перспективи. Правові засади європейської та євроатлантичної інтеграції України: досягнення та перспективи: матеріали учасників заочної науково-практичної конференції. Львів: ННППІ НУ «Львівська Політехніка», 2017. С. 35-38.

Information about the author:

Myroslavsky Sergiy Volodymyrovych,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Law and Public Administration
Sumy State Pedagogical University named after A.S. Makarenko
87, Romenska str., Sumy, 40002, Ukraine

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАКТИКИ РЕАБІЛІТАЦІЇ ВЕТЕРАНІВ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Мірко Н. В., Стрибуль О. В.

ВСТУП

Відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, Україна взяла на себе зобов'язання впроваджувати заходи із захисту здоров'я населення як ключової передумови сталого розвитку та економічного зростання. Така співпраця передбачає обмін інформацією, запозичення найкращих практик, реалізацію спільних ініціатив на основі принципу «здоров'я у всіх політиках», а також поступову адаптацію національного законодавства до стандартів ЄС. У контексті сучасних викликів цей вектор партнерства набуває особливого значення, адже європейські практики та стандарти медико-психологічної реабілітації є фундаментальним орієнтиром для розбудови вітчизняної системи підтримки ветеранів.

У 2014 році була започаткована реформа системи охорони здоров'я в Україні з метою покращення якості медичної допомоги та забезпечення доступності послуг для всіх громадян. Основними напрямками реформи було визначено створення національної служби здоров'я, реорганізація медичних закладів та перехід на нову модель фінансування. Крім того, Уряд України забезпечує безкоштовну медичну допомогу для всіх громадян. Зокрема, існує мережа державних медичних закладів, які надають медичні послуги за безкоштовним принципом. Також є можливість отримати медичну допомогу в приватних медичних закладах, які також забезпечують безкоштовні послуги за договірними умовами з державою.

Україна має багаті традиції в галузі медичної науки, тому розвиток медичної науки та інновацій є одним із пріоритетів державної політики в галузі охорони здоров'я. Уряд сприяє розвитку медичної науки, зокрема, за допомогою фінансової підтримки наукових досліджень та створення сприятливих умов для розвитку інновацій в галузі медицини.

Одним із напрямків державної політики в галузі охорони здоров'я є розвиток первинної медичної допомоги, що передбачає забезпечення населення необхідними медичними послугами на рівні першої ланки медичної допомоги. Уряд спрямовує зусилля на поліпшення інфраструктури первинної медичної допомоги, забезпечення медичним обладнанням та кадрами. Органи влади прагнуть покращити якість медичної допомоги, що надається населенню. Для цього здійснюється

контроль якості медичних послуг, проводяться підвищення кваліфікації медичних працівників та забезпечується доступ до сучасних методів діагностики та лікування.

Повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну спричинило критичне навантаження на національну систему охорони здоров'я, проблема загострюється суттєвою міграцією населення, в тому числі й медичного персоналу. За останні п'ять років з'явилося багато нових проблем та викликів, які вимагають негайного вирішення. Для того щоб не втратити дієздатність та працездатність громадян, які вже сьогодні потребують швидкої та якісної реабілітації, країна має терміново змінювати та вдосконалювати такий напрям, як реабілітація, орієнтуючись на досвід інших країн.

Удосконалення системи медичної реабілітації в Україні є надзвичайно актуальним завданням. Це зумовлено як соціальним запитом – зростанням кількості осіб, які потребують відновлення через повномасштабне вторгнення росії, так і стратегічними цілями розвитку держави. З 23 червня 2022 року Україна є кандидатом на членство в ЄС, що зобов'язує її впроваджувати європейські стандарти для подальшої інтеграції. Це вимагає реформування багатьох сфер, зокрема й системи медичної реабілітації. Загалом, реалізація державної політики в галузі охорони здоров'я в Україні спрямована на забезпечення доступності та якості медичної допомоги для всіх громадян, запобігання та боротьбу з інфекційними захворюваннями, розвиток медичної науки та інновацій. Розвиток процесу залучення неурядового сектору до реалізації програм з громадського здоров'я як шляхом фінансування з міжнародних джерел, так і з державного бюджету України.

1. Державна політика у сфері охорони здоров'я України: виклики воєнного стану та європейські орієнтири реформування

Система охорони здоров'я України знаходиться в стані постійної зміни та реформування. З одного боку, здійснюється модернізація матеріально-технічної бази, впроваджуються нові медичні технології та стандарти надання медичної допомоги. З іншого боку, продовжуються проблеми з доступністю та якістю медичної допомоги, низькою оплатою праці медичних працівників, недостатнім фінансуванням та управлінням.

Одним із напрямів розвитку системи охорони здоров'я України є збільшення уваги до профілактики та попередження захворювань. Уряд планує змінити підхід до охорони здоров'я з фокусування на лікуванні на фокусуванні на профілактиці. До цього відноситься збільшення фінансування вакцинації та інших профілактичних програм.

Іншою тенденцією є децентралізація системи охорони здоров'я, що передбачає перенесення влади та фінансів на місцеві органи влади. Це дає можливість забезпечити більш ефективне та прозоре управління в системі охорони здоров'я. Також, у системі охорони здоров'я України спостерігається збільшення зацікавленості до відкриття приватних медичних закладів, що дає можливість пацієнтам обирати провайдерів медичних послуг.

Загалом, система охорони здоров'я України знаходиться в стані постійної зміни та розвитку, що сприяє покращенню якості та доступності медичної допомоги для населення. Стратегію реформування галузі багато в чому визначає Концепція розвитку електронної охорони здоров'я і медичної галузі, яка схвалена постановою Кабінету Міністрів України.

Реформування система охорони здоров'я відбувається на макрорівні (держава) і мікрорівні (органи місцевого самоврядування). Кожному рівню притаманні свої специфічні завдання і проблеми. На макрорівні визначається стратегія розвитку охорони здоров'я, розглядаються загальні питання реформування, макроекономічні показники діяльності галузі. На мікрорівні вирішуються проблеми практичної реалізації стратегії реформування охорони здоров'я з урахуванням місцевих особливостей. Тут на перший план виходять крім економічних питань, питання соціально-психологічного забезпечення. Саме від первинної ланки охорони здоров'я залежить в кінцевому підсумку успіх проведених перетворень.

Державна політика у сфері охорони здоров'я України реалізується за допомогою різноманітних форм та методів. Основні з них наведені в табл. 1.

У межах програми медичних гарантій держава гарантує громадянам, іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають на території України, та особам, яких визнано біженцями, або особам, які потребують додаткового захисту, повну оплату за рахунок коштів Державного бюджету України необхідних їм медичних послуг та лікарських засобів, пов'язаних із наданням: медичної допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами; первинної медичної допомоги; вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги; третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги; медичної реабілітації; паліативної медичної допомоги; медичної допомоги дітям до 16 років; екстреної медичної допомоги.

Таблиця 1

Напрями, механізми та інструменти реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я України

Форма реалізації державної політики	Нормативно-правове та стратегічне забезпечення
1	2
Законодавчі акти	Базові засади закріплені в Конституції України, Основах законодавства України про охорону здоров'я та інших профільних законах
Програми та стратегії	Практичне впровадження здійснюється через державні цільові програми, зокрема Національну стратегію здоров'я на період до 2030 року
Фінансування	Забезпечення діяльності медичних установ, державних програм та проєктів за рахунок коштів державного бюджету та інших незаборонених законодавством джерел
Регулювання діяльності медичних закладів та працівників	Здійснення державного контролю через ліцензування медичної практики, атестацію та сертифікацію персоналу, а також впровадження галузевих стандартів
Інформаційні технології	Цифровізація галузі шляхом розбудови системи електронної охорони здоров'я (eHealth), впровадження цифрової документації та розвитку телемедицини
Навчання та підвищення кваліфікації медичних працівників	Розвиток людського капіталу через безперервний професійний розвиток, організацію тренінгів, семінарів та стажувань
Залучення громадськості	Забезпечення участі інститутів громадянського суспільства та профільних ГО у процесах розробки, моніторингу та реалізації медичних проєктів
Міжвідомча співпраця	Координація зусиль між Міністерством охорони здоров'я, Міністерством соціальної політики, Міністерством фінансів та іншими органами влади для комплексного розв'язання медико-соціальних проблем
Міжнародна співпраця	Партнерство з іноземними державами та міжнародними організаціями (ВООЗ, ЮНІСЕФ тощо) задля обміну досвідом, технологіями та залучення технічної допомоги

Джерело: систематизовано та узагальнено авторами

Під час воєнного стану внутрішньо переміщена особа має право на отримання медичної допомоги безоплатно за місцем фактичного проживання. Вона може звернутись до будь-якого закладу охорони здоров'я, який здатен надати відповідне лікування. Наразі діє спрощений доступ українців до первинної медичної допомоги, включаючи внутрішньо переміщених осіб, які не потребують укладання нової декларації з лікарем.

Якщо внутрішньо переміщена особа потребує направлення на вузькоспеціалізовану медичну допомогу і не уклала декларацію з сімейним лікарем за місцем фактичного проживання, вона все одно може отримати таке направлення. Для цього потрібно звернутись до сімейного лікаря, який працює в найближчому закладі первинної медичної допомоги і має договір з Національною службою здоров'я України (НСЗУ). Важливо надати свої дані та дані сімейного лікаря, з яким укладена декларація, і розповісти новому лікарю про проблеми, що вас турбують ¹.

Отримане направлення дозволить звернутись до лікаря в будь-якому регіоні та в будь-якому закладі охорони здоров'я, який має укладений договір з НСЗУ на відповідний пакет послуг. Для внутрішньо переміщених осіб, які потребують амбулаторного лікування серцево-судинних захворювань, цукрового діабету першого/другого типу, нецукрового діабету, бронхіальної астми, розладів психіки та поведінки, епілепсії, діє програма «Доступні ліки». Ця програма дозволяє отримати необхідні ліки безкоштовно або за невелику доплату в будь-якій аптеці, яка приймає участь в програмі «Доступні ліки». Для отримання рецепту у паперовому вигляді можна звернутись до лікаря, який надає первинну медичну допомогу, незалежно від наявності декларації з ним ².

Також медична реформа передбачає створення нового органу виконавчої влади – Національної служби здоров'я.

Сьогодні всі вікові групи населення: діти, молодь, працездатні і пенсіонери відносяться до груп ризику за станом здоров'я. Сформований рівень здоров'я населення пред'являє серйозні виклики не тільки системі охорони здоров'я, а й усій соціальній політиці країни ³.

Між витратами на охорону здоров'я і рівнем соціально-економічного розвитку держави проглядається чіткий зв'язок: чим вище рівень економічного розвитку країни, тим системи охорони здоров'я в їх структурі соціальних витрат стають все більш витратними. Так, в країнах Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) зростання витрат на охорону здоров'я відбувається темпами, що

¹ Медичне обслуговування внутрішньо переміщених осіб під час воєнного стану / Координаційний центр з надання правової допомоги. 2023. URL: <https://legalaid.gov.ua/publikatsiyi/medychne-obslugovuvannya-vnutrishno-peremishhenyh-osib-pid-chas-voyennogo-stanu/> (дата звернення: 12.05.2026).

² Медичне обслуговування внутрішньо переміщених осіб під час воєнного стану / Координаційний центр з надання правової допомоги. 2023. URL: <https://legalaid.gov.ua/publikatsiyi/medychne-obslugovuvannya-vnutrishno-peremishhenyh-osib-pid-chas-voyennogo-stanu/> (дата звернення: 12.05.2026).

³ Актуальні проблеми здоров'я та охорони здоров'я у III тисячолітті / Національна академія медичних наук України : офіційний вебсайт. URL: <http://amnu.gov.ua/aktualni-problemy-zdorov-ya-ta-ohorony-zdorov-ya-u-iii-tysyacholitti/> (дата звернення: 10.05.2026).

випереджають економічне зростання. Але це не просто тенденція, що відображає високий рівень розвитку цих країн, це об'єктивна потреба, це важливий фактор зростання тривалості життя населення, ефективності трудової діяльності дорослого населення ⁴.

Порівняно зі світовими трендами, ключовою проблемою України є відсутність концептуальних засад соціальної політики у сфері охорони здоров'я. Сучасна державна стратегія має не лише фіксувати потреби системи чи обчислювати збитки від дефіциту коштів, а й ставити за мету розширення ресурсних можливостей медицини шляхом перегляду пропорцій розподілу загальнодержавних соціальних видатків.

Уряд проголосив метою модернізації охорони здоров'я створення моделі з пріоритетом первинної медичної допомоги з розвиненими профілактичними послугами. Це означає, що в первинній ланці населенню надаватиметься основний обсяг медичних послуг (до 80%), відповідно туди будуть направлятися і основні потоки фінансування.

У попередні періоди розвитку радянської, а потім української охорони здоров'я було навпаки: основний обсяг послуг і фінансування був в стаціонарній допомозі. Там концентрувалося найкраще сучасне обладнання і рівень кваліфікації лікарів стаціонарів був найвищим. А поліклініки через бідність обладнання мали в очах населення низький статус, кваліфікація лікарів поліклінік оцінювалася відповідно.

Однак в прийнятих урядом концептуальних програмах, наслідки модернізації стосовно населення не відстежувалися. Не було проаналізовано, як саме населення оцінює реалізовані заходи в контексті доступності та якості медичної допомоги, наскільки воно, як споживач медичних послуг, задоволене вжитими з боку держави заходами ⁵. Але головне упущення полягає в тому, що немає аналізу готовності населення брати участь в модернізаційному процесі, з точки зору його культурних і матеріальних ресурсів. Але ж в охороні здоров'я, що існує, не можна модернізувати один компонент системи, не зачіпаючи інший і навіть не з огляду на його параметри.

2. Організаційно-управлінські засади реабілітаційної допомоги в Україні

Повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України зумовила суттєву дестабілізацію функціонування національної системи

⁴ Демків І. Я. Державна політика у сфері охорони здоров'я в Україні: форми та методи реалізації. Стратегічні напрями розвитку економіки та підприємництва. 2020. № 1(43). С. 56.

⁵ Кошарська О. Госпітальні округи та комплектація лікарень: стартував новий етап медреформи. 2023. URL: <https://vsim.ua/Zdorovya/gospitalni-okrugi-ta-komplektatsiya-likaren-startuvav-noviy-etap-medre-11785197.html> (дата звернення: 14.05.2026), С. 115.

охорони здоров'я та призвела до масштабних руйнувань медичної інфраструктури. Унаслідок бойових дій значних пошкоджень зазнали об'єкти медичного призначення, матеріально-технічна база закладів охорони здоров'я, а також система екстреної медичної допомоги, що негативно позначилося на доступності та безперервності надання медичних послуг населенню в умовах воєнного стану. За офіційними даними Міністерства охорони здоров'я України, станом на 1 січня 2026 року підтверджено пошкодження або руйнування 2551 об'єкта у складі 817 закладів охорони здоров'я. Із загальної кількості пошкоджених об'єктів 327 були повністю зруйновані та належали до 125 медичних закладів. Найбільших втрат зазнали заклади охорони здоров'я Донецької, Харківської, Херсонської, Луганської, Запорізької та Миколаївської областей, що перебувають у зоні активних бойових дій або систематичних ракетних обстрілів ⁶.

Попри складну безпекову ситуацію та постійні ризики нових атак, в Україні триває відбудова медичної інфраструктури. За даними профільного міністерства, повністю реконструйовано 703 об'єкти, а ще 325 установ перебувають на стадії часткового відновлення. Водночас 65 раніше відремонтованих споруд повторно зазнали руйнувань унаслідок подальших бойових дій. Збереження функціональної спроможності медичної галузі залишається одним із пріоритетних завдань державної політики у сфері охорони здоров'я. Станом на початок 2026 року медична допомога у повному обсязі надається на 1546 об'єктах, ще 185 об'єктів функціонують частково. Крім того, 233 заклади охорони здоров'я були релоковані та продовжують свою діяльність в інших приміщеннях. Водночас оцінка реальних масштабів руйнувань на тимчасово окупованих територіях залишається обмеженою через відсутність можливості проведення незалежного моніторингу та верифікації відповідної інформації.

Окремої уваги потребує стан системи екстреної медичної допомоги, яка також зазнала значних матеріально-технічних втрат. Від початку повномасштабного вторгнення було знищено 283 автомобілі екстреної медичної допомоги, 171 транспортний засіб пошкоджено, а 80 автомобілів захоплено окупаційними військами. Унаслідок активних бойових дій частина закладів охорони здоров'я була вимушено переміщена до більш безпечних регіонів України з метою забезпечення безперервності надання медичної допомоги та збереження кадрового потенціалу галузі. Разом із цим система охорони здоров'я зіткнулася з

⁶ Триває відновлення медичних закладів, пошкоджених під час війни : пресреліз /Міністерство охорони здоров'я України. URL: <https://moz.gov.ua/uk/trivaye-vidnovlennya-medichnih-zakladiv-poshkodzenih-pid-chas-vijni> (дата звернення: 14.05.2026).

низкою додаткових викликів, серед яких особливої актуальності набули дефіцит медичних кадрів, порушення логістичних ланцюгів постачання, нестача лікарських засобів, медичного обладнання та витратних матеріалів.

Таким чином, сучасний стан медичної інфраструктури України свідчить про необхідність реалізації комплексних заходів, спрямованих на забезпечення стійкості системи охорони здоров'я в умовах воєнних загроз, підвищення ефективності кризового реагування, а також проведення довгострокової модернізації галузі в контексті майбутньої повоєнної відбудови держави ⁷.

Надзвичайно великим та тяжким викликом на сьогоднішній день для медичної системи України є повномасштабне військове вторгнення з регулярними масованими обстрілами по цивільній інфраструктурі. На жаль, щоденно збільшується кількість людей, які після поранень потребують негайного відновлення. Повернення людей, які постраждали через російську агресію, до повноцінного, активного життя та якісна психологічна підтримка – це один з найважливіших напрямів роботи Міністерства охорони здоров'я України ⁸.

Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МОЗ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я.

Основні напрямки діяльності МОЗ: розробка політики в охороні здоров'я; управління медичними установами та системою охорони здоров'я; медичне забезпечення та реформи; фармацевтика і медичні засоби; інфекційний контроль та боротьба з епідеміями. МОЗ України відіграє ключову роль у забезпеченні здоров'я нації. До підвідомчих органів належать: Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками (Держлікслужба), Центр громадського здоров'я, Національна служба здоров'я України (НСЗУ) ⁹.

⁷ Медична реформа в Україні: розвиток попри війну. Smart Media. 2024. URL: <https://www.smartmedianews.org> (дата звернення: 12.05.2026).

⁸ Огляд міжнародних практик у сфері реінтеграції ветеранів: міркування щодо воєнного та повоєнного контексту України : аналітичний звіт / ІПРООН в Україні. 2023. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/ohlyad-mizhnarodnykh-praktyk-u-sferi-reintehratsiyi-veteraniv-mirkuvannya-shchodo-voyennoho-ta-povoyennoho-kontekstu-ukrayiny> (дата звернення: 15.05.2026).

⁹ В Україні впроваджується нова концепція формування мережі реабілітаційних центрів / Міністерство охорони здоров'я України : офіційний вебсайт. 2023. URL: <https://moz.gov.ua/uk/v-ukraini-vprovadzhuetsja-nova-koncepcija-formuvannja-merezhi-reabilitacijnih-centriv> (дата звернення: 14.05.2026).

В умовах повномасштабної військової агресії російської федерації система охорони здоров'я України, як уже наголошувалось, функціонує в умовах підвищених ризиків та постійних викликів. Медичні заклади зазнають не лише фізичних пошкоджень, але й негативного впливу внаслідок атак на енергетичну та транспортну інфраструктуру. З метою забезпечення безперервності надання медичної допомоги державою вжито заходів щодо оснащення лікарень резервними джерелами живлення. Станом на сьогодні в закладах охорони здоров'я України функціонує понад 3 000 генераторів, які забезпечують стабільну роботу критично важливих структурних підрозділів та медичного обладнання під час відключень електроенергії. Відповідно до даних МОЗ України, усі стаціонарні медичні заклади забезпечені системами резервного енергопостачання.

З метою покращення рівня реабілітаційної допомоги в Програму медичних гарантій додали два нових пакети, а саме «Реабілітаційна допомога дорослим та дітям в амбулаторних умовах» та «Реабілітаційна допомога дорослим та дітям в стаціонарних умовах». Обираючи один з медичних закладів, які законтрактовані Національною службою здоров'я України (НСЗУ), кожна людина, якій необхідне якісне та комплексне відновлення, може отримати допомогу за цими двома пакетами. Витрати на реабілітацію повністю покриваються НСЗУ в рамках Програми медичних гарантій. Після детального аналізу кожного окремого випадку встановлюється кількість реабілітаційних циклів, які може отримати пацієнт, мінімальна кількість реабілітаційних циклів – 2, максимальна – 8 циклів на рік. Через високий суспільний запит мережа установ, що надають послуги з відновлення, активно розширюється. Відповідні відділення відкривають на базі багатопрофільних лікарень, що дає змогу більшій кількості пацієнтів отримувати своєчасну та якісну медичну реабілітацію.

Реабілітація – це комплекс медичних заходів, спрямований на відновлення (або компенсацію) порушених функцій. Одного спеціаліста недостатньо, щоб надати повний діапазон якісних послуг для повноцінного відновлення пацієнта. Різноманітна та професійна команда, яка об'єднана спільною метою – це ключ до якісного фізичного та психологічного відновлення людини. Для надання реабілітаційної допомоги різних обсягів та на різноманітних періодах відновлення з великої групи вузьконаправлених фахівців створюють мультидисциплінарні команди, які потім працюють цілою групою, над кожним окремим випадком, для отримання найкращих результатів.

Формування складу мультидисциплінарної реабілітаційної команди здійснюється відповідно до норм Закону України «Про реабілітацію у

сфері охорони здоров'я» з урахуванням клінічного стану пацієнта та специфіки його функціональних порушень.

Поняття доказової реабілітації передбачає надання реабілітаційної допомоги на основі науково обґрунтованих методів і практик, ефективність яких підтверджена результатами досліджень та клінічної практики. Важливою складовою такого підходу є ефективна взаємодія між пацієнтом і мультидисциплінарною командою, а також дотримання індивідуального плану відновлення, розробленого відповідно до потреб пацієнта.

Перед кожною командою стоїть наступне завдання: відновлення фізичних та психологічних функцій людини до максимально рівня, в залежності від кожного індивідуально випадку. Саме пацієнт та його потреби знаходяться в центрі уваги. Ціль реабілітаційної команди визначається винятково цілями пацієнта.

В залежності від кількості циклів реабілітації визначаються короткострокові та довгострокові цілі, які повністю підлаштовані під індивідуальні потреби кожного пацієнта. Перший крок у створенні плану відновлення для пацієнта: аналіз. Мультидисциплінарна команда глибоко аналізує кожен клінічний випадок, з'ясовуючи очікувані пацієнтом результати. Наступним етапом є систематизація цих запитів та формування індивідуального плану відновлення. Головна мета фахівців – надання ефективної та якісної реабілітаційної допомоги на найвищому рівні своїх професійних компетентностей.

Процес трансформації системи медичної реабілітації України від застарілих радянських підходів до сучасних світових практик перебуває на етапі активного становлення. Важливим кроком у цьому напрямі стало ухвалення Закону України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я»¹⁰, яким визначено основні принципи організації та надання реабілітаційної допомоги (табл. 2).

Водночас у практичній діяльності окремих фахівців охорони здоров'я й досі простежується застосування підходів, характерних для радянської моделі медицини, відповідно до яких основний акцент у реабілітаційному процесі робиться переважно на апаратній фізіотерапії. Однак ефективність подібних методів не має достатнього наукового підтвердження відповідно до принципів доказової медицини. Саме тому такі підходи не включаються до переліку послуг, що фінансуються НЗСУ в межах Програми медичних гарантій.

¹⁰ Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я : Закон України від 03.12.2020 № 1053-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1053-20> (дата звернення: 21.05.2026)

Загальні принципи проведення реабілітації, відповідно до Закону України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я»

Принцип	Опис
1	2
пацієнтоцентричність	Планування та проведення реабілітації відбувається в тісній співпраці з пацієнтом, з урахуванням його бажань та потреб, або в співпраці з його офіційним представником. Члени родини також мають право приймати участь у плануванні реабілітаційного маршруту. Пацієнт та його побажання стоять на першому місці – це основний принцип пацієнтоцентричності
цілеспрямованість	При складанні реабілітаційного маршруту визначаються короткострокові та довгострокові цілі, і весь процес реабілітації має спрямовуватися на досягнення цих цілей в заплановані терміни
своєчасність	Надання реабілітаційних послуг має початися якомога швидше після стабілізації стану. Основне – це дотримання визначеного плану з урахуванням індивідуальних особливостей кожного пацієнта
послідовність	Кожний наступний етап процесу реабілітації має бути пов'язаний з попереднім етапом, бути підґрунтям для наступного етапу та враховувати фактичні зміни функціонального стану особи, якій надається реабілітаційна допомога
безперервність	Реабілітація має відбуватися без пауз. Передчасне переривання відновлювального процесу може призвести до втрати вже досягнутих результатів
функціональна спрямованість	Мета реабілітації: досягнення максимального рівня функціонування та якості життя особи у її буденному середовищі. Саме на цю мету має бути спрямована весь шлях реабілітації.

Джерело: узагальнено авторами¹¹

Під час розроблення індивідуального плану відновлення фахівці з фізичної та реабілітаційної медицини насамперед орієнтуються на конкретні запити, життєві цілі та індивідуальні потреби пацієнта. Для одних пацієнтів пріоритетом є відновлення здатності керувати транспортним засобом, займатися спортом чи повернутися до професійної діяльності, для інших – можливість виконувати повсякденні побутові дії або повноцінно взаємодіяти з близькими людьми.

Після визначення основних цілей мультидисциплінарна реабілітаційна команда формує поетапний план відновлення, спрямований на досягнення максимально можливого рівня

¹¹ Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я : Закон України від 03.12.2020 № 1053-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1053-20> (дата звернення: 21.05.2026).

функціональної незалежності пацієнта. Важливою складовою ефективного відновлення є активна участь самого пацієнта у процесі планування та впровадження реабілітаційних заходів. Такий підхід сприяє підвищенню мотивації пацієнта, формуванню відповідального ставлення до процесу лікування та забезпечує більш високий рівень результативності реабілітаційної допомоги.

Водночас система реабілітаційної допомоги ветеранам в Україні на сьогодні характеризується наявністю низки суттєвих проблем та обмежень¹². Зокрема, одним із викликів залишається недостатня кількість спеціалізованих реабілітаційних центрів та обмежена спроможність існуючих закладів. Яскравим прикладом є функціонування в Україні єдиного у своєму роді державного мікропрофільного закладу – Національного центру спінальної травми (діє на базі Рівненського обласного госпіталю ветеранів війни в смт Клевани). Цей спеціалізований осередок орієнтований на відновлення пацієнтів із важкими ураженнями хребта та спинного мозку й розрахований на одночасне лікування близько 100 осіб. Недостатній рівень доступності реабілітаційних послуг може негативно впливати на якість життя ветеранів, оскільки фізичні травми нерідко супроводжуються психологічними розладами, зокрема депресивними станами.

У вересні 2023 року Українська Верховна Рада ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо спрощення процедури надання особам статусу учасника бойових дій, особи з інвалідністю внаслідок війни, члена сім'ї загиблого (померлого) Захисника чи Захисниці України» (законопроект за реєстр. №9141). Закон забезпечує оперативне подання на розгляд комісії з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій документів Захисників та Захисниць України, які зі зброєю в руках захищали та захищають незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України від російської військової агресії, для подальшого оперативного прийняття рішення щодо надання статусу учасника бойових дій. Що допомагає пришвидшити процес отримання реабілітаційних послуг¹³.

Бюрократичні процедури в українській системі охорони здоров'я є великою перешкодою на шляху реабілітації. Пораненим військовим

¹² Досвід реабілітації військовослужбовців у державах-членах ЄС : аналітичний матеріал / Програма USAID «Рада: наступне покоління» (RANG). 2024. С. 4.

¹³ Центри з надання послуг психологічної реабілітації / Міністерство у справах ветеранів України : офіційний вебсайт. URL: <https://mva.gov.ua/ua/veteranam/likuvannya-ta-reabilitaciya/centri-z-nadannya-poslug-psihologichnoyi-reabilitaciyi> (дата звернення: 14.05.2026).

необхідно зібрати багато документів для отримання протезування. Варто зазначити, що більшість реабілітаційних закладів не відповідають міжнародним стандартам через відсутність необхідного обладнання.

За опитуванням 593 українських ветеранів, лише 48,4% знали, що вони можуть отримати допомогу для переходу до цивільного життя через Міністерство у справах ветеранів. Відсутність інформації про доступні послуги та фінансову підтримку може посилити економічну незахищеність ветеранів¹⁴.

Кадрова криза в українській системі охорони здоров'я значно ускладнює процес адаптації медицини до потреб воєнного стану. Через виїзд кваліфікованих лікарів і дослідників за межі країни галузь втратила фахівців, здатних розробляти та впроваджувати новітні технології реабілітації. Як наслідок, нестача персоналу відчувається як безпосередньо в зонах бойових дій, так і в тилкових відновлювальних закладах.

Брак фахівців залишає українських солдатів і ветеранів без належної психологічної допомоги. За статистикою ВООЗ, в Україні є лише один психолог на 100 тисяч людей, тоді як у США цей показник становить 33,9, а у Франції – 48,7.

Стереотипи радянських часів досі стримують розвиток психологічної реабілітації ветеранів. Остерігаючись негативного сприйняття з боку оточення, деякі бійці відкидають можливість професійної допомоги, а ті, хто її шукає, постають перед проблемою браку досвідчених кадрів.

Розбудову сучасної реабілітаційної інфраструктури та комплексне реформування системи охорони здоров'я Україна розпочала за кілька років до повномасштабного вторгнення російської федерації 24 лютого 2022 року. Повномасштабна війна сформувала нові виклики для цього складного трансформаційного процесу, проте не зупинила його. Усі постраждалі громадяни починають отримувати реабілітаційну допомогу в лікарні одразу після хірургічного втручання чи інших процедур із залученням мультидисциплінарних команд¹⁵. Важливо також зазначити складність роботи з ампутаціями та важливість допоміжних технологій, які ВООЗ постачає Україні у партнерстві з ATscale, глобальним партнерством у галузі допоміжних технологій.

Міністерство охорони здоров'я України та ВООЗ співпрацюють у сфері реабілітації з 2015 року – періоду початку збройної агресії з боку

¹⁴ Медична реформа в Україні: розвиток попри війну. Smart Media. 2024. URL: <https://www.smartmedianews.org> (дата звернення: 12.05.2026).

¹⁵ Про затвердження Порядку надання реабілітаційної допомоги на реабілітаційних маршрутах : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 16.11.2022 № 2083. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1516-22> (дата звернення: 14.05.2026).

російської федерації. У липні 2022 року експерти ВООЗ здійснили технічну місію в Україну з метою комплексної оцінки поточної ситуації, а також визначення потреб населення (зокрема осіб з інвалідністю) у відновлювальних послугах та допоміжних технологіях. Упродовж останніх років в Україні з'явилися нові професії, пов'язані з реабілітацією: фізичні, ерготерапевти, логопеди та фахівці з мовлення. Унікальні навички цих спеціалістів є важливими для допомоги пацієнтам зі складними травмами, такими як черепно-мозкові або спинальні ушкодження. Вітчизняні реабілітаційні фахівці отримують всебічну підготовку та наставництво від міжнародних експертів, зокрема на базі спеціалізованого центру на Рівненщині, що функціонує за підтримки ВООЗ.

Недостатня реабілітація може мати руйнівні наслідки, спричиняючи фізичний і психічний занепад, а також ізоляцію від суспільства. Однак система охорони здоров'я та реабілітації України залишається стійкою, незважаючи на понад 800 атак на медичні заклади.

Реабілітація є важливою складовою універсального охоплення послугами охорони здоров'я та екстреного реагування. Бюро ВООЗ у Європі забезпечує довгострокову підтримку реабілітаційної сфери в Україні у взаємодії з численними партнерами та донорами. Серед них – Агентство США з міжнародного розвитку, Управління ООН з координації гуманітарних справ, Партнерство ООН із прав осіб з інвалідністю, Генеральний директорат ЄС із питань цивільного захисту та гуманітарної допомоги, а також міністерства закордонних справ Норвегії та Великої Британії. Ця робота також підтримується Європейською рамковою програмою ВООЗ для досягнення найвищого можливого рівня здоров'я для людей з інвалідністю.

Аналіз поточного стану вітчизняної медицини свідчить, що за умови завершення війни найближчим часом наявна госпітальна та реабілітаційна мережа виявиться нездатною забезпечити комплексний медико-психологічний супровід демобілізованих військовослужбовців у необхідних обсягах. Це актуалізує потребу в негайному запозиченні передових європейських практик розбудови такої інфраструктури. За оцінками, 100 тисяч з 1 мільйона ветеранів України потребують реабілітації після поранень на передовій. Щодня близько 300 нових пацієнтів втрачають кінцівки, і надходять повідомлення про «непомірну кількість» пацієнтів, які потребують лікування¹⁶.

¹⁶ Центри з надання послуг психологічної реабілітації / Міністерство у справах ветеранів України : офіційний вебсайт. URL: <https://mva.gov.ua/ua/veteranam/likuvannya-ta-reabilitaciya/centri-z-nadannya-poslug-psihologichnoyi-reabilitaciyi> (дата звернення: 14.05.2026).

Дефіцит інвестицій у вітчизняну реабілітаційну інфраструктуру деструктивно впливає на розвиток суспільства, стримує економічне процвітання та загрожує довгостроковим інтересам національної безпеки. Натомість своєчасне задоволення медико-психологічних потреб українських військовослужбовців стане потужним каталізатором для повоєнного відновлення держави.

Міністерство у справах ветеранів прогнозує, що кількість ветеранів до кінця конфлікту сягне 5 мільйонів осіб. Надзвичайно актуальним завданням є залучення підтримки з боку урядів країн-партнерів задля формування новітньої вітчизняної системи реабілітації на поточному етапі. Створення матеріально-технічної бази медичного відновлення не може бути відкладене на повоєнний період.

3. Організаційно-правові засади медичної реабілітації ветеранів: міжнародний досвід та національна практика

Якісна реабілітація надає людині можливість бути максимально незалежною в повсякденному житті, активно займатися спортом, керувати машиною, працювати, навчатися та просто насолоджуватися життям в компанії родини та друзів. Війна в Україні підвищила попит на реабілітацію, а також суттєво ускладнила доступ до цих послуг через активні військові дії в деяких регіонах, виключення світла, а також нестачі реабілітаційних центрів та кваліфікованих фахівців.

ВООЗ активно підтримує розвиток реабілітаційної галузі в Україні, а також забезпечення доступу громадян до допоміжних засобів та асистивних технологій, спрямованих на інклюзію осіб з інвалідністю як у межах держави, так і за її кордоном. Ефективна, сучасна та науково обґрунтована реабілітація є дуже важливою для будь-якої країни, особливо для країни, яка зазнає військової агресії.

У кожній з країн свій підхід до розробки програм з реінтеграції та реабілітації ветеранів. Мова йде про те, щоб на державному та місцевому рівнях допомогти військовим повернутися до повноцінного цивільного життя.

Реабілітація військовослужбовців закордоном не є такою актуальною, як в Україні під час повномасштабного вторгнення. Штатні військовослужбовці в багатьох країнах практично не беруть участі у бойових діях, через це потреби у реабілітації є низькими, але варто зазначити, що військовослужбовці багатьох країн мають право на безкоштовне лікування у військових госпіталях протягом служби в армії.

Специфіка ветеранської спільноти в країнах Європейського Союзу є суттєво іншою, оскільки чисельність цієї категорії громадян у державах-членах об'єднання залишається відносно невеликою. Європейські

ветерани та ветеранки – це переважно особи старшого віку, які застали події Другої світової війни, або ж військовослужбовці, які виконували завдання у складі миротворчих контингентів ООН чи брали безпосередню участь у локальних міжнародних конфліктах. Кількість ветеранів в ЄС природно скорочується, тому ще це здебільшого люди похилого віку, а їх потреби у реабілітації зумовлені не лише травмами й пошкодженнями, отриманими внаслідок участі в збройних конфліктах, але й віковими проблемами зі здоров'ям.

Зокрема, Фінляндія забезпечує спеціальні державні пільги та гарантії громадянам, які брали участь у бойових діях із захисту суверенітету країни в період 1939–1944 років. За підготовку щорічних бюджетів для цих пільг відповідає Міністерство охорони здоров'я та соціальних питань Фінляндії. Органи місцевого самоврядування відповідають за надання послуг ветеранам.

Держава щорічно надає громадам субсидії на реабілітацію відповідно до кількості ветеранів, які проживають у кожній з них. Якщо наданого бюджету було недостатньо або ж він був надлишковим, то в наступному році відбуватиметься перенарахування коштів відповідно до звітів минулого року. Таким чином, за допомогою державного фінансування, ветерани Фінляндії мають регулярний доступ до реабілітації та медичної допомоги¹⁷. Види медичної допомоги у Фінляндії поділяються на три види, додатково ветерани мають можливість отримати послуги підтримки проживання вдома (табл. 3).

Стационарне лікування пацієнтів здійснюється у спеціалізованих реабілітаційних інституціях, визначених законодавством Фінляндії. Натомість за організацію відновлення в амбулаторних умовах відповідають місцеві муніципалітети: вони самостійно визначають медичні заклади, на базі яких громадяни можуть проходити терапію.

Система реабілітаційних послуг у Хорватії має суттєві відмінності від загальноєвропейської практики. Це зумовлено існуванням окремої правової та соціальної категорії ветеранів, а саме – учасників Хорватської війни за незалежність (1991–1995 рр.), що вимагало від держави створення цільової інфраструктури відновлення.

В Хорватії політикою, що стосується ветеранів, опікується Міністерство у справах ветеранів. До структур, що надають громадянам

¹⁷ Досвід реабілітації військовослужбовців у державах-членах ЄС : аналітичний матеріал / Програма USAID «Рада: наступне покоління» (RANG). 2024. С. 8.

допомогу з питань реабілітації належать центри психосоціальної підтримки, а також регіональні управління Міністерства ¹⁸.

Таблиця 3

Види медичної допомоги у Фінляндії

Допомога	Опис
1	2
Щорічна реабілітація з проживанням	Залежно від рівня втрати працездатності ветерана або ветеранки, особа може скористатися правом на 10 днів стаціонарної реабілітації протягом календарного року. Якщо ж мета реабілітації вимагає більш тривалого відновлення, цей період може бути продовжений до 2–4 тижнів на рік. Важливо, що подружжя ветеранів має можливість проходити стаціонарну реабілітацію спільно в одному медичному закладі. Проте остаточне рішення щодо необхідності та доцільності спільного перебування приймає медичний центр, який здійснює направлення пацієнтів.
Інтенсивна амбулаторна реабілітація	Аналогічно до щорічної стаціонарної реабілітації, ветерани та їхні партнери мають право на інтенсивну амбулаторну реабілітацію. Її тривалість може становити до 10 або до 20 днів.
Амбулаторна реабілітація	Цей вид медичної допомоги передбачає відвідування закладу охорони здоров'я. В залежності від ступеня непрацездатності, ветеран або ветеранка можуть отримати право на 20 або 30 амбулаторних візитів. Однак у цьому випадку реабілітаційна програма поширюється лише на ветерана чи ветеранку та не включає можливість участі для їхнього подружжя.
Послуги підтримки проживання вдома	Такі послуги спрямовані на підтримку самостійності ветеранів і можуть включати допомогу в побутових питаннях, зокрема прибирання, забезпечення харчуванням, транспортні послуги та догляд (у тому числі в ситуаціях, коли ветеран проживає з родиною). Водночас витрати на оренду житла, комунальні платежі, зокрема оплату електроенергії та водопостачання, не відшкодовуються.

Джерело: узагальнено авторами

У разі виникнення потреби в юридичній, професійній чи психологічній підтримці хорватські ветерани та члени їхніх сімей можуть звернутися до регіональних центрів психосоціальної допомоги або відповідних управлінь профільного Міністерства. Завдяки наявності в штаті цих установ лікарів, психіатрів та інших фахівців, допомога часто надається безпосередньо на місцях. За необхідності пацієнтів перенаправляють до вузькопрофільних спеціалістів, чиї послуги повністю фінансуються за рахунок коштів державного бюджету.

¹⁸ Medical rehabilitation in Croatia / Portal Gov.hr : official website of the Government of the Republic of Croatia. URL: <https://gov.hr/en/medical-rehabilitation/930> (дата звернення: 15.05.2026).

В Хорватії учасники бойових дій:

- отримують медичну реабілітацію щорічно, якщо ветеран/ ветеранка мають інвалідність, за законодавством Хорватії вони мають можливість проходити реабілітацію двічі на рік;

- не платять за обов'язкове медичне страхування, так як вони звільнені державою від цих витрат. Вони отримують від Хорватського інституту медичного страхування спеціальну картку медичного страхування, яка забезпечує доступ до необхідних медичних послуг;

- мають право на отримання додаткових послуг, поза стандартами обов'язкового медичного страхування, якщо їх травмування, або хвороба були отримані під час участі у Війні за незалежність Хорватії, або є її прямим наслідком;

- мають право на закордонне лікування. Якщо ветерану/ ветеранці необхідно пройти лікування закордоном, то держава покриває не лише транспортні витрати та витрати на проживання, але й компенсує оплачувану відпустку на роботі людині, яка супроводжує їх під час лікування в інших країнах;

- які брали участь у бойових діях при захисті суверенітету Республіки Хорватія більше ніж три з половиною місяці і знаходяться зараз у складних соціально-економічних ситуаціях мають право на безкоштовний повний медичний догляд;

- мають право на отримання компенсації в ціні на медикаменти з додаткового переліку лікарських засобів. Рішення про те, чи має людина право на цю компенсацію розглядає та приймає Міністерство;

- мають право на отримання психологічної допомоги. Регіональні центри психологічної допомоги, а також Національний центр психологічної травми надають ветеранам/ ветеранкам звернутися до них для отримання психологічної допомоги, якщо вони страждають на ПТСР або на інші розлади психічного характеру ¹⁹.

В грудні 2012 року Уряд Естонії затвердив нову Політику щодо ветеранів Збройних Сил та Міністерства оборони, яка вимагає від держави підвищити рівні фінансової, фізичної та психологічної підтримки військовослужбовців. Відповідно до нової політики стосовно реабілітації в Естонії військовослужбовці зобов'язані проходити фізичну та психологічну підготовку перед міжнародними військовими операціями. Мета цієї підготовки полягає в тому, щоб допомогти військовослужбовцям підготуватися до найнеочікуваніших поворотів

¹⁹ Medical rehabilitation in Croatia / Portal Gov.hr : official website of the Government of the Republic of Croatia. URL: <https://gov.hr/en/medical-rehabilitation/930> (дата звернення: 15.05.2026).

під час проходження військової операції, а також безпроблемно повернутися до цивільного життя.

Для комфортного проходження реабілітації Уряд Естонії зробив її децентралізованою, щоб поранені ветерани мали можливість проходити відновлення якомога ближче до місця свого проживання.

За законодавством Естонії медична допомога пораненим ветеранам, реабілітація та багатопланова підтримка має бути побудована таким чином, щоб військовослужбовець і далі був мотивований служити або працювати в Силах оборони країни. Для цього державі важливо надавати якісні, своєчасні послуги з реабілітації, з високим рівнем комфорту для людини.

Також ветерани та ветеранки Естонії, що повернулися після проходження військової операції мають право на безкоштовне отримання психологічної допомоги та підтримки. Що цікаво, держава надає учасникам бойових дій можливість отримувати психологічну допомогу не тільки самостійно, а також з родиною. Це прекрасний інструмент, який допомагає стабілізувати стан, та повернутись з мінімальною кількістю проблем до цивільного життя. Кількість консультацій визначається з психологами та іншими лікарями, в залежності від потреб пацієнта.

Також ветеран/ ветеранка має можливість брати участь у регулярних спільних зустрічах ветеранів Сил оборони Естонії для підтримки один одного та для обміну інформацією – це чудовий інструмент для підтримки психологічного стану.

При ампутації кінцовки ветеран/ветеранка мають можливість отримати безкоштовно до трьох протезів, цим забезпечують їх Сили оборони Естонії.

Первинну допомогу після поранення військовослужбовці отримують у медичному центрі свого підрозділу або в медичному центрі Сил оборони Естонії. Якщо виникає необхідність подальшого стаціонарного лікування, пацієнтів переводять в цивільні лікарні. Родині ветерана / ветеранки у разі необхідності держава надає житло недалеко від госпіталю.

Військові офіцери та фахівці НАТО часто проходять медичні навчання в Естонії. Навчання, зокрема, стосуються управління потоками пацієнтів НАТО, медичного ланцюга командування, медичних операцій, Центру координації евакуації пацієнтів, медичного планування, логістики, військових лікувальних закладів і медичної евакуації. З першого погляду складно сказати, як саме підготовка фахівців НАТО впливає на покращення системи реабілітації військових в Естонії, але насправді, активна участь Сил оборони Естонії в тренуваннях НАТО

допомагає військовослужбовцям краще підготуватися до власних військових операцій та сприяє ефективнішій реабілітації після повернення²⁰.

Окрім аналізу практик України та окремих держав Євросоюзу, вагоме науково-практичне значення має дослідження досвіду США. Оскільки ця країна впродовж багатьох десятиліть виступає активним учасником масштабних військових кампаній та локальних збройних конфліктів, у ній сформовано унікальну багаторічну систему медико-психологічного та фізіологічного відновлення ветеранів. Погіршення стану психічного здоров'я, посттравматичний стрес (ПТСР), депресія, тривога, черепно-мозкові травми – це проблеми з якими стикається більша частина учасників бойових дій та ветеранів США.

Спектр послуг, які можуть отримати ветерани в США достатньо широкий. Спектр послуг Міністерства у справах ветеранів США для осіб, які потребують лікування після повернення із зон бойових дій, охоплює короткострокову та довготривалу стаціонарну й амбулаторну допомогу. Окрім відновлення на базі спеціалізованих центрів, державні програми передбачають можливість організації професійного догляду за пацієнтами безпосередньо за місцем їхнього проживання.

Програма реабілітації США включає в себе ще один важливий пункт, а саме допомогу з подальшим працевлаштуванням військовослужбовців, а також безкоштовні юридичні консультації за необхідності. Протезування військовослужбовців також повністю фінансується США²¹.

З метою мінімізації негативних наслідків залучення військ до воєнних кампаній в Афганістані та Іраку, уряд США суттєво розширив фінансування профільної медичної мережі, яка на сучасному етапі охоплює близько 170 госпіталів та понад 1000 амбулаторних клінік для ветеранів по всій країні. Насправді лікування – це лише початок і фактично одна з найлегших стадій соціалізації військовослужбовців, попереду зазвичай ще багато роботи та викликів. Polytrauma System of Care – це система психологічної та соціальної адаптації солдат, яка була створена в США у 2011 році, на сьогодні в мережі представлено понад 600 центрів по всій країні, які допомагають військовослужбовцям з адаптацією у цивільне життя.

Цікавим для дослідження також є досвід Ізраїлю, це країна з обов'язковою військовою службою для всіх громадян країни, незалежно

²⁰ Military and Veterans Issues / GoodTherapy : web-resource. 2023. URL: <https://www.goodtherapy.org/learn-about-therapy/issues/veterans-mental-health-issues> (дата звернення: 15.05.2026).

²¹ Military and Veterans Issues / GoodTherapy : web-resource. 2023. URL: <https://www.goodtherapy.org/learn-about-therapy/issues/veterans-mental-health-issues> (дата звернення: 15.05.2026).

від статі. Стійкість системи психологічної допомоги в Ізраїлі зумовлена постійними військовими конфліктами на території країни. Саме кількість досвіду робить систему реабілітації в Ізраїлі однією з найсильніших в світі.

Важливо зазначити, що в Ізраїлі немає поняття чи статусу «ветеран». Натомість усі громадяни мають статус «звільненого солдата», «дійсного резервіста», «звільненого солдата з інвалідністю», «пораненого солдата». Людина, яка брала участь у бойових діях, особливо ніяк не виділяється від інших, і це не дає жодного статусу або супутніх пільг чи зобов'язань. В Ізраїлі існує статус «інваліда Армії оборони Ізраїлю» найбільш близький до поняття «ветеран». За всю допомогу солдатам у всіх вищезгаданих статусах відповідає Міністерство оборони Ізраїлю²².

Відділ реабілітації Міністерства оборони Ізраїлю є державним органом, призначеним законом для підтримки та обслуговування ветеранів, які зазнали поранень під час служби в ЦАХАЛ або в інших структурах національної безпеки. Метою відділу реабілітації є надання ефективних, професійних послуг для допомоги в реінтеграції поранених ветеранів в ізраїльське суспільство та цивільне життя. Місія департаменту полягає в тому, щоб допомогти ізраїльським ветеранам з інвалідністю та/або пораненим ветеранам на шляху до одужання та повернення до цивільного життя. Це досягається шляхом надання ветеранам ефективних соціальних послуг та матеріальної підтримки. Функції відділу виконуються мультидисциплінарною командою з використанням цілісного підходу до медичних, соціальних послуг, послуг із працевлаштування та соціального забезпечення. Кожну команду очолює менеджер, який відповідає за окремого ветерана та працює з професіоналами відповідних галузей.

Система побудована так, що реабілітація людини, яка постраждала від війни, – фізично чи психологічно, – продовжується на всіх етапах її життя.

Ізраїльські експерти наголошують на релевантності власного досвіду для розбудови української системи реабілітації ветеранів. Перебуваючи в стані тривалого збройного конфлікту, Ізраїль сформував комплексні методики та інструменти, які дозволяють готувати військовослужбовців до можливого відновлення ще на етапі допідготовки (до отримання поранення) або інтегрувати їх у реабілітаційний процес безпосередньо після надання невідкладної госпітальної допомоги.

²² Services for front-line veterans / State Treasury of Finland (Valtiokonttori) : official website. 2019. URL: https://www.valtiokonttori.fi/en/service/services-for-front-line-veterans/#those-living-in-finland_general-information-on-the-service (дата звернення: 15.05.2026).

В той час, як реабілітаційна медицина у всьому світі стрімко рухалась вперед та змінювалися міжнародні уявлення про відновлення функцій після пошкодження, в Україні ця сфера лишалась не реформованою копією принципів радянського союзу з курортно-санітарною базою та неефективними медичними препаратами, які ніяк не допомагають пацієнтам повернутися до повноцінного безбар'єрного життя.

Проблеми, які накопичувались роками, на жаль неможливо вирішити у стислі терміни. Саме з таким викликом зіштовхнулася система медичної реабілітації в Україні.

Необхідність перегляду та вдосконалення напрямів державного управління щодо розвитку медичної реабілітації, її засад та пріоритетів, використання нових більш ефективних адміністративних, організаційних та економічних інструментів реалізації зумовлена зростанням ролі медичної реабілітації в житті українців, особливо з початку повномасштабного вторгнення.

Наслідки ігнорування цього питання насправді незворотні. Люди, які вже сьогодні потребують негайної та якісної реабілітації, але через нестачу фахівців, фінансування чи необхідного медичного обладнання, не отримують її, втрачають час та можливість подальшого повернення до повноцінного життя.

Згідно з даними Єдиного державного реєстру ветеранів війни, який веде Міністерство у справах ветеранів України, статус учасника бойових дій уже мають 1,5 млн громадян. Зважаючи на суттєве скорочення загальної чисельності населення країни, цей показник відображає високе мобілізаційне та соціальне навантаження²³. Очікується, що у повоєнний період загальна кількість ветеранів та членів їхніх родин становитиме близько 5–6 млн осіб.

Чисельність осіб, які потребують комплексного фізичного та психологічного відновлення, щоденно зростає. Своєчасне невирішення цієї гострої проблеми може призвести до довгострокових фінансових збитків для держави, що вимірюватимуться десятками мільярдів гривень через стрімке зниження рівня працездатності населення та відповідні втрати ВВП. Таке становище вимагає негайного реформування системи реабілітації на державному, регіональному та місцевому рівнях.

²³ Огляд міжнародних практик у сфері реінтеграції ветеранів: міркування щодо воєнного та повоєнного контексту України : аналітичний звіт / ПРООН в Україні. 2023. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/ohlyad-mizhnarodnykh-praktyk-u-sferi-reintehratsiyi-veteraniv-mirkuvannya-shchodo-voyennoho-ta-povoyennoho-kontekstu-ukrayiny> (дата звернення: 15.05.2026).

Сучасна медицина знаходиться на дуже високому рівні, що дає можливість за своєчасної медичної допомоги та реабілітації повністю відновити функціональний стан та повернутись до активного життя.

У чинному законодавстві систему медичної реабілітації окреслено як сукупність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які через реалізацію загальнодержавних і регіональних рішень чи нормативно-правових зобов'язань забезпечують створення умов для відновлення нормальної життєдіяльності особи, а також для профілактики ускладнень і рецидивів захворювань.

Сьогодні перед державою стоїть величезний виклик, а саме реформування національної системи охорони здоров'я. Державні службовці, науковці, медичні представники мають об'єднати свої знання та кваліфікації для того, щоб подолати проблеми, які до початку повномасштабного вторгнення було складно навіть уявити. Негайні зміни необхідні, адже незадоволеність українського суспільства зростає щоденно в геометричній прогресії. Якість медичних препаратів, цінова політика та доступність ліків за умови отримання мінімальної заробітної плати та пенсії в Україні, застаріли протоколи роботи, малокваліфіковані медичні працівники, хабарі в сфері медичного обслуговування – це лише маленький перелік гострих проблем, які демотивують суспільство.

Фінансові витрати держави на здійснення реабілітаційних заходів – це пряма інвестиція з високим рівнем рентабельності. Здійснюючи ефективні реабілітаційні заходи для всіх громадян, що їх потребують, держава прямо знижує свої соціальні витрати на них, а також опосередковано збільшує кількісно чисельність категорії платників податків.

Забезпечення доступності реабілітаційних послуг для громадян похилого віку є важливим складником державної соціальної політики. Інвестиції у відновлювальну медицину для цієї категорії населення володіють високим рівнем економічної доцільності. Ефективне реформування галузі сприяє збереженню автономії літніх людей та знижує рівень їхньої залежності від стороннього піклування, що безпосередньо зменшує навантаження на систему соціального захисту та бюджету сімей.

Якісна та своєчасна реабілітація виступає вагомим чинником підвищення економічної ефективності медичної системи. Оптимізація відновлювального процесу на основі професійно розробленого реабілітаційного маршруту дозволяє скоротити термін перебування пацієнта в стаціонарі, що безпосередньо збільшує пропускну спроможність лікувальних закладів та інтенсифікує використання їхнього ресурсного потенціалу протягом року. Пацієнти стаціонарного

медичного лікування переходитимуть на амбулаторне лікування, тим самим підвищуючи показник кругообігу ліжка.

Однією зі складових державної політики у сфері охорони здоров'я є державне управління системою медичної реабілітації, що передбачає комплексний вплив органів влади на суб'єктів національного сектору медицини. Діяльність цих суб'єктів спрямована на якнайповніше відновлення (або максимальну компенсацію) втрачених функцій і здібностей індивіда, що реалізується через упровадження практичних лікувально-відновлювальних заходів, а також системних політичних, економічних та соціальних реформ.

Попереду Міністерство охорони здоров'я очікує складний процес впровадження необхідних реформ, спрямованих на підвищення якості, наукової обґрунтованості та доступності реабілітаційних послуг. Удосконалення стандартів якості активно підтримується міжнародними партнерами та спеціалізованими центрами, однак забезпечення доступності послуг залишається безпосередньою відповідальністю місцевих органів влади. Саме вони відіграють ключову роль у своєчасному відкритті реабілітаційних відділень у всіх кластерних і надкластерних медичних закладах країни. Створення таких відділень є важливим елементом стратегії Міністерства охорони здоров'я та основою нової ефективної системи реабілітації.

Окремої уваги потребує оптимізація безпосереднього процесу надання відповідної допомоги через мінімізацію адміністративних бар'єрів та впровадження єдиної електронної бази даних. Створення такого цифрового інструменту дозволить отримувачам послуг дистанційно завантажувати та верифікувати необхідний пакет документів. Зважаючи на те, що ключовою метою заявників є швидка реінтеграція та повернення до повноцінного життя, оперативне врегулювання всіх процедурних питань у стислі терміни набуває критичного значення для держави.

Базовим орієнтиром реформи має стати принцип людиноцентричності, де ключовим суб'єктом виступає безпосередньо особа, яка потребує відновлення. Ранній старт реабілітаційного процесу суттєво підвищує ймовірність повної реінтеграції пацієнта та його повернення до повноцінного життя. Водночас розвиток міжнародного співробітництва відкриває додаткові можливості для транскордонного трансферу пацієнтів, якщо надання необхідних послуг на території України є ускладненим або неможливим з об'єктивних причин.

Паралельно з розвитком клінічної інфраструктури держава має нарощувати інвестиції у сферу психосоціальної підтримки. Проходження фізичного відновлення одночасно з отриманням

кваліфікованої психотерапевтичної допомоги суттєво оптимізує загальний реабілітаційний ефект. Це забезпечує умови для менш травматичної та адаптивної інтеграції громадян у суспільне життя.

Відновне лікування пацієнтів не може обмежуватися лише рамками лікувального закладу – воно має тривати в сім'ї хворого. Процес відновлення часто стосується не тільки пацієнта, а і його родини, держава має допомогти членам родини полегшити шлях проходження реабілітації. Лікарі мають не лише супроводжувати пацієнта під час проходження реабілітації, але й надавати інформацію його родині про можливі способи відновлення вдома, відповідно до заздалегідь схваленої індивідуальної «карти» реабілітації. Від родини хворого, від ступеня розуміння членами сім'ї важливості їх ролі у виконанні медичних рекомендацій з відновного лікування, рівня їх активності в цьому процесі значною мірою залежать кінцеві результати реабілітації. При цьому від сім'ї потрібна особлива увага до хворого, терпіння, значна витрата сил і енергії.

Оптимізація державного управління системою медичної реабілітації в Україні має здійснюватися за кількома стратегічними напрямками:

1) Модернізація нормативно-правового регулювання: актуальним завданням є розробка та впровадження нових стратегій розвитку галузі з урахуванням міжнародних стандартів, досвіду передових держав та рекомендацій ВООЗ.

2) Стандартизація реабілітаційних послуг: чинна Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1188 «Про затвердження Державного соціального стандарту фізкультурно-спортивної реабілітації ветеранів війни...» була ухвалена до початку повномасштабного вторгнення. З огляду на сучасні масштаби травматизації, збереження застарілих підходів та відсутність оновлених галузевих стандартів створює суттєві інституційні бар'єри для надання якісної допомоги.

3) Інтенсифікація бюджетного фінансування: збільшення асигнувань є базовою умовою для розбудови інфраструктури та капіталізації мережі реабілітаційних центрів.

Системне реформування галузі потребує значного часового та ресурсного капіталу, проте його мультиплікативний ефект забезпечить позитивний вплив на економіку через збереження людського капіталу, розширення ринку праці та підвищення загальної якості медичних послуг. Фундаментальною передумовою успіху є розробка чіткої дорожньої карти реформи на середньострокову перспективу з детальним тайм-менеджментом та ресурсним обґрунтуванням кожного етапу.

ВИСНОВКИ

Конституція України визначає життя і здоров'я людини найвищою соціальною цінністю держави. В умовах повномасштабної війни питання збереження життя, відновлення здоров'я населення та забезпечення ефективної системи медичної реабілітації набувають особливого значення та формують один із ключових напрямів державної політики у сфері охорони здоров'я. Сучасні виклики, пов'язані зі значним зростанням кількості осіб, які потребують реабілітаційної допомоги, зумовлюють необхідність системного переосмислення підходів до організації та функціонування реабілітаційної галузі в Україні.

У результаті проведеного дослідження встановлено, що система медичної реабілітації України тривалий час функціонувала в умовах недостатнього ресурсного забезпечення та потребує подальшого комплексного реформування. Серед основних проблем галузі визначено недостатню кількість реабілітаційних центрів, дефіцит кваліфікованих фахівців, нерівномірний доступ населення до реабілітаційних послуг у різних регіонах держави, обмежене фінансування, недостатній рівень матеріально-технічного забезпечення, а також використання застарілих підходів і протоколів, що не повною мірою відповідають сучасним міжнародним стандартам.

Водночас результати дослідження свідчать про поступове впровадження реформ у сфері медичної реабілітації, що є складовою загального процесу трансформації системи охорони здоров'я України, розпочатого у 2016 році. Одним із ключових напрямів реформування є перехід від фрагментарної моделі надання допомоги до людино-центричного та мультидисциплінарного підходу, який передбачає забезпечення безперервності реабілітаційного процесу – від гострого періоду лікування до тривалого супроводу пацієнта. Важливого значення набуває також інтеграція міжнародного досвіду та співпраця з міжнародними організаціями з метою імплементації сучасних стандартів і практик у національну систему реабілітації.

Аналіз зарубіжного досвіду засвідчив, що ефективність системи медичної реабілітації значною мірою залежить від рівня державної підтримки, міжвідомчої координації та орієнтації на потреби пацієнта. Особливу увагу привертає досвід держав, які функціонують в умовах тривалих воєнних загроз, зокрема Ізраїлю, де система реабілітації характеризується високим рівнем адаптивності та комплексності надання допомоги. Водночас порівняння української системи охорони здоров'я з моделями країн, які не перебувають у стані війни, є обмеженим через суттєві відмінності у безпекових, соціальних та демографічних умовах.

У ході дослідження також визначено перспективні напрями удосконалення системи медичної реабілітації в Україні. До них належать мінімізація бюрократичних процедур, цифровізація процесів оформлення документації, створення спеціалізованого державного органу з питань реабілітації, модернізація матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я, удосконалення освітніх програм та підвищення професійної кваліфікації медичних працівників. Важливим напрямом є також розвиток комплексної системи підтримки ветеранів, яка включатиме не лише медичну, а й психологічну, соціальну та правову допомогу.

Таким чином, реалізація запропонованих заходів сприятиме формуванню ефективної, доступної та пацієнтоорієнтованої системи медичної реабілітації в Україні, здатної забезпечити належний рівень відновлення здоров'я населення в умовах воєнного стану та у період повоєнної відбудови держави. Удосконалення реабілітаційної системи матиме важливе значення не лише для підвищення якості життя осіб, які потребують реабілітаційної допомоги, але й для забезпечення соціальної стабільності, збереження людського потенціалу та сталого розвитку українського суспільства.

АНОТАЦІЯ

Здійснено комплексне теоретико-методологічне дослідження організаційно-правових механізмів державного управління системою медичної та психосоціальної реабілітації в умовах воєнного стану й повоєнного відновлення. Проаналізовано трансформацію публічної політики охорони здоров'я та виявлено ключові інституційні бар'єри в нормативно-правовому регулюванні галузі, зокрема дисонанс між чинними підходами й сучасними масштабами суспільного запиту.

Обґрунтовано потребу модернізації державного регуляторного впливу на основі принципів людиноцентричності та доказової реабілітації. На основі компаративного аналізу моделей ветеранської політики та систем відновлення комбатантів у країнах ЄС (Фінляндія, Хорватія, Естонія), США та Ізраїлі, визначено інструменти адаптації закордонного досвіду до національної системи державного менеджменту. Особливу увагу приділено економіко-управлінському обґрунтуванню капіталізації реабілітаційного сектору та фінансовим важелям розподілу бюджетних видатків держави. Сформульовано рекомендації щодо цифрового інструментарію держуправління (електронні бази даних, верифікація документів) та розроблено концептуальні засади середньострокової державної дорожньої карти реформ.

Література

1. Medical rehabilitation in Croatia / Portal Gov.hr : official website of the Government of the Republic of Croatia. URL: <https://gov.hr/en/medical-rehabilitation/930> (дата звернення: 15.05.2026).
2. Military and Veterans Issues / GoodTherapy : web-resource. 2023. URL: <https://www.goodtherapy.org/learn-about-therapy/issues/veterans-mental-health-issues> (дата звернення: 15.05.2026).
3. Services for front-line veterans / State Treasury of Finland (Valtiokonttori) : official website. 2019. URL: https://www.valtiokonttori.fi/en/service/services-for-front-line-veterans/#those-living-in-finland_general-information-on-the-service (дата звернення: 15.05.2026).
4. Актуальні проблеми здоров'я та охорони здоров'я у III тисячолітті / Національна академія медичних наук України : офіційний вебсайт. URL: <http://amnu.gov.ua/aktualni-problemy-zdorov-ya-ta-ohorony-zdorov-ya-u-iii-tysyacholitti/> (дата звернення: 10.05.2026).
5. В Україні впроваджується нова концепція формування мережі реабілітаційних центрів / Міністерство охорони здоров'я України : офіційний вебсайт. 2023. URL: <https://moz.gov.ua/uk/v-ukraini-vprovadzhuetsja-nova-koncepcija-formuvannja-merezhi-reabilitacijnih-centriv> (дата звернення: 14.05.2026).
6. Воронцова Т. Хто такий ветеран і що нам винні. *Нова Доба*. 2023. URL: <https://novadoba.com.ua/477688-hto-takuj-veteran-i-shho-nam-vynni.html> (дата звернення: 15.05.2026).
7. Демків І. Я. Державна політика у сфері охорони здоров'я в Україні: форми та методи реалізації. *Стратегічні напрямки розвитку економіки та підприємництва*. 2020. № 1(43). С. 54–57.
8. Досвід реабілітації військовослужбовців у державах-членах ЄС : аналітичний матеріал / Програма USAID «Рада: наступне покоління» (RANG). 2024. С. 3–8.
9. Карнаухова І. В., Косенко О. І., Король І. М. Формування та розвиток ефективної системи управління якістю медичних послуг. *Вісник проблем біології і медицини*. 2021. № 4(2). С. 159–165.
10. Кошарська О. Госпітальні округи та комплектація лікарень: стартував новий етап медреформи. 2023. URL: <https://vsim.ua/Zdorovya/gospitalni-okrugi-ta-komplektatsiya-likaren-startuvav-noviy-etap-medre-11785197.html> (дата звернення: 14.05.2026).
11. Медична реформа в Україні: розвиток попри війну. *Smart Media*. 2024. URL: <https://www.smartmedianews.org> (дата звернення: 12.05.2026).
12. Медичне обслуговування внутрішньо переміщених осіб під час воєнного стану / Координаційний центр з надання правової допомоги. 2023. URL: <https://legalaid.gov.ua/publikatsiyi/medychno-obslugovuvannya->

vnutrishno-peremishhenyh-osib-pid-chas-voennogo-stanu/ (дата звернення: 12.05.2026).

13. Огляд міжнародних практик у сфері реінтеграції ветеранів: міркування щодо воєнного та повоєнного контексту України : аналітичний звіт / ПРООН в Україні. 2023. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/ohlyad-mizhnarodnykh-praktyk-u-sferi-reintehratsiyi-veteraniv-mirkuvannya-shchodo-voennoho-ta-povoyennoho-kontekstu-ukrayiny> (дата звернення: 15.05.2026).

14. Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я : Закон України від 03.12.2020 № 1053-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1053-20> (дата звернення: 21.05.2026)

15. Про затвердження Порядку надання реабілітаційної допомоги на реабілітаційних маршрутах : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 16.11.2022 № 2083. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z1516-22> (дата звернення: 14.05.2026).

16. Триває відновлення медичних закладів, пошкоджених під час війни : пресреліз /Міністерство охорони здоров'я України. URL: <https://moz.gov.ua/uk/trivaye-vidnovlennya-medichnih-zakladiv-poshkodzenih-pid-chas-vijni> (дата звернення: 14.05.2026).

17. Центри з надання послуг психологічної реабілітації / Міністерство у справах ветеранів України : офіційний вебсайт. URL: <https://mva.gov.ua/ua/veteranam/likuvannya-ta-reabilitaciya/centri-z-nadannya-poslug-psihologichnoyi-reabilitaciyi> (дата звернення: 14.05.2026).

Information about the authors:

Mirko Nataliia Viktorivna,

PhD in Public Administration,

Associate Professor at the Department of Business,

Administration and Law

Higher Educational Institution «University of Future Transformation»

19, Sviatomykolaivska str., Chernihiv, Ukraine

Strybul Oksana Viktorivna,

Senior Lecturer at the Department of Entrepreneurship,

Trade and Logistics

Kyiv Cooperative Institute of Business and Law

18, Y. Zdanovskoi str., Kyiv, 03022, Ukraine

ТРАНСФОРМАЦІЯ СУДОВО-ЕКСПЕРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА ВОЄННОГО СТАНУ: ПРАВОВІ ТА УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Негребецький В. В.

ВСТУП

Питання використання нових технологій та інновацій у розслідуванні кримінальних правопорушень і судово-експертній діяльності тривалий час перебувають у центрі уваги вітчизняних науковців. Значний внесок у дослідження відповідної проблематики зробили такі вчені-юристи, як Г. К. Авдєєва, В. С. Батиргарєєва, В. І. Борисов, Т. Я. Гнідець, Ю. І. Дмитрик, К. В. Дубонос, Н. М. Дяченко, В. А. Журавель, В. П. Захаров, А. О. Ігнатович, Р. С. Козьяков, В. О. Коновалова, Т. М. Лемеха, А. М. Лисенко, О. С. Мельник, А. О. Мороз, І. В. Олешко, Ю. В. Осадча, О. В. Рибальський, В. І. Рудешко, В. І. Соловійов, Л. І. Сопільник, І. О. Супрун, В. В. Топчій, А. О. Фесенко, В. Г. Хахановський, Л. М. Хмельничий, Р. Ю. Царьов, В. А. Швець, В. М. Шевчук, В. Ю. Шепітько та інші¹.

Водночас аналіз наукової літератури свідчить, що більшість досліджень присвячена окремим аспектам використання новітніх технологій, обумовлених розвитком науково-технічного прогресу, а також потребами функціонування системи кримінальної юстиції в умовах воєнного стану. При цьому питання комплексного осмислення впливу цих технологій на трансформацію судово-експертної діяльності, з урахуванням правового, управлінського та безпеково-трансформаційного вимірів, залишаються недостатньо розкритими.

Разом із тим сучасні виклики, пов'язані з повномасштабною війною в Україні, а також стрімкий розвиток транснаціональної злочинності зумовлюють об'єктивну необхідність поглибленого дослідження можливостей використання інноваційних технологій у підвищенні

¹ Криміналістика та судова експертиза: сучасний стан і перспективи розвитку: Матеріали II всеукр. наук.-практ. конференції з нагоди 25-річчя Експертної служби МВС (м. Київ, 20 червня 2025 р.). Міністерство внутрішніх справ України; Київ: ДНДЕКЦ МВС України, 2025. 788 с. URL: <https://ndekc.lviv.ua/pdf/16072025.pdf> ; Актуальні питання судової експертизи і криміналістики: зб. мат-лів Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 150-річ. від дня народж. відом. вчен.-кримінал., д-ра наук, проф. Рудольфа Арчибальда Рейсса (Харків, 23.05.2025). Харків: ННЦ «ІСЕ ім. Засл. проф. М.С. Бокаріуса», 2025. 533 с. URL: <https://nncise.org.ua/konferenciya/rudolf-reiss>.

ефективності судово-експертної діяльності. Особливої актуальності набуває їх застосування під час розслідування воєнних злочинів, злочинів агресії та інших кримінальних правопорушень, характерних для умов воєнного стану.

У цьому контексті важливого значення набуває вивчення європейського досвіду, а також забезпечення інтеграції національної системи судової експертизи до європейського правового простору шляхом взаємодії з інституціями кримінальної юстиції ЄС. Це передбачає адаптацію національного законодавства до європейських стандартів, впровадження сучасних управлінських підходів та удосконалення нормативного регулювання судово-експертної діяльності. Отже, дослідження зазначеної проблематики є актуальним і обґрунтованим як з наукової, так і з практичної точки зору.

1. Міжнародно-правові та євроінтеграційні засади співробітництва судових експертів у сфері судово-експертної ідентифікації жертв війни

В умовах повномасштабної збройної агресії проти України проблема ідентифікації загиблих набуває особливої актуальності. Воєнні дії спричинили значну кількість жертв, ідентифікація яких ускладнюється пошкодженням тіл, відсутністю документів та масовим характером людських втрат. В таких умовах ідентифікація потребує комплексного міждисциплінарного підходу та використання сучасних наукових досягнень, включаючи методи ДНК-аналізу, дерматогліфічні дослідження та стоматологічну ідентифікацію.

У цьому контексті особливого значення набуває міжнародне співробітництво судових експертів, що включає взаємодію з міжнародними організаціями, спеціалізованими структурами ЄС, НАТО, Інтерполу, а також використання уніфікованих підходів до ідентифікації жертв масових катастроф. Як свідчать сучасні дослідження, у світі сформувалися відповідні інституційні механізми реагування, які передбачають застосування стандартизованих методик ідентифікації, створення баз даних і використання новітніх технологій у судовій експертизі².

На національному рівні правові гарантії ідентифікації закріплені, зокрема, у Законі України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти

² Коцобинська Ю. З., Сорока О. Я., Чадюк В. О. Особливості впровадження світових стандартів ідентифікації невідомих осіб в судово-медичну експертну практику. Судово-експертна діяльність: збереження наукового та кадрового потенціалу в умовах воєнного стану: IV Всеукраїнський форум судових експертів (м. Львів, 7 червня 2024 р.). Одеса: Видавництво «Юридика», 2024. 428 с. С. 160-163. URL: <https://ndekc.lviv.ua/pdf/law.pdf>

за особливих обставин», який передбачає право особи на встановлення її місцеперебування та всебічне розслідування обставин зникнення³. Водночас курс України на європейську інтеграцію передбачає забезпечення дотримання стандартів міжнародного гуманітарного права, згідно з якими кожне тіло має бути ідентифіковане та передане родичам для поховання. Міжнародний вимір зазначеної проблеми забезпечується функціонуванням спеціалізованих інституцій та механізмів співробітництва. Зокрема, ключову роль відіграють:

- система Disaster Victim Identification (DVI) INTERPOL, яка передбачає стандартизований алгоритм ідентифікації жертв масових катастроф;

- Міжнародний Комітет Червоного Хреста (ICRC), що діє на основі норм міжнародного гуманітарного права;

- Міжнародна комісія з питань зниклих безвісти (ICMP), яка застосовує сучасні технології ДНК-ідентифікації та підтримує урядові програми пошуку зниклих осіб.

Спеціально для випадків надзвичайних ситуацій міжнародного та національного масштабу Інтерполом був розроблений методологічний підхід Disaster Victim Identification (DVI-interpol), процес якого складається із чотирьох окремих фаз:

1. Огляд місця події та встановлення осіб загиблих.

2. Збирання інформації після смерті, включаючи ДНК, відбитки пальців та характеристику стоматологічного статусу.

3. Збирання можливого прижиттєвого матеріалу (даних клінічного стоматологічного огляду та медичних карт хворого, інформації від родичів та сім'ї).

4. Реконсиляцію, яка охоплює контроль, верифікацію та перевірку виконання кожного із попередніх етапів та формулюванні висновків⁴.

При цьому ідентифікація вважається підтвердженою лише за наявності достовірних збігів за первинними або сукупністю вторинних ознак, що відповідає міжнародним стандартам доказування. Використання спеціалізованого програмного забезпечення (зокрема PLASS DATA) дозволяє значно підвищити ефективність обробки великих масивів даних і прискорити процес ідентифікації⁵.

³ Про правовий статус осіб, зниклих безвісти: Закон України від 12.07.2018 № 2505-VIII: станом на 4 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#Text> (дата звернення: 20.05.2026).

⁴ Disaster Victim Identification (DVI). URL: <https://www.interpol.int/How-we-work/Forensics/Disaster-Victim-Identification-DVI>

⁵ Костенко Є. Я. Принципи функціонування системи DVI INTERPOL та спеціалізованого програмного забезпечення PLASS DATA SOFTWARE у розрізі міжнародної співпраці та післядипломної освіти спеціалістів стосовно ідентифікації осіб /

Завдяки спільним зусиллям Президентів, Кабінетові Міністрів і Верховній Раді України вдалося задіяти легітимні міжнародно-правові механізми, передусім, Міжнародний кримінальний суд та Раду Безпеки ООН, для притягнення винних до відповідальності за порушення міжнародного гуманітарного права та скоєння воєнних злочинів в Україні. При цьому, на територіях України, звільнених із під окупації (Буча, Гостомель, Ірпінь і ін.), уже сьогодні вдається реалізовувати спеціальний механізм правосуддя, що полягає в спільній роботі національних та міжнародних фахівців: експертів, слідчих, прокурорів та суддів зі збору об'єктивних і неупереджених доказів грубого порушення міжнародних законів і звичаїв ведення війни в Україні.

Існують різні форми міжнародного співробітництва в галузі судової експертизи. Зокрема, до основних з них належать: 1) обмін інформацією (науково-інформаційний обмін); 2) спільні наукові та практичні заходи (конференції, симпозиуми, конгреси тощо); 3) підготовка експертних кадрів та підвищення кваліфікації за кордоном; 4) взаємодія в рамках підвищення якості судових експертиз в різних країнах; 5) міжнародна стандартизація судово-медичної діяльності; 6) взаємодія в рамках міжнародних експертних асоціацій (організацій); 7) залучення судових експертів з різних країн до розслідування і судового розгляду міжнародних злочинів⁶.

Формою міжнародного співробітництва в галузі судової експертизи є участь судових експертів з різних держав у розслідуванні та судовому розгляді злочинів у галузі гуманітарного права та інших злочинів міжнародного характеру. Так, Нідерландський інститут судової експертизи (NFI) є однією з провідних світових криміналістичних лабораторій⁷. Це – Національний інститут судової експертизи Нідерландів, розташований в Гаазі. Уявляється автономним підрозділом міністерства безпеки та юстиції Нідерландів, що підпорядковується Генеральному директорату з відправлення правосуддя та забезпечення правопорядку. Спектр експертної діяльності – більше 30 судово-експертних напрямів, включаючи судово-медичні дослідження (у тому числі експертизи по ДНК. Ведеться база даних ДНК Нідерландів. NFI має три основні напрямки діяльності: проведення судових експертиз у кримінальних провадженнях; розробка нових методів судової експертизи; підготовка експертів і підвищення їх кваліфікації. Експерти

Є. Я. Костенко. *Судово-медична експертиза*. 2015. № 2. С. 16-28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sme_2015_2_5

⁶ Shepitko, V.Y., Shepitko, M.V. (2021) The role of forensic science and forensic examination in international cooperation in the investigation of crimes. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, no. 28(1), pp. 179–186 (in English).

⁷ Netherlands Forensic Institute (NFI). URL: <https://www.forensicinstitute.nl/>

NFI брали участь в роботі Спільної слідчої групи (Joint Investigation Team, JIT) у складі представників України, Нідерландів, Малайзії, Австралії та Бельгії під час розслідування обставин катастрофи пасажирського авіалайнера Boeing-777 рейсу MH17 Малайзійських авіаліній 17 липня 2014 року⁸.

Формою міжнародного співробітництва в галузі судової експертизи є участь судових експертів з різних держав у розслідуванні та судовому розгляді злочинів у галузі гуманітарного права та інших злочинів міжнародного характеру⁹. Верховна Рада України та Європейський Парламент 16 вересня 2014 року ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС.

Правила процедури Міжнародного кримінального суду (The Rules of Procedure and Evidence of the International Criminal Court) містять норми, зокрема статті 42, 43, 56, 93, які передбачають можливість залучення експертів до діяльності Міжнародного кримінального суду¹⁰. До Міжнародного суду в Гаазі через злочини Росії проти України уже звернулось 38 країн світу¹¹. Міжнародний кримінальний суд проводитиме незалежне розслідування воєнних злочинів в Україні, прагнучи встановити істину. Правила процедури і доказування Міжнародного кримінального суду (The Rules of Procedure and Evidence of the International Criminal Court) також передбачають використання спеціальних знань. Так, правило 19 "Expertise in the unit" регулює можливість звернення за експертизою в різних випадках¹².

Особливу роль у цьому процесі відіграють такі міжнародні інституції, як Європол, Інтерпол і FATF, які забезпечують стандартизацію обміну інформацією, формування спільних слідчих груп, а також доступ до цифрових доказів. Це має безпосереднє значення і для судово-експертної діяльності в умовах війни, оскільки ефективність ідентифікації осіб, документування воєнних злочинів і збору доказової бази значною мірою залежить від швидкості та якості міжнародної взаємодії.

⁸ Останні дані кримінального розслідування катастрофи авіалайнера Boeing-777 рейса MH17 (24.05.2018) URL: <https://www.prosecutionservice.nl/latest/news/2018/05/24/boeing-777-17>.

⁹ Shepitko, V.Y., Shepitko, M.V. (2021) The role of forensic science and forensic examination in international cooperation in the investigation of crimes. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, no. 28(1), pp. 179–186 (in English).

¹⁰ Rome Statute of the International Criminal Court. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf>

¹¹ United Kingdom government official. (2022) URL: <https://twitter.com/BorisJohnson/status/1499123882296582149>

¹² The Rules of Procedure and Evidence of the International Criminal Court. URL: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/F1E0AC1C-A3F3-4A3C-B9A7-B3E8B115E886/140164/Rules_of_procedure_and_Evidence_English.pdf

Таким чином, міжнародне співробітництво у сфері судової експертизи виступає не лише інструментом гуманітарного реагування, а й важливим елементом інтеграції України до європейського правового простору, заснованого на принципах верховенства права, захисту прав людини та ефективної кримінальної юстиції.

Європейська мережа інститутів судової експертизи (ENFSI) була заснована в 1995 році з метою поліпшення взаємного обміну інформацією в галузі судової експертизи. Це, а також підвищення якості надання судово-медичних послуг в Європі стали основними проблемами мережі. Крім загальної роботи в галузі управління якістю і компетенціями, досліджень і розробок, освіти та професійної підготовки, різними судовими експертизами займаються 17 різних експертних робочих груп¹³. ENFSI – найбільша у світі об'єднана організація судово-експертних установ, що отримала міжнародне визнання. Серед країн, інститути яких входять в європейську мережу: Вірменія, Австрія, Азербайджан, Бельгія, Болгарія, Великобританія, Угорщина, Греція, Грузія, Данія, Іспанія, Ірландія, Італія, Литва, Латвія, Нідерланди, Норвегія, Польща, Румунія, Сербія, Словаччина, Словенія, Туреччина, Швеція, Швейцарія. Найбільш відомими установами ENFSI, що проводять експертні дослідження, є Нідерландський, Польський, Празький і Угорський судово-експертні інститути.

Існують також профільні міжнародні судово-експертні організації. Так, відносно криміналістичного дослідження вогнепальної зброї можна виділити дві найбільші міжнародні організації, об'єднання експертів – балістів – це Асоціація експертів у галузі криміналістичного дослідження вогнестрільної зброї та слідів інструментів (AFTE – Асоціація експертів з вогнепальної зброї та інструментів) та робоча група, присвячена дослідженням вогнестрільної зброї та продуктів пострілу в європейській мережі інститутів судової експертизи Європейська мережа інститутів судової експертизи (робоча група ENFSI Firearm/GSR)¹⁴.

AFTE є найбільшою міжнародною професійною організацією об'єднаних експертів-балістів. Вона нараховує майже 1300 членів із 40 країн світу. Асоціацією проводиться щорічний шестиденний навчальний семінар, в одному з яких, що проходив у серпні 2021 року, було понад 450 учасників. Асоціацією випускається спеціалізований науково-практичний журналом (індексується системою SCOPUS).

¹³ European Network of Forensic Science Institutes. URL: <https://enfsi.eu/>.

¹⁴ Pavel Giverts Обзор тем обсуждаемых международной ассоциацией экспертов баллистов (AFTE) (2021).

Робоча група експертів у галузі досліджень вогнестрільної зброї та продуктів, що вистрілюють в ENFSI, об'єднує спеціалістів із країн Європи та при цьому відкрита для спеціалістів з інших регіонів світу. У рамках роботи робочої групи виконуються дослідницькі проекти і проводиться щорічна конференція. У конференції, яка проходила у віртуальному форматі в жовтні 2021 року, прийняло участь більше 180 спеціалістів.

Експертна служба Міністерства внутрішніх справ України є системою державних спеціалізованих установ судової експертизи. Експертна служба МВС є найбільшою мережею судово-експертних установ в Україні та налічує 24 адміністративно – лабораторних комплекси. У дев'яти обласних центрах було створено та забезпечено сучасним обладнанням повнопрофільні адміністративні лабораторні комплекси судової експертизи (ДНДЕКЦ МВС, Київський, Харківський, Вінницький, Волинський, Запорізький, Івано-Франківський, Львівський, та Миколаївський). «Експертна служба МВС України виконує понад 80 видів експертних досліджень та нараховує значну кількість підготовлених фахівців по 80 експертних спеціальностях¹⁵.

При провадженні судових експертиз з метою ідентифікації причетних осіб використовуються цифрові технології біометричної ідентифікації. Яскравим прикладом використання біометричної технології в діяльності судового експерта є генотипоскопічна експертиза (ДНК-аналіз), що охоплює дослідження мікрослідів на клітинному рівні. Метод використовується при провадженні судових експертиз, наприклад для ідентифікації загиблих¹⁶.

Зокрема, в Харкові дослідження ДНК проводяться з 2014 року в лабораторії судово-біологічних досліджень Харківського НДЕКЦ МВС України. ННЦ «ІСЕ ім. Засл. проф. М. С. Бокаріуса» отримав мобільну ДНК лабораторію для експрес-аналізу ДНК. Досліджувати зразки почали у вересні 2023 – після отримання від французького уряду мобільної лабораторії¹⁷. Судова молекулярно-генетична експертиза

¹⁵ В Експертній службі МВС проводяться дослідження за 80 видами експертних спеціальностей. 06 червня 2025. URL: <https://www.facebook.com/share/p/1EV7QwtgGc/>.

¹⁶ Вирок Хмельницький міськрайонний суд Хмельницької області від 22.12.2021 р. База даних «Єдиний реєстр судових рішень». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102204614>.

¹⁷ "Брат шукає зниклого безвісти брата". Як судові експерти ідентифікують вбитих на Харківщині (19.01.23). URL: <https://suspilne.media/361804-brat-sukae-zniklogo-bezvisti-brata-ak-sudovi-eksperti-identifikuut-vbitih-na-harkivsin/>

розв'язує завдання ідентифікації особи методом ДНК-аналізу, в т.ч. ідентифікації жертв катастроф, бойових дій, коли живі близькі родичі¹⁸.

Суттєвою властивістю є тісна інтеграція криміналістичних обліків та інформаційних біометричних систем. Так, актуальним аспектом використання судової генетики в системі кримінального правосуддя є створення та розширення централізованих національних баз даних. Такі бази містять генетичні профілі, які встановлюються і зберігаються відповідно до критеріїв, визначених у законодавстві кожної країни використання криміналістичних обліків генетичних ознак людини з інформаційно-пошуковими автоматизованими системами¹⁹. Автоматизовані криміналістичні обліки призначені для накопичування та зберігання отриманих в процесі дослідження даних, з метою подальшої перевірки шляхом порівняння їх з тими даними, що вже зберігаються в базі. Автоматизований облік генетичних ознак людини функціонує на центральному та обласних рівнях. Створення криміналістичних обліків генетичних ознак людини сприяло проведенню генетичного аналізу отриманих на місці злочину біологічних зразків, що багато в чому спростило роботу слідчих. Вони отримали інструментарій, що дозволяє ідентифікувати злочинця або його жертву, добувати незаперечні докази і розкривати злочини

Паралельно з цим міжнародне співробітництво у сфері судової експертизи розширюється за рахунок інтеграції цифрових інструментів та розвитку глобальних криміналістичних мереж. Система міжнародної взаємодії у сфері судово-експертної діяльності розвивається також у контексті протидії новітнім транснаціональним злочинам, зокрема пов'язаним із використанням криптоактивів. Як зазначають Л. Будник та О. Ронська, сучасна криміналістика дедалі більше орієнтується на інтеграцію правових, технологічних та організаційних механізмів міжнародного співробітництва, адже цифрові злочини мають транснаціональний характер і виходять за межі окремих юрисдикцій. Як зазначають Л. Будник і О. Ронська, ефективність розслідувань у сучасних умовах залежить від узгодженості міжнародно-правових

¹⁸ Види судових експертиз, які проводяться у лабораторії біологічних досліджень та питання які вони вирішують: Інформаційний лист. ДНДЕКЦ МВС України, Київський НДЕКЦ МВС України, 2017. URL: https://ndekc.kiev.ua/wp-content/uploads/2017/02/Инф.лист_ДНК-2017.pdf

¹⁹ Ірина Спринцева Актуальні питання криміналістичних обліків генетичних ознак людини. *Молодий вчений*. № 9 (85) (2020). URL: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/view/703/679>.

механізмів, стандартизації обміну інформацією та доступу до цифрових доказів²⁰.

Таким чином, міжнародне співробітництво у сфері судово-експертної діяльності в умовах війни виступає ключовим елементом не лише гуманітарного реагування, а й правової інтеграції України до європейського простору, що базується на принципах верховенства права, поваги до людської гідності та забезпечення ефективної кримінальної юстиції.

2. Цифровізація судово-експертної діяльності в Україні: правова гармонізація та управлінські механізми інтеграції блокчейн-технологій

Сучасний етап розвитку судово-експертної діяльності в Україні характеризується глибокими трансформаційними процесами, зумовленими одночасним впливом цифровізації суспільних відносин, євроінтеграційного курсу держави та викликів, пов'язаних із воєнним станом. У цих умовах однією з ключових тенденцій стає інтеграція інноваційних цифрових технологій у практику кримінальної юстиції, що об'єктивно змінює як зміст криміналістичного забезпечення, так і функціональне призначення судово-експертної діяльності.

Цифровізація як глобальний процес сприяє формуванню нових форм злочинної діяльності, що, у свою чергу, потребує адекватного оновлення інструментарію їх виявлення, фіксації та дослідження²¹. Зокрема, активне поширення віртуальних активів, криптовалют та децентралізованих фінансових систем істотно трансформуює криміногенну ситуацію, ускладнюючи процес доказування та розслідування відповідних правопорушень. Як справедливо зазначається у наукових дослідженнях, поява технологій блокчейн змінила механізми злочинної діяльності та водночас вплинула на розвиток методів протидії злочинності, особливо в умовах гібридної війни.

Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023 було схвалено Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на

²⁰ Будник Л., Ронська О. Міжнародне співробітництво у розслідуванні правопорушень з криптоактивами. *Наукові записки. Серія: Право*. 2025. Т. 1, № 19. С.142-147. DOI: <https://doi.org/10.36550/2522-9230-2025-19-142-147>.

²¹ Шевчук В.М. Використання технологій блокчейн як інноваційна складова криміналістичного забезпечення правозастосовної діяльності в умовах війни. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2026. Серія ПРАВО. Випуск 93: частина 5. С.241-252. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.5.30>

2023–2027 роки²². «Кожен елемент державної системи – органи правопорядку передусім – мають працювати так, щоб люди реально відчували безпеку й захищеність, щоб люди реально відчували справедливість, щоб гарантувалося на рівні інституцій, на рівні повсякденної роботи тих, по кому люди судять про державу. Довіра в державі, довіра до держави формуються з довіри до тих, хто діє від імені держави. Правоохоронці, система прокуратури – ключові в цьому. Звичайно, разом з усіма іншими, хто працює в державному апараті», – наголосив Президент України²³.

Документ було спільно розроблено міжвідомчою групою, до складу якої входили очільники Офісу Генпрокурора, МВС, Міністерства юстиції, СБУ, ДБР, Національної поліції, Державної прикордонної служби, БЕБ, Державної митної служби, а також представники Офісу Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародні експерти від Офісу Ради Європи в Україні, КМЕС, проекту ЄС «PRAVO-JUSTICE», відділу з правоохоронних питань Посольства США в Україні, Міжнародної організації права розвитку (IDLO). Основною метою розробників Плану було поставити у центр уваги сектору правопорядку, сектору безпеки і оборони людину, її життя, здоров'я, честь і гідність, права і охоронювані законом інтереси. Кожен українець має бути впевнений, що живе у безпеці, має свободу і може розраховувати на механізми справедливості.

План визначає шість стратегічних пріоритетів, які дозволять модернізувати сектор безпеки й привести у відповідність до стандартів, яких має досягти Україна на шляху до членства у ЄС, до яких належать:

1. Дієвість і ефективність органів правопорядку та прокуратури як невід'ємної складової сектору безпеки і оборони, в межах якого вони забезпечують національну безпеку України, у тому числі громадські безпеку й порядок, протидіють злочинності з урахуванням стратегічних цілей та відповідно до стандартів прав людини і основоположних свобод, у тому числі із забезпеченням гендерної рівності.

2. Послідовна кримінальна політика, пріоритетом у якій є запобігання злочинності, невідворотність відповідальності, захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, забезпечення інтересів потерпілого.

²² Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки: Указ президента України від 11.05.2023 №273/2023. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2732023-46733>.

²³ Президент України схвалив Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку (12.05.2023). URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/prezident-ukrayini-sxvaliv-kompleksnii-strategichniy-plan-reformuvannya-organiv-pravoporyadku>.

3. Оперативність кримінального провадження з дотриманням міжнародних стандартів та принципу верховенства права.

4. Система управління, орієнтована на результат відповідно до встановлених пріоритетів.

5. Комплексна цифрова трансформація.

6. Відкритість, прозорість, підзвітність і незалежність.

Планом передбачено комплексну цифрову трансформацію, зокрема:

1. Здійснення консолідованої поетапної цифрової трансформації органів правопорядку та прокуратури на основі інструментів стратегічного менеджменту, які відповідають найкращим практикам ЄС.

2. Подальше впровадження в діяльність органів правопорядку та прокуратури інноваційних технологічних досягнень, що забезпечують гнучкість операційних процесів, ІТ-рішення, цифрову спроможність оперативно реагувати на події та зміни й здобувати результат, орієнтований на інтереси суспільства.

3. Поетапне впровадження електронної системи управління кримінальними провадженнями шляхом комплексної заміни та модернізації обладнання, забезпечення сумісності ІТ-систем, безперервності роботи, доступу усіх учасників кримінального провадження та інтероперабельності.

4. Підвищення ефективності діяльності органів правопорядку та прокуратури через забезпечення більшої доступності й повноти інформації, розроблення і впровадження сервісів на Єдиному державному вебпорталі електронних послуг.

5. Впровадження заходів безпеки і захисту персональних даних відповідно до стандартів ЄС.

6. Удосконалення та впровадження більш безпечних, гнучких, спроможних і доступних систем зв'язку між усіма органами правопорядку та іншими екстреними службами (включаючи цифрове радіо: голосовий зв'язок і широкосмугове передавання даних).

7. Запровадження в усіх органах правопорядку та прокуратури уніфікованої системи особистої автентифікації та системи біометричного зіставлення із поступовим забезпеченням її сумісності з європейськими системами. Широке використання під час здійснення досудового розслідування, а також для обробки даних та аналітичної діяльності органів правопорядку і прокуратури штучного інтелекту, блокчейну, хмарних обчислень та інших інноваційних рішень.

8. Оновлення операційних процесів за допомогою ІТ-систем, придатних для обміну даними з інституціями ЄС відповідно до стандартів ЄС.

9. Надання органам правопорядку та прокуратури для забезпечення виконання покладених на них функцій права на безпосередній спільний доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів і баз даних, держателем (адміністратором) яких є інші державні органи²⁴.

Важливою особливістю сучасного етапу є те, що цифрові технології мають подвійний характер: з одного боку, вони виступають інструментом вчинення злочинів, з іншого – ефективним засобом їх розслідування. Такий дуалістичний підхід дозволяє розглядати цифровізацію як ключовий фактор трансформації криміналістичного забезпечення, що поступово еволюціонує від традиційної юридичної категорії до комплексного організаційно-технологічного механізму²⁵.

У цьому контексті технологія блокчейн займає особливе місце. Вона являє собою децентралізований цифровий реєстр, що функціонує як розподілена база даних, у якій інформація зберігається у вигляді послідовних блоків, пов'язаних криптографічними алгоритмами. Така архітектура забезпечує незмінність, прозорість та високий рівень захисту даних, що має принципове значення для формування доказової бази у кримінальному провадженні.

В умовах війни в Україні значення блокчейн-технологій значно зростає. Як свідчить практика, цифрові докази воєнних злочинів (фото-, відеоматеріали, супутникові дані) потребують надійних механізмів фіксації та збереження, оскільки традиційні серверні рішення є вразливими до кібератак або фізичного знищення. Використання блокчейну дозволяє створити так звану «незмінну цифрову пам'ять», яка гарантує цілісність доказової інформації.

Зазначені підходи вже знаходять практичне застосування. Зокрема, децентралізовані платформи (наприклад, Starling Lab) використовуються для документування воєнних злочинів із подальшим використанням цих матеріалів у міжнародних судових інституціях²⁶. У таких системах метадані (час, геолокація, технічні характеристики) фіксуються в блокчейні, що виключає можливість їх підробки або зміни.

Сучасний етап розвитку судово-експертної діяльності характеризується активною цифровізацією, зокрема впровадженням

²⁴ Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки: Указ президента України від 11.05.2023 №273/2023. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2732023-46733>.

²⁵ Шевчук В.М. Використання технологій блокчейн як інноваційна складова криміналістичного забезпечення правозастосовної діяльності в умовах війни. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2026. Серія ПРАВО. Випуск 93: частина 5. С.242.

²⁶ Starling Lab. Starling Framework [Електронний ресурс]. URL: <https://starlinglab.org/starling-framework/>

технологій блокчейн та аналізом операцій із криптоактивами. Такі трансформації суттєво впливають як на криміналістичну практику, так і на систему кримінальної юстиції загалом.

Поява блокчейн-технологій істотно змінила механізми злочинної діяльності, що особливо проявилось в умовах гібридної війни проти України. Віртуальні активи дедалі частіше використовуються для фінансування терористичної діяльності, обходу санкцій, шахрайства та інших злочинів проти національної безпеки. Водночас ефективне розслідування таких злочинів ускладнюється відсутністю належного правового регулювання, недостатністю науково-методичної бази та складністю збору цифрових доказів.

Як підкреслюється у сучасних дослідженнях, ключовими проблемами є:

- фрагментарність законодавчого регулювання обігу криптоактивів;
- різні підходи до їх правового статусу;
- складність ідентифікації власників цифрових активів;
- труднощі арешту та конфіскації криптовалют у транскордонному середовищі²⁷.

Дослідження Будник і Ронської демонструє, що ефективність розслідування злочинів із криптоактивами безпосередньо залежить від гармонізації законодавства, стандартизації процедур обміну інформацією та доступу до інструментів блокчейн-аналітики²⁸. Особливого значення набуває імплементація стандартів FATF, зокрема «travel rule», яка дозволяє ідентифікувати учасників фінансових операцій.

Разом із тим, цифровізація судово-експертної діяльності породжує низку нових правових викликів. Насамперед це стосується відсутності комплексного нормативно-правового регулювання обігу віртуальних активів, що ускладнює процес їх криміналістичного дослідження. Наявні прогалини у законодавстві, а також колізії у визначенні правового статусу криптоактивів створюють суттєві труднощі для органів досудового розслідування та судових експертів.

²⁷ Метелев О. Перспективи процесуального унормування процедур блокування та повернення злочинних віртуальних активів у дохід держави. *СБУ в умовах війни в Україні: сучасні реалії та інноваційні стратегії забезпечення національної безпеки*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції 4-5 липня 2024 року. Київ : Алерта, 2024. 298 с. С.241-244. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/5c227a39-40a8-42c6-b1ff-314cad6103c6/content>

²⁸ Будник Л., Ронська О. Міжнародне співробітництво у розслідуванні правопорушень з криптоактивами. *Наукові записки. Серія: Право*. 2025. Т. 1, № 19. С. 142-147. DOI: <https://doi.org/10.36550/2522-9230-2025-19-142-147>.

Окремою проблемою є відсутність чітко визначених процесуальних механізмів фіксації, арешту та конфіскації віртуальних активів. Це ускладнює встановлення їх походження, відстеження руху та ідентифікацію осіб, причетних до злочинної діяльності. Крім того, анонімність та децентралізована природа блокчейн-систем значно ускладнюють збір доказів і вимагають застосування спеціальних знань у сфері інформаційних технологій та фінансового моніторингу.

Управлінський вимір цифровізації проявляється у необхідності реформування системи підготовки кадрів та організації діяльності судово-експертних установ. Сучасний рівень розвитку злочинності у сфері криптоактивів вимагає від експертів нових компетенцій, пов'язаних із аналізом блокчейн-даних, трасуванням транзакцій та використанням спеціалізованого програмного забезпечення. Відповідно, актуалізується питання впровадження нових освітніх програм, підвищення кваліфікації та міжвідомчої координації.

Вважаємо, що управлінський аспект цієї проблематики проявляється у необхідності:

- створення ефективної системи координації між правоохоронними органами та судовими експертами;
- розвитку державно-приватного партнерства (зокрема з аналітичними компаніями Chainalysis, TRM Labs);
- підвищення кваліфікації експертів у сфері цифрової криміналістики;
- впровадження сучасних інструментів аналізу цифрових доказів.

Практика свідчить, що дослідження операцій із криптоактивами наразі здійснюється в межах комплексних судових експертиз – комп'ютерно-технічних, економічних та телекомунікаційних²⁹. При цьому спеціалізована «блокчейн-експертиза» як окремий вид поки не отримала нормативного закріплення, що обмежує можливості ефективного використання експертного потенціалу.

Суттєвим напрямом розвитку є впровадження сучасних методів аналізу блокчейн-даних. До них належать кластеризація адрес, трасування транзакцій, використання блокчейн-аналітичних платформ (Chainalysis, Crystal Blockchain, TRM Labs), що дозволяють виявляти зв'язки між транзакціями та ідентифікувати суб'єктів злочинної діяльності. Такі інструменти забезпечують новий рівень доказування та сприяють підвищенню ефективності розслідування.

²⁹ Шевчук В.М. Використання технологій блокчейн як інноваційна складова криміналістичного забезпечення правозастосовної діяльності в умовах війни. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2026. Серія ПРАВО. Вип.93: ч. 5. С. 241-252. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.5.30>

Важливим є також використання блокчейн-технологій у превентивній діяльності. Зокрема, їх застосування для забезпечення прозорості державних закупівель, контролю за використанням міжнародної допомоги, а також протидії корупційним ризикам відповідає європейським стандартам публічного управління і сприяє гармонізації національного законодавства із правом ЄС.

Не менш важливим аспектом є вплив цифровізації на концепцію доказування. Традиційна модель «ланцюга зберігання доказів» (chain of custody) зазнає суттєвих змін під впливом блокчейн-технологій, які забезпечують математично підтверджену незмінність і автентичність даних. Це має особливе значення у контексті розслідування воєнних злочинів і використання доказів у міжнародних судових інституціях³⁰.

Водночас інтеграція цифрових технологій у судово-експертну діяльність супроводжується етичними та процесуальними проблемами. Серед них – питання допустимості цифрових доказів, забезпечення конфіденційності даних, дотримання прав людини, а також необхідність стандартизації методик дослідження. Розв'язання цих проблем потребує комплексного підходу, що включає як вдосконалення законодавства, так і розвиток науково-методичної бази.

Важливо зазначити, що в умовах євроінтеграції Україна орієнтується на регуляторні моделі ЄС, зокрема регламент MiCA, який встановлює єдині правила функціонування ринку криптоактивів і сприяє ефективному обміну інформацією між державами-членами³¹.

Євроінтеграційний вектор розвитку України визначає необхідність гармонізації національних підходів до судово-експертної діяльності із міжнародними та європейськими стандартами. Це передбачає впровадження сучасних технологій, забезпечення їх відповідності критеріям надійності, валідності та ефективності, а також розвиток міжнародного співробітництва у сфері обміну досвідом і інформацією.

Таким чином, цифровізація судово-експертної діяльності в Україні є складним і багатовимірним процесом, що охоплює правові, організаційні та технологічні аспекти. Впровадження блокчейн-технологій виступає одним із ключових чинників трансформації цієї сфери, сприяючи підвищенню ефективності доказування, зміцненню

³⁰ Шевчук Віктор. Роль новітніх цифрових технологій в документуванні та розслідуванні воєнних злочинів в Україні. *Сучасні напрями розвитку судової експертизи та криміналістики*: збірник Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 5 вересня 2024 р.). Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. 536 с. С. 510-513.

³¹ Будник Л., Ронська О. Міжнародне співробітництво у розслідуванні правопорушень з криптоактивами. *Наукові записки. Серія: Право*. 2025. Т. 1, № 19. С. 142-147. DOI: <https://doi.org/10.36550/2522-9230-2025-19-142-147>.

довіри до результатів експертизи та забезпеченню відповідності європейським стандартам.

Отже, цифровізація судово-експертної діяльності виступає ключовим фактором трансформації кримінальної юстиції, водночас потребує системних правових і управлінських рішень, узгоджених із європейськими стандартами. Вважаємо, що у перспективі розвиток цього напрямку потребує формування цілісної концепції використання цифрових технологій у судово-експертній діяльності, що включатиме удосконалення законодавства, створення нових експертних спеціальностей, розвиток міждисциплінарних досліджень та інтеграцію інноваційних рішень у практику органів кримінальної юстиції. Вважаємо, що саме такий підхід дозволить забезпечити ефективну протидію сучасним злочинним проявам та сприятиме подальшій євроінтеграції України.

3. Трансформація системи судових експертиз під впливом нових технологій і євроінтеграційних процесів

Судово-експертна діяльність в Україні на сучасному етапі розвитку перебуває у стані глибокої трансформації, що зумовлена поєднанням кількох ключових факторів: цифровізації суспільства, ускладнення кримінальних правопорушень, пов'язаних із новими технологіями, впливу тривалого воєнного стану, а також системного курсу держави на європейську інтеграцію. Таке поєднання обставин формує нову парадигму функціонування судово-експертної системи, у якій традиційні методи дослідження поступово доповнюються або замінюються інноваційними технологічними рішеннями, а інституційна структура зазнає якісного оновлення.

Передусім варто відзначити, що сучасна судова експертиза вже не може існувати в межах виключно класичних криміналістичних підходів. Розвиток технологій суттєво розширив інструментарій експертів, що дозволяє більш точно, об'єктивно і швидко встановлювати обставини кримінальних правопорушень. Як свідчить сучасна практика, цифровізація охоплює всі етапи роботи з доказовою інформацією – від фіксації доказів до їх інтерпретації у судовому процесі. Зокрема, впровадження методів тривимірного моделювання місць подій забезпечує можливість створення точних цифрових копій об'єктів і реконструкції подій з високим рівнем достовірності, що значно підвищує доказову цінність експертних висновків.

Важливим напрямом трансформації є використання технологій штучного інтелекту, які дозволяють обробляти великі масиви інформації та виявляти закономірності, що не завжди доступні для традиційного аналізу. Такі системи вже застосовуються у судовій лінгвістиці,

дактилоскопії, аналізі цифрових слідів, що зменшує вплив людського фактору і підвищує точність експертних досліджень. У контексті євроінтеграційних процесів це має особливе значення, оскільки стандарти ЄС у сфері кримінальної юстиції передбачають високий рівень обґрунтованості та відтворюваності експертних висновків.

Суттєвих змін зазнала і сфера судово-медичної експертизи³². Зокрема, розвиток віртуальної аутопсії як альтернативи традиційного розтину дозволяє використовувати комп'ютерну томографію та інші методи візуалізації для дослідження тіл без фізичного втручання. Це не лише знижує рівень інвазивності, але й відповідає сучасним етичним стандартам і міжнародній практиці. Умови воєнного стану, коли кількість експертиз значно зростає, додатково актуалізують необхідність таких технологій, оскільки вони дозволяють оптимізувати навантаження на експертні установи.

Окрему увагу слід приділити розвитку біометричних технологій. Сучасні системи ідентифікації дозволяють використовувати комплекс ознак – відбитки пальців, ДНК-профілі, зображення обличчя, голосові характеристики – що значно підвищує точність встановлення особи. Зазначені технології мають особливе значення в умовах війни, де ідентифікація осіб, як загиблих, так і підозрюваних, є надзвичайно складним і водночас критично важливим завданням. Впровадження таких систем також відповідає європейським підходам до розвитку криміналістичних баз даних і обміну інформацією між державами.

Водночас цифровізація судово-експертної діяльності супроводжується появою нових типів доказів – насамперед цифрових, які мають специфічні характеристики, пов'язані з їх динамічністю, нестабільністю та складністю збереження. Це зумовлює необхідність розроблення нових методик їх дослідження, а також створення відповідної нормативної бази. Відсутність чітких правил роботи з такими доказами може негативно впливати на ефективність кримінального провадження, що особливо актуально в умовах інтеграції України до європейського правового простору.

З огляду на це цілком закономірним є процес інституційної трансформації системи судових експертиз, який передбачає запровадження нових видів експертних досліджень і спеціальностей. Так, у 2026 році за ініціативою провідних експертних установ було рекомендовано започаткування судової експертизи у сфері цивільного захисту, фармацевтичної експертизи, а також окремої інженерно-

³² Хамініч Світлана. Інновації у методах судової експертизи та криміналістики. *Сучасні напрямки розвитку судової експертизи та криміналістики*: збірник Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 5 вересня 2024 р.). Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. 536 с. С. 465-468.

технічної спеціальності, пов'язаної з дослідженням блокчейн-технологій і операцій із криптоактивами³³.

Запровадження експертизи у сфері цивільного захисту безпосередньо пов'язане з наслідками воєнних дій на території України. Зокрема, будівництво фортифікаційних споруд стало одним із ключових елементів оборонної стратегії держави. Водночас відсутність чітких нормативних вимог до таких об'єктів створює низку проблем, пов'язаних із оцінкою якості виконаних робіт та відповідності їх проектним рішенням. Як показує практика, будівництво фортифікаційних укріплень здійснюється в умовах постійних змін лінії фронту, що ускладнює процеси контролю і стандартизації.

Станом на 2023 рік загальна протяжність оборонних ліній України перевищувала 3 700 км, а активних ділянок – понад 1 200 км, що свідчить про масштабність відповідних інженерних робіт³⁴. Відсутність спеціалізованих будівельних норм для фортифікаційних споруд, навіть після прийняття нових державних будівельних норм у сфері цивільного захисту, ускладнює можливість проведення об'єктивних судових експертиз у цій сфері. Саме це і зумовлює необхідність формування нового напрямку експертної діяльності, який поєднуватиме знання у галузі будівництва, військової справи та цивільного захисту.

Не менш важливим напрямом трансформації є розвиток судово-фармацевтичної експертизи. Поширення фальсифікованих лікарських засобів, яке набуло глобального характеру, створює серйозні загрози для життя і здоров'я населення. Особливої актуальності ця проблема набуває в умовах війни, коли логістичні ланцюги порушені, а контроль за обігом лікарських засобів ускладнений. Контрабанда та незаконне виробництво фальсифікованих препаратів завдають значних економічних збитків і підривають довіру до системи охорони здоров'я³⁵.

Проведення судово-фармацевтичних експертиз дозволяє встановлювати походження лікарських засобів, їх склад та відповідність

³³ Національний науковий центр ICE ім Засл проф М. С. Бокаріуса. Члени секції рекомендують запровадити нові види судових експертиз: цивільного захисту, фармацевтичну, блокчейн-технологій та операцій із криптоактивами. 19.05.26. URL: <https://www.facebook.com/share/p/19wK3JfRb1/>

³⁴ Салтиков О. Виконання та перевірка будівельних робіт із зведення фортифікаційних споруд. *Сучасні напрямки розвитку судової експертизи та криміналістики: збірник Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Одеса, 5 вересня 2024 р.). Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. 536 с.С.400-402.

³⁵ Руслан Лавров. Залучення громадськості у протидії контрабанді фальсифікованих лікарських засобів. *СБУ в умовах війни в Україні: сучасні реалії та інноваційні стратегії забезпечення національної безпеки: матеріали міжнародної науково-практичної конференції 4-5 липня 2024 року*. Київ: Алерта, 2024. 298 с. С. 119-121. URL:<https://dSPACE.nlu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/5c227a39-40a8-42c6-b1ff-314cad6103c6/content>

встановленим стандартам. Такі дослідження є важливим доказовим інструментом у кримінальних провадженнях, пов'язаних із незаконним обігом лікарських засобів. З урахуванням євроінтеграційного курсу України, розвиток цього напрямку повинен відбуватися на основі гармонізації національних стандартів із вимогами ЄС, зокрема щодо контролю якості фармацевтичної продукції.

Третім важливим напрямом трансформації є формування експертної спеціальності, пов'язаної з дослідженням блокчейн-технологій та криптоактивів. Стрімкий розвиток цифрової економіки призвів до появи нових форм злочинної діяльності, пов'язаних із використанням віртуальних активів³⁶. Ці правопорушення мають складний транснаціональний характер і потребують застосування спеціалізованих методів розслідування та експертизи.

Особливість криптоактивів полягає в їх децентралізованій природі, що ускладнює ідентифікацію власників і відстеження фінансових потоків. У таких умовах судові експерти повинні володіти знаннями як у сфері інформаційних технологій, так і фінансового аналізу. Запровадження відповідної експертної спеціальності є важливим кроком у напрямі підвищення спроможності правоохоронних органів протидіяти сучасним формам злочинності.

Водночас впровадження нових технологій і видів експертиз супроводжується низкою викликів. Насамперед це стосується необхідності адаптації законодавства, яке має забезпечити належне правове регулювання нових методів дослідження. Важливим є також питання стандартизації процедур і методик, що повинні відповідати міжнародним вимогам і забезпечувати належний рівень доказової сили експертних висновків.

Не менш важливою є проблема кадрового забезпечення. Впровадження нових технологій вимагає підготовки висококваліфікованих фахівців, здатних працювати з сучасними інструментами та методами. Це передбачає реформування системи освіти у сфері судової експертизи, розвиток програм підвищення кваліфікації та активізації міжнародного співробітництва.

У цьому контексті особливого значення набуває інтеграція української судово-експертної системи до європейського наукового та професійного простору. Участь у міжнародних проєктах, конференціях і програмах обміну досвідом дозволяє впроваджувати найкращі практики та адаптувати їх до національних умов. Це також сприяє підвищенню довіри до результатів судових експертиз з боку

³⁶ Вацок В.О. Призначення судових експертиз у кримінальних провадженнях щодо незаконного обігу отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Вип.2, том 2-2, 2018. С. 133-139. URL: https://www.nvppp.in.ua/vip/2018/2-2/tom_2/25.pdf

міжнародних партнерів, що є важливим фактором у контексті розслідування воєнних злочинів.

Таким чином, трансформація системи судових експертиз в Україні є комплексним процесом, що охоплює технологічні, правові та організаційні аспекти. Вона спрямована на адаптацію експертної діяльності до сучасних викликів, пов'язаних із війною, цифровізацією та євроінтеграцією. Запровадження нових видів експертиз, розвиток інноваційних технологій та гармонізація законодавства з європейськими стандартами створюють передумови для підвищення ефективності правосуддя і забезпечення принципів верховенства права в Україні.

ВИСНОВКИ

Використання можливостей міжнародного співробітництва криміналістів та судових експертів в системі механізмів розслідування та протидії воєнним злочинам, зокрема, з метою ідентифікації жертв війни є край доцільним. Війна на Україні стала поштовхом розвитку і удосконалення форм міжнародного співробітництва криміналістів та судових експертів. Із глобалізацією світових процесів, розвитком технологій, швидкості передачі інформації, нагальною проблемою стало утворення злочинності поза межею однієї держави та вихід її на міжнародний рівень, що стало викликом у протидії такій злочинності та необхідності спрямування криміналістичних та судово-експертних знань на допомогу правоохоронній діяльності. Активна діяльність у сфері розслідування воєнних злочинів в Україні ставить перед криміналістами і судово-експертними установами величезне коло завдань із здійснення міжнародного співробітництва, розширення взаємодії з профільними судово-експертними установами світу.

Використання цифрових технологій і систем, розробка і застосування нових методик, зокрема початкування судової експертизи цивільного захисту та нової експертної спеціальності «Дослідження у галузі цивільного захисту»; судової фармацевтичної експертизи, а також запровадження нової інженерно-технічної експертної спеціальності «Дослідження блокчейн-технологій та операцій з криптоактивами» дозволить розширити можливості отримання доказів, розшук і ідентифікацію злочинців, оптимізувати процес проведення судових експертиз та підвищити ефективність судово-експертної діяльності в цілому.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена вивченню правових, організаційних та безпеково-трансформаційних аспектів, можливостей використання нових технологій та міжнародного співробітництва криміналістів та судових експертів в судово-експертній діяльності в Україні. Передусім, це обумовлено воєнним станом і завданням щодо розслідування воєнних

злочинів. У статті розглянуті історія, правові основи міжнародного співробітництва судово-експертних установ України та країн ЄС, показані основні перспективні напрями взаємодії, окреслені шляхи підвищення ефективності цієї діяльності. Показана роль міжнародного співробітництва експертів під час військової агресії. Розглянуто можливості інформаційно-аналітичних технологій в діяльності в процесі превентивної діяльності поліції, інших державних органів, під час досудового розслідування. Розширюються можливості розшуку і ідентифікації осіб, в тому числі причетних до вчинення правопорушень. Інструментарій криміналістичного забезпечення органів кримінальної юстиції охоплює не лише традиційні криміналістичні засоби та методи, а й технології нового покоління: застосування ІІІ для аналітики масивів даних та дослідження об'єктів судової експертизи, OSINT для встановлення обставин і осіб, причетних до вчинення злочинів, біометричні технології – для ідентифікації та верифікації, інструменти блокчейн, сучасні методи ідентифікації загиблих у збройних конфліктах³⁷. Застосування новітніх технологій, засобів, методів у судово-експертній діяльності супроводжується необхідністю розв'язання етичних, правових, процесуальних питань. Таким чином, сучасна концепція криміналістичного забезпечення трансформується від суто юридичної категорії до комплексного організаційно-технологічного механізму, функціональна спроможність якого безпосередньо залежить від рівня інтеграції інноваційних цифрових технологій у практику органів кримінальної юстиції. Впровадження нових технологій і систем в практику судово-експертної діяльності є важливим кроком на шляху інтеграції нашої країни в Європейський простір.

Література

1. Криміналістика та судова експертиза: сучасний стан і перспективи розвитку: Матеріали ІІ всеукр. наук.-практ. конференції з нагоди 25-річчя Експертної служби МВС (м. Київ, 20 червня 2025 р.). Міністерство внутрішніх справ України; Київ: ДНДЕКЦ МВС України, 2025. 788 с. URL: <https://ndekc.lviv.ua/pdf/16072025.pdf>.
2. Актуальні питання судової експертизи і криміналістики: зб. мат-лів Міжнар. наук.– практ. конф., присвяч. 150-річ. від дня народж. відом. вчен.-кримінал., д-ра наук, проф. Рудольфа Арчибальда Рейсса (Харків, 23.05.2025). – Харків: ННЦ «ІСЕ ім. Засл. проф. М.С. Бокаріуса», 2025. – 533с. URL: <https://nncise.org.ua/konferenciyi/rudolf-reiss>.

³⁷ Шевчук В.М. Використання технологій блокчейн як інноваційна складова криміналістичного забезпечення правозастосовної діяльності в умовах війни. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2026. Серія ПРАВО. Випуск 93: частина 5. С. 241-252. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.5.30>

3. Коцюбинська Ю. З., Сорока О. Я., Чадюк В. О. Особливості впровадження світових стандартів ідентифікації невідомих осіб в судово-медичну експертну практику. Судово-експертна діяльність: збереження наукового та кадрового потенціалу в умовах воєнного стану: IV Всеукраїнський форум судових експертів (м. Львів, 7 червня 2024 р.). Одеса: Видавництво «Юридика», 2024. 428 с. С. 160-163. URL: <https://ndekc.lviv.ua/pdf/law.pdf>

4. Про правовий статус осіб, зниклих безвісти : Закон України від 12.07.2018 № 2505-VIII : станом на 4 лип. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#Text> (дата звернення: 20.05.2026).

5. Disaster Victim Identification (DVI). URL: <https://www.interpol.int/How-we-work/Forensics/Disaster-Victim-Identification-DVI> (дата звернення: 20.05.2026).

6. Костенко Є. Я. Принципи функціонування системи DVI INTERPOL та спеціалізованого програмного забезпечення PLASS DATA SOFTWARE у розрізі міжнародної співпраці та післядипломної освіти спеціалістів стосовно ідентифікації осіб / Є. Я. Костенко. *Судово-медична експертиза*. 2015. № 2. С. 16-28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sme_2015_2_5.

7. Shepitko, V.Y., Shepitko, M.V. (2021) The role of forensic science and forensic examination in international cooperation in the investigation of crimes. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, no. 28(1), pp. 179–186 (in English).

8. Netherlands Forensic Institute (NFI). URL: <https://www.forensicinstitute.nl/>

9. Останні дані кримінального розслідування катастрофи авіалайнера Boeing-777 рейса MH17 (24.05.2018) URL: <https://www.prosecutionservice.nl/latest/news/2018/05/24/boeing-777-17>.

10. Rome Statute of the International Criminal Court. URL: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf>

11. Boris Johnson. United Kingdom government official. 02.03.2022. URL: <https://twitter.com/BorisJohnson/status/1499123882296582149>

12. The Rules of Procedure and Evidence of the International Criminal Court. URL: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/F1E0AC1C-A3F3-4A3C-B9A7-B3E8B115E886/140164/Rules_of_procedure_and_Evidence_English.pdf

13. European Network of Forensic Science Institutes. URL: <https://enfsi.eu/>.

14. Pavel Giverts Обзор тем обсуждаемых международной ассоциацией экспертов баллистов (AFTE) (2021) URL: https://www.researchgate.net/publication/355478269_Obzor_tem_obsuzdaemyh_mezhdunarodnoj_associaciej_ekspertov_ballistov_AFTE

15. В Експертній службі МВС проводяться дослідження за 80 видами експертних спеціальностей. 06 червня 2025. URL: <https://www.facebook.com/share/p/1EV7QwtgGc/>.

16. Вирок Хмельницький міськрайонний суд Хмельницької області від 22.12.2021 р. База даних «Єдиний реєстр судових рішень». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102204614>.

17. "Брат шукає зниклого безвісти брата". Як судові експерти ідентифікують вбитих на Харківщині (19.01.23). URL: <https://suspilne.media/361804-brat-sukae-zniklogo-bezvisti-brata-ak-sudovi-eksperti-identifikuut-vbitih-na-harkivsini/>

18. Види судових експертиз, які проводяться у лабораторії біологічних досліджень та питання які вони вирішують: Інформаційний лист. ДНДЕКЦ МВС України, Київський НДЕКЦ МВС України, 2017. URL: https://ndekc.kiev.ua/wp-content/uploads/2017/02/Інф.лист_ДНК-2017.pdf

19. Ірина Єспринцева Актуальні питання криміналістичних обліків генетичних ознак людини. *Молодий вчений*. № 9 (85) (2020). URL: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/article/view/703/679>. <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2020-9-85-50>.

20. Будник Л., Ронська О. Міжнародне співробітництво у розслідуванні правопорушень з криптоактивами. *Наукові записки. Серія: Право*. 2025. Т. 1, № 19. С. 142-147. DOI: <https://doi.org/10.36550/2522-9230-2025-19-142-147>.

21. Шевчук В.М. Використання технологій блокчейн як інноваційна складова криміналістичного забезпечення правозастосовної діяльності в умовах війни. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2026. Серія ПРАВО. Випуск 93: частина 5. С. 241-252. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.5.30>.

22. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки: Указ президента України від 11.05.2023 №273/2023. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2732023-46733>.

23. Президент України схвалив Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку (12.05.2023). URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/prezident-ukrayini-sxvaliv-kompleksnii-strategicnii-plan-reformuvannya-organiv-pravoporyadku>.

24. Starling Lab. Starling Framework [Електронний ресурс]. URL: <https://starlinglab.org/starling-framework/> (дата звернення: 20.05.2026).

25. Метелев О. Перспективи процесуального унормування процедур блокування та повернення злочинних віртуальних активів у дохід держави. *СБУ в умовах війни в Україні: сучасні реалії та інноваційні стратегії забезпечення національної безпеки*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції 4-5 липня 2024 року. Київ : Алерта,

2024. 298 с. С. 241-244. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/5c227a39-40a8-42c6-b1ff-314cad6103c6/content>

26. *Сучасні напрямки розвитку судової експертизи та криміналістики*: збірник Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 5 вересня 2024 р.). Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. 536 с. С. 510-513. URL: https://ondise.minjust.gov.ua/wp-content/uploads/2025/01/B_Збірн.-мат-лів-конф._law_ВЕРЕСЕНЬ_2024-2.pdf

27. Національний науковий центр ІСЕ ім Засл проф М. С. Бокаріуса. Члени секції рекомендують запровадити нові види судових експертиз: цивільного захисту, фармацевтичну, блокчейн-технологій та операцій із криптоактивами. 19.05.26. URL:<https://www.facebook.com/share/p/19wK3JfRb1/>

28. *СБУ в умовах війни в Україні: сучасні реалії та інноваційні стратегії забезпечення національної безпеки*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції 4-5 липня 2024 року. Київ: Алерта, 2024. 298 с. С. 119-121. URL:<https://dspace.nlu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/5c227a39-40a8-42c6-b1ff-314cad6103c6/content>

29. Вацюк В.О. Призначення судових експертиз у кримінальних провадженнях щодо незаконного обігу отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Вип.2, том 2-2, 2018. С. 133-139. URL: https://www.nvppp.in.ua/vip/2018/2-2/tom_2/25.pdf

Information about the author:

Nehrebetskyi Vladyslav Valerevych,

Ph. D. in Law,

Associate Professor at the Department of Criminalistics

Yaroslav Mudryi National Law University

77, Hryhoriia Skovorody str., Kharkiv, 61024, Ukraine,

Senior scientific Researcher

at Academician Stashis Scientific Research Institute

for the Study of Crime Problems

National Academy of Law Sciences of Ukraine

49, Hryhoriia Skovorody str., Kharkiv, 61002, Ukraine

ОБ'ЄКТИ ТА ЗАСОБИ ПРАВОТВОРЧОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ЦІННІСНО-АКСІОЛОГІЧНИЙ ВИМІР

Оверчук О. М.

ВСТУП

Сучасний етап розвитку української державності характеризується безпрецедентною динамікою інтеграційних процесів, що визначають вектор трансформації національної правової системи. Європейська інтеграція для України – це не лише виконання політичних зобов'язань чи формальна імплементація актів *acquis communautaire*, а насамперед глибока ціннісна переорієнтація всіх елементів державного механізму. У цьому контексті особливої актуальності набуває переосмислення механізму правотворчості, який є первинною ланкою правової трансформації.

Традиційні підходи до розуміння правотворчості як суто технічного процесу підготовки нормативних актів на сьогодні вичерпали свій ресурс. У складних умовах євроінтеграційного транзиту об'єкти та засоби правотворчого інструментарію перестають бути виключно категоріями юридичної догматики. Вони набувають нового змісту, перетворюючись на засоби об'єктивації європейських правових цінностей, таких як верховенство права, людська гідність, юридична визначеність та демократизм.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю подолання розриву між формою та змістом правових норм. Часто запозичені європейські конструкції залишаються «мертвою буквою», якщо вони не підкріплені відповідним інструментарієм та не адаптовані до вітчизняного правового поля. Це вимагає відмови від вузького нормативізму на користь аксіологічного підходу, де в центрі уваги перебуває не лише текст закону, а й людина та її права.

Метою пропонованого дослідження є комплексний аналіз аксіологічної та цифрової трансформації об'єктів і засобів правотворчості. Автор ставить за завдання дослідити, як під впливом європейських стандартів змінюється розуміння об'єкта правотворчого впливу та які новітні цифрові засоби (Smart Law) дозволяють забезпечити прозорість та інклюзивність цього процесу.

Особлива увага приділяється синтезу напрацювань провідних вітчизняних теоретиків права та сучасних технологічних рішень. Авторка виходить із гіпотези, що ефективність правотворчого

інструментарію безпосередньо залежить від правової культури суб'єктів правотворчості, яка виступає своєрідним «аксіологічним фільтром». У структурі розділу розглядаються рівні трансформації інструментарію – від матеріальних об'єктів до цифрових алгоритмів прогнозування, що в сукупності забезпечують сталий розвиток національної правової системи в умовах єдиного європейського правового простору.

1. Аксіологічна трансформація об'єктів правотворчого інструментарію

У сучасній юридичній доктрині категорія «об'єкт правотворчого інструментарію» виходить за межі вузького нормативістського підходу, долаючи рамки чистого юридичного позитивізму. Об'єктом сьогодні є не лише текстуальна тканина майбутнього закону, а насамперед динамічне соціальне середовище, на модернізацію якого він спрямований. Дослідження трансформації цих об'єктів в умовах глобалізаційних викликів потребує застосування порівняльно-правового підходу, де особливого значення набуває досвід держав Балтії щодо адаптації національного права до стандартів ЄС.

Зокрема, естонський теоретик Рауль Нарітс наголошує, що в умовах інтеграційних процесів об'єктом правового впливу стає сама методологія правозастосування, яка має базуватися на принципах відкритості та юридичної визначеності¹. Ця теза корелює з поглядами Сійрі Овіір, яка крізь призму парламентаризму та демократичних трендів доводить, що трансформація правотворчих об'єктів повинна узгоджуватися із суспільними очікуваннями та засадами верховенства права².

Розглядаючи систему матеріальних об'єктів правотворчого інструментарію, слід зазначити, що першочергової ціннісної адаптації потребують сфери, які є визначальними для сталого розвитку суспільства: захист фундаментальних прав людини, цифрова економіка та соціоекологічна стійкість. Як слушно зауважує Василь Костицький, правотворчий інструментарій у сучасних умовах повинен забезпечувати гармонійний баланс між стрімким технологічним прогресом та збереженням соціоприродного середовища³.

Не менш важливими у структурі архітекτονіки права є інституційні об'єкти – модернізація системи державного управління та процедури ухвалення управлінських рішень. Відповідно до європейської концепції

¹ Narits R. Methodology of Law. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1997. 150 p.

² Oviir S. Thoughts on Parliamentarism, Democracy and Trends in the Riigikogu. Riigikogu Toimetised. 2000. № 2. P. 13–22.

³ Костицький В. В. Екологічне законодавство України. К.: Нічлава, 1998. 112 с.

good governance (належного врядування), вони мають базуватися на прозорості, інклюзивності та підзвітності. У цьому контексті Світлана Бобровник справедливо наголошує на важливості правового компромісу, який виступає базовою умовою збереження стабільності та цілісності правової системи в умовах динамічного розвитку суспільства⁴.

Глибокий аксіологічний аспект дослідження закономірно вимагає впровадження антропоцентричного підходу, де людина є найвищою цінністю, а право – засобом її захисту. За телеологічною концепцією Бориса Малишева, кожен правотворчий інструмент має оцінюватися виключно крізь призму верховенства права та його ціннісно-цільового спрямування⁵. Власне, Ніна Теремцова обґрунтовує, що саме професійна правова культура правників виступає тим життєво необхідним «аксіологічним фільтром» та внутрішнім імперативом, який визначає реальну (а не формальну) здатність вітчизняної юридичної спільноти імплементувати європейські стандарти у національну практику⁶. Це забезпечує не декларативну, а реальну ціннісну зумовленість правового розвитку держави, де правовий інструментарій стає провідником гуманістичних ідеалів європейського правопросторю.

2. Засоби правотворчості: поєднання догматики та інноваційних технологій

Ефективність та результативність сучасного механізму правотворчості безпосередньо залежать від якісних параметрів використовуваних засобів, які у доктринальному дискурсі розглядаються як інтелектуальні провідники європейських стандартів у національне правове поле. Традиційні (догматичні) засоби – насамперед вивірені юридичні конструкції, галузеві дефініції та класичні правила законодавчої техніки – складають непорушний фундамент принципу юридичної визначеності.

Жанна Дзейко обґрунтовано підкреслює, що саме через чітку структурування та логічну вивіреність цих засобів досягається системна

⁴ Бобровник С. В. Компромiс i конфлiкт у правi: антрополого-комунiкативний пiдхiд до аналізу : монографiя. К.: Юридична думка, 2011. 384 с.

⁵ Малишев Б. В. Правова система (телеологiчний вимiр) : монографiя. К.: ВД Дакор, 2012. 364 с.

⁶ Теремцова Н.В. Професiйна правова культура правникiв як чинник Європейської iнтеграцiї України. *Colloquium-journal* №5 (270), 2026. Część 1 (Warszawa, Polska). – С. 81-85. – 90 с. URL: <https://colloquium-journal.org>.

ефективність усього правотворчого механізму⁷. Ці інструменти мають не лише прикладне, а й вагоме праводержавне значення. Як зазначає Егілс Левітс, у демократичному суспільстві належна якість законодавчих засобів та інституційні механізми контролю за ними виступають фундаментальними гарантіями захисту людської особистості від будь-яких проявів свавілля з боку публічної влади⁸.

У сучасних умовах поряд із класичною догматикою особливе місце посідають процедурно-технологічні засоби, які виконують роль специфічних «аксіологічних фільтрів» (зокрема, системний моніторинг законодавства, комплексний аналіз регуляторного впливу та превентивна антикорупційна експертиза). Крізь призму методологічного підходу Геннадія Дубова, чітке виокремлення об'єкта і предмета нормотворчого моделювання та загальна технологізація процесу підготовки проєктів актів дозволяють суттєво мінімізувати ризики прийняття дефектних норм, що суперечать засадам верховенства права⁹.

Органічний синтез традиційних засобів, детально досліджених у працях Наталії Оніщенко (зокрема, в контексті правової психології та ментальних чинників сприйняття цілісного правового поля)¹⁰ та Жанни Дзейко, у поєднанні з новітніми цифровими та технологічними рішеннями, дозволяє сформуванню якісно новий, збалансований механізм правотворчості. Таке міждисциплінарне поєднання, засноване на засадах правового компромісу Світлани Бобровник та ціннісному антропоцентричному базисі Бориса Малишева, забезпечує сталий розвиток правової системи та радикально мінімізує рівень конфліктогенності в аналізованому правовому просторі.

Зрештою, вибір конкретного правотворчого засобу завжди є телеологічно зумовленим стратегічною метою держави – формуванням якісного, гуманістично орієнтованого правового простору. Використання логічно узгоджених, інноваційних моделей унеможливорює розмивання аксіологічного (ціннісного) змісту правових

⁷ Дзейко Ж. Методи досліджень законодавчої техніки / Ж. Дзейко. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2010. Вип. 82. С. 19–23. URL: <http://nbuv.gov.ua>.

⁸ Levits E. The Quality of Controls over the Quality of Legislation. *Juridica International*. 2014. Vol. 21. P. 14–21.

⁹ Дубов Г. О. До питання визначення об'єкта і предмета в наукових юридичних дослідженнях. Альманах права. Правові засади нормотворчої діяльності: національний і зарубіжний досвід: До 75-річчя Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 1949–2024. Випуск 15. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2024. С. 44–48.

¹⁰ Оніщенко Н. М. Правова психологія в контексті сприйняття права. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2018. № 8. С. 32–36.

норм у процесі їх невідвортної адаптації до вимог *acquis communautaire* Європейського Союзу.

3. Цифрова трансформація правотворчості та концепція Smart Law

В умовах системної цілісної трансформації правової системи цифровізація постає не суто технічним чи операційним процесом, а потужним інструментом якісної модернізації правосвідомості та правової культури. Цифрова трансформація правового простору в глобалізаційному контексті імперативно потребує впровадження інноваційної концепції Smart Law («розумного права»). У межах цієї парадигми новітні технологічні механізми спрямовані не на механічне спрощення процедур, а на безальтернативне забезпечення людської гідності, захист фундаментальних свобод та утвердження принципу верховенства права¹¹.

Сучасні цифрові технології покликані радикально мінімізувати деструктивний вплив суб'єктивного (зокрема корупційного) чинника у процесі проектування нормативно-правових актів, сприяючи прискоренню адаптації національного законодавства до європейських правових стандартів. Провідним вектором цієї модернізації є алгоритмізація правотворчих процедур. Впровадження спеціалізованих LegalTech-інструментів на базі штучного інтелекту уможлиблює автоматизоване, високоточне зіставлення положень вітчизняних законопроектів із директивами Європейського Союзу, положеннями *acquis communautaire* та релевантною практикою Суду справедливості ЄС.

Важливим засобом об'єктивної та верифікації сучасної правотворчості виступають технології Big Data (великих даних) та прогностичні механізми правового моделювання. Аналіз колосальних масивів соціально-економічної та правової інформації дозволяє ще на стадії розробки концепції нормативно-правових приписів математично та соціологічно оцінити їхній потенційний вплив на стан забезпечення прав людини і загальну соціальну стабільність.

Саме такий підхід унаочнює практичну життєздатність доктрини «розумного права», де інноваційні цифрові засоби стають надійним гарантом того, що правотворчість слугує людині та суспільству. Органічний синергетичний синтез класичних засобів законодавчої

¹¹ Kopotun, I. M., Durdynets, M. Y., Teremtsova, N. V., Markina, L. L., & Prisyakova, L. M. (2020). The Use of Smart Technologies in the Professional Training of Students of the Law Departments for the Development of their Critical Thinking. *International Journal of Learning, Teaching and Educational Research*, 19(3). Vol. 19, No. 3, pp. 174-187, March 2020. <https://doi.org/10.26803/ijlter.19.3.10>.

догматики (уособлених у працях Наталії Оніщенко та Жанни Дзейко) та новітніх концептуальних підходів до розуміння еволюції правової культури в епоху цифровізації (Ніна Теремцова) дозволяє сформувати якісно новий, людиноцентричний та високотехнологічний механізм вітчизняної правотворчості.

ВИСНОВКИ

Узагальнюючи результати проведеного комплексного дослідження об'єктів та засобів правотворчого інструментарію в умовах європейської інтеграції крізь призму ціннісно-аксіологічного виміру, можна сформулювати такі теоретичні та практичні висновки:

1. Трансформація сучасного правотворчого механізму відбувається не лише на технологічному рівні юридичної техніки, а й у площині фундаментальних правових цінностей. Встановлено, що правотворчий інструментарій еволюціонує від суто прикладного, праксеологічного апарату до дієвої системи об'єктивації гуманістичних ідеалів. Євроінтеграційні процеси виступають потужним каталізатором цього поступу, спонукаючи вітчизняного законодавця переходити від практики безсистемного нормотворення до якісного, цілісного та прогнозованого проектування актів.

2. Переосмислення сутності об'єктів правотворчості дозволило чітко диференціювати три взаємопов'язані рівні правового впливу: матеріальний (цифрова економіка, соціоекологічна стійкість), інституційний (модернізація державного апарату та процедур ухвалення рішень) та аксіологічний (правосвідомість і правова ментальність). Доведено, що без ціннісної трансформації правової ментальності та культури безпосередніх суб'єктів правотворчості будь-які суто технічні чи механічні запозичення стандартів ЄС залишатимуться малоефективними й декларативними.

3. Системний підхід до класифікації та застосування засобів правотворчості вимагає гармонійного поєднання фундаментальних здобутків вітчизняної теоретико-правової школи та новітніх технологічних рішень. Базові доктринальні праці Наталії Оніщенко, Світлани Бобровник та Жанни Дзейко складають той стійкий методологічний фундамент, який дозволяє зберегти стабільність і цілісність національного правового поля, тоді як сучасні цифрові інструменти забезпечують його необхідну гнучкість, динамізм та відповідність глобальним запитам часу.

4. Впровадження інноваційної концепції Smart Law та системний розвиток цифрової правової культури (за концепцією Ніни Теремцової) визначено як стратегічний пріоритет модернізації правової системи. Використання LegalTech-інструментів та аналітики Big Data дозволяє

мінімізувати корупційні ризики, усунути деструктивний суб'єктивізм, роблячи вітчизняний правотворчий процес інклюзивним, прозорим та партисипативним, що повністю відповідає вимогам *acquis communautaire* та принципам верховенства права.

5. Перспективним вектором подальшого теоретико-прикладного розвитку є формування єдиного цифрового інтелектуального середовища для правотворчості. Створення систем автоматизованого прогнозування довгострокових наслідків ухвалення нормативних актів дозволить превентивно запобігати юридичним колізіям і дефектам у праві, безпосередньо сприяючи утвердженню людської гідності як найвищої соціальної та правової цінності.

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено комплексний теоретико-правовий аналіз трансформації об'єктів та засобів правотворчого інструментарію в умовах європейської інтеграції України. Актуальність дослідження зумовлена об'єктивною необхідністю рішучого переходу від суто нормативістського підходу до ціннісно-аксіологічного розуміння сутності й архітектоники механізму правотворчості.

У роботі обґрунтовано, що в сучасних соціокультурних реаліях правотворчий інструментарій переростає межі класичного техніко-юридичного апарату та стає дієвим засобом меж'єктивації європейських правових цінностей. Доведено, що об'єктом правотворчого впливу сьогодні є не лише нормативний текст майбутнього акта, а й безпосередньо правова ментальність та професійна культура суб'єктів правотворчості. Особливу увагу приділено аналізу ролі професійної правової культури правників, яка виступає специфічним «аксіологічним фільтром» у процесі адаптації та імплементації стандартів *acquis communautaire*.

Визначено, що цифрова трансформація правотворчості через розгортання інноваційної концепції *Smart Law* виступає стратегічним засобом забезпечення прозорості, підзвітності та інклюзивності публічного управління. Результати дослідження підтверджують необхідність органічного синергетичного синтезу традиційних правотворчих засобів із новітніми технологіями *Big Data* та алгоритмізованого прогностичного моделювання. Аргументовано, що такий міждисциплінарний підхід радикально мінімізує деструктивний вплив суб'єктивного чинника й суттєво зміцнює принцип юридичної визначеності. Сформульовано узагальнювальний висновок, що ціннісно-орієнтований правотворчий інструментарій є фундаментальним базисом для успішної інтеграції та формування єдиного європейського правового простору в Україні.

Література

1. Narits R. *Methodology of Law*. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1997. 150 p.
2. Oviir S. Thoughts on Parliamentarism, Democracy and Trends in the Riigikogu. *Riigikogu Toimetised*. 2000. № 2. P. 13–22.
3. Костицький В. В. Екологічне законодавство України. Київ: Нічлава, 1998. 112 с.
4. Бобровник С. В. Компромiс і конфлікт у праві: антрополого-комунікативний підхід до аналізу : монографія. Київ: Юридична думка, 2011. 384 с.
5. Малишев Б. В. Правова система (телеологічний вимір) : монографія. Київ: ВД Дакор, 2012. 364 с.
6. Теремцова Н.В. Професійна правова культура правників як чинник Європейської інтеграції України. *Colloquium-journal* №5 (270), 2026. *Część 1* (Warszawa, Polska). – С. 81-85. – 90 с. URL: <https://colloquium-journal.org>.
7. Дзейко Ж. Методи досліджень законодавчої техніки. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2010. Вип. 82. С. 19-23. URL: <http://nbuv.gov.ua>.
8. Levits E. The Quality of Controls over the Quality of Legislation. *Juridica International*. 2014. Vol. 21. P. 14–21.
9. Дубов Г. О. До питання визначення об'єкта і предмета в наукових юридичних дослідженнях. *Альманах права*. Випуск 15. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2024. С. 44–48.
10. Онiщенко Н. М. Правова психологія в контексті сприйняття права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2018. № 8. С. 32–36.
11. Kopotun, I. M., Durdynets, M. Y., Teremtsova, N. V., Markina, L. L., & Prisyakova, L. M. (2020). The Use of Smart Technologies in the Professional Training of Students of the Law Departments for the Development of their Critical Thinking. *International Journal of Learning, Teaching and Educational Research*, 19(3). Vol. 19, No. 3. P. 174-187. URL: <https://doi.org/10.26803/ijlter.19.3.10>.

Information about the author:

Overchuk Olena Mykolaivna,

PhD Student at the Educational and Scientific Institute of Law,
Taras Shevchenko National University of Kyiv,
34, Volodymyrska Street, Kyiv, 01601, Ukraine

СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Орлова Н. С.

ВСТУП

У світлі прагнення України інтегруватися в Європейський Союз (ЄС), особливо актуальним стає реалізація механізмів публічного управління та адміністрування, стратегічних намірів та нормативно-правового забезпечення процесів у різних напрямках та сферах державного управління. Це передбачає адаптацію державного управління до європейських законодавчих та цифрових стандартів з метою більш глибокого реформування системи й досягнення відповідності європейським вимогам.

На державному рівні протягом 10 років активно ведеться комунікація з громадськістю та органами державної влади щодо створення відповідного розуміння загальних завдань та їх реалізації, щодо етапів європейської інтеграції України. У схваленій Стратегії комунікації з питань європейської інтеграції України до 2026 року визначено стратегічні цілі державного управління у напрямку створення інформаційного поля та інформаційної інфраструктури в суспільстві для реалізації євроінтеграційного курсу¹.

Стратегічні цілі сформульовано, спираючись на проведення інформаційно-комунікаційної роботи на підтримку європейського курсу та заходів, які допоможуть інтегрувати Україну в політичний, економічний та культурний простір ЄС. Також, пріоритетним завданням є співпраця та координація зусиль щодо комунікаційних процесів в умовах європейської інтеграції України між державними органами, установами та організаціями.

Процес цифровізації в Україні нерозривно пов'язаний із модернізацією правового поля та його гармонізацією із законодавством ЄС. Наукові дослідження 2024-2025 рр. акцентують увагу на тому, що цифровізація публічного адміністрування є стратегічним фактором модернізації правового забезпечення підприємництва та державного сектору в цілому. Цифровізація публічного управління покликана зробити взаємодію громадян та бізнесу з державними органами влади

¹ Про схвалення Стратегії комунікації з питань європейської інтеграції України на період до 2026 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2022 р. № 1155-р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1155-2022-p#Text> (дата звернення: 28.01.2026).

більш прозорою, швидкою та комфортною та прозорою, покращити рівень задоволеності громадян державними послугами та полегшити процеси адміністрування в державних органах влади.

Аналіз сучасних тенденцій у розвитку державного управління в Україні свідчить про глибоку трансформацію та реформування державної служби, спрямовану на європейську інтеграцію, цифровізацію та підвищення ефективності в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення.

1. Інституційна спроможність органів публічної влади як запорука успішної євроінтеграції

Ключові напрями реформування державного управління в Україні покладено у стратегічний План для Ukraine Facility (2024-2027 рр.). Цей документ представляє аналітичний огляд комплексних реформ, запланованих в Україні на період 2024-2027 рр. у рамках Плану для програми Ukraine Facility. Заплановані трансформації в державному управлінні є системною відповіддю на виклики, які значно посилені повномасштабною збройною агресією Російської Федерації, та спрямовані на фундаментальну модернізацію державного управління, зміцнення економічної стійкості та прискорення інтеграції до ЄС. План для Ukraine Facility є не лише інструментом фінансової підтримки, а й дорожньою картою для побудови сучасної, стійкої та європейської держави.

Стратегічна важливість реформування системи державного управління полягає у створенні міцного фундаменту для всіх подальших перетворень в країні. Метою трансформацій органів державного управління є побудова професійної, прозорої, підзвітної та ефективної державної служби, яка функціонує на основі принципів належного врядування, розроблених Організацією економічного співробітництва та розвитку (OECD/SIGMA). Саме така державна служба здатна забезпечити якісну реалізацію реформ у сферах економіки, правосуддя та соціальної політики, а також ефективно управляти процесами повоєнного відновлення та європейської інтеграції².

Офіційний початок переговорів про вступ України до ЄС висунув безпрецедентні вимоги до інституційної спроможності української державної служби. Це не просто технічний процес, а стратегічне завдання національного масштабу, успіх якого напряму залежить від кадрового потенціалу, організаційної структури та ефективності органів

² Індикатори Плану для Ukraine Facility 2024-2027. URL: https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/12/indikatori-pu_ukr.pdf (дата звернення: 28.01.2026).

влади. Від здатності державних службовців вести складні переговори, адаптувати тисячі актів європейського законодавства та впроваджувати реформи залежить не лише темп, але й сама якість інтеграції України до ЄС.

Тому, метою розділу є ідентифікація ключових викликів та формулювання стратегічних напрямів для системного розвитку інституційної спроможності державної влади та цифрових трансформацій у публічному управлінні. Аналіз ґрунтується на глибокому вивченні даних звітів Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) за 2024-2025 рр., статистичних даних ЄС, глобальних та європейських індексів, стратегічних завдань реформування системи державного управління, що дозволяє перейти від констатації проблем в публічному секторі та органах влади до обґрунтованих практичних рекомендацій.

На основі аналізу звіту НАДС 2025 року та результатів досліджень інституційної спроможності органів публічної влади можна виділити ключові аспекти поточного стану та критичні потреби в умовах євроінтеграції³.

Тепер інституційна спроможність органів державної влади оцінюється не лише через призму внутрішньої ефективності, а й через здатність імплемувати *acquis communautaire* (право ЄС) та ефективно управляти фінансовою допомогою (зокрема, в рамках *Ukraine Facility*). Аналіз інституційної спроможності базується на ключових документах останнього періоду:

звіти Європейської Комісії щодо України (2024, 2025): оцінка прогресу в межах «Пакету розширення»;

моніторингові звіти SIGMA (OECD): оцінка відповідності принципам державного управління;

урядові стратегічні документи: Дорожні карти з реформування державного управління та верховенства права (прийняті у травні 2025 року).

Єврокомісія та SIGMA наголошують, що реформа державного управління є фундаментом для всіх інших секторальних реформ. Позитивні зрушення у реформуванні сучасного державного управління стали за останні роки: запуск переговорної архітектури (у 2024-2025 рр. Україна успішно сформувала переговорні групи (35 груп) та завершила двосторонні зустрічі (скрінінг) законодавства);

³ Звіт за результатами щорічного проведення аналізу потреб щодо інституційної спроможності та кадрового складу державних органів, відповідальних за виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, на центральному та регіональному рівнях. Київ: НАДС, 2025. 132 с.

цифровізація (високу оцінку отримали цифрові інструменти («Дія», система «Трембіта»), які забезпечують прозорість та доступність послуг навіть в умовах війни); реформа оплати праці (у 2024 році розпочався перехід на грейдову систему оплати праці (на основі класифікації посад), що є кроком до прозорості та справедливості винагород).

Критичними викликами у реалізації реформи залишаються наступні сегменти державного управління:

- кадровий голод та плінність кадрів: через війну та неконкурентні зарплати державна служба втрачає кваліфікованих фахівців. Призупинення конкурсів під час воєнного стану (хоча й вимушене) викликає занепокоєння;

- антикорупційна інфраструктура: у звіті Європейської комісії 2025 року наголошується на необхідності подальшого посилення незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) та Національного антикорупційного бюро України. Зокрема, йдеться про розширення повноважень керівника САП та забезпечення інституційної автономії (власна експертиза, прослуховування);

- управління публічними фінансами: існують зауваження до незалежності та ефективності Рахункової палати та Держаудитслужби. В подальшому необхідно чітко розмежувати їхні повноваження та запровадити ризик-орієнтований підхід.

Процес євроінтеграції України у 2024-2025 рр. набув певних результатів та перейшов у фазу офіційних переговорів про вступ до ЄС, що включає скринінг законодавства та підготовку до відкриття переговорних кластерів. Це зумовило значне розширення інституційної архітектури та залучення фахівців. У 2025 році до виконання євроінтеграційних зобов'язань залучено 614 структурних підрозділів (проти 485 у 2024 році) та 3593 фахівців, що свідчить про глибоку професіоналізацію команд в умовах інтенсифікації процесів євроінтеграції.

Попри зростання кількості фахівців, залишається невідкладна потреба у посиленні кадрового складу. Загальна додаткова потреба становить 953 особи, а для належного функціонування необхідно створити 537 нових штатних одиниць. Лише 44% фахівців володіють англійською мовою на рівні B1 і вище. Хоча в координаційних підрозділах цей показник високий (85%), у підрозділах, що займаються безпосередньо адаптацією законодавства, він становить лише 42%. На регіональному рівні євроінтеграційні функції часто покладаються на підрозділи економіки або міжнародного співробітництва як додаткові. Лише 48% регіональних фахівців мають достатній рівень англійської мови. Основною проблемою тут є підготовка до роботи зі структурними

фондами ЄС. Ключовими перепонами є низький рівень оплати праці, що веде до плінності кадрів, брак фахівців зі знанням права ЄС та відсутність знання мови.

На основі аналізу можна запропонувати наступні конкретні кроки для посилення органів публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції.

1. Трансформація системи управління людськими ресурсами. Євроінтеграція вимагає професіоналів, здатних працювати зі складним законодавством ЄС. Метою наряду є забезпечити прозорий доступ до посад, мінімізувати політичний вплив на призначення та відновити довіру до державної служби як роботодавця. Потрібно розробити поетапний план відновлення конкурсних процедур на державну службу (починаючи з категорій «А» та посад, критичних для євроінтеграції), адаптований до умов воєнного стану.

2. Інституціоналізація урядової координації євроінтеграції. Поточна модель координації потребує посилення для ефективного управління переговорним процесом. Необхідно забезпечити узгодженість політик між міністерствами, уникнути дублювання функцій та пришвидшити адаптацію законодавства. А також, потрібно посилити спроможність Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції та заступників міністрів з питань євроінтеграції (CDTO/Euro-integration). Запровадити єдину цифрову систему моніторингу виконання Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію.

3. Масштабне навчання та розвиток компетенцій щодо EU Acquis. Брак знань специфіки права ЄС є «вузьким місцем» у багатьох відомствах. Необхідним є запровадити обов'язкові спеціалізовані програми професійного розвитку для державних службовців щодо конкретних розділів переговорів (а не загальні курси). Інтегрувати вимогу володіння англійською мовою (на рівні не нижче B2) для посад, дотичних до євроінтеграції, із забезпеченням державного фінансування мовних курсів.

4. Завершення реформи оплати праці та впровадження системи мотивації. Без конкурентної заробітної плати неможливо залучити фахівців, здатних конкурувати з приватним сектором та міжнародними організаціями. Тому є потреба у повній легалізації та імплементації нової моделі оплати праці на основі класифікації посад (завершення пілотного проекту 2024-2025 рр.), де основна частина заробітної плати є фіксованою (оклад), а премії – чітко регламентованими та обмеженими.

5. Посилення системи публічного фінансового контролю та аудиту. Це критична вимога для доступу до фондів ЄС (Ukraine Facility). Для цього потрібно реформувати Рахункову палату згідно з

міжнародними стандартами (INTOSAI), забезпечивши її політичну та фінансову незалежність. Впровадити повноцінний внутрішній аудит у міністерствах та відомствах, який фокусується на ефективності, а не лише на відповідності. Ці заходи дозволять забезпечити прозоре використання коштів міжнародної допомоги та бюджету, що є ключовим індикатором довіри з боку ЄС.

2. Цифрова трансформація публічного управління в умовах євроінтеграції

Україна вже стала частиною програми ЄС «Цифрова Європа», що дозволяє активізувати нові проекти у сфері розвитку суперкомп'ютерів, штучного інтелекту, кібербезпеки та цифрових навичок і швидко просунути до Єдиного цифрового ринку ЄС.

В 2015 році серед 39 економік Європи Україна посідала 35-те місце, демонструючи кращі результати в галузі інноваційних продуктів (54-те місце), ніж в галузі інноваційних вкладень (80-те місце). В 2025 році Україна має найкращі показники (26,48) в галузі знань і технологій (країни Європи – 34,99), інфраструктури – 40,7 (Європа – 54,13). (рис. 1). Тож, покращення цифрової інфраструктури та розвиток цифрових інструментів, їх активне впровадження та використання дозволяє Україні відповідати високим європейським стандартам.

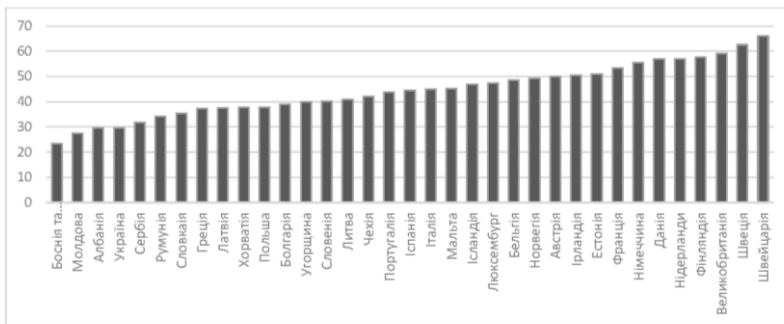


Рис. 1. Рейтинг України за ГІІ в 2025 році серед економік Європи⁴

В 2020 році Україна вперше взяла участь у Європейському дослідженні розвитку сфери відкритих даних Open Data Maturity,

⁴ Ukraine ranking in the Global Innovation Index 2025. WIPO. URL: <https://www.wipo.int/gii-ranking/en/ukraine> (дата звернення: 28.01.2026).

посівши 17 місце серед 35 країн ЄС, а у 2021 році Україна показала вражаючий ріст та зайняла за сукупністю показників 6-е місце серед 34 країн, увійшовши до групи країн-лідерів, які задають міжнародні тренди в сфері відкритих даних⁵. Наразі Україна третій рік поспіль входить до трійки лідерів європейського рейтингу Open Data Maturity, який показує, наскільки ефективно країни управляють, розвивають та використовують відкриті дані (перші позиції рейтингу – Франція, Польща). Рівень зрілості відкритих даних в Україні становить 97% (середній показник у Європі – 83%), що свідчить про ефективність державної політики щодо якості даних та розробки API⁶.

Україна впевнено обійшла інші країни за показником впливу відкритих даних, який складається із стратегічної обізнаності, вимірювання повторного використання даних та створення антикорупційного та соціального впливу (рис.2.). Це є незаперечним свідченням прозорої роботи уряду, успішної антикорупційної політики, високим розвитком open data продуктів і сервісів.

Рейтинг Open Data Inventory визначає наскільки повними є статистичні пропозиції країни та чи відповідають її дані міжнародним стандартам відкритості, загальний бал є комбінацією підпоказника охоплення даних і підпоказника відкритості даних. За даними світового рейтингу Open Data Inventory в 2024 році Україна посіла 65 місце зі 138 із загальним балом 64⁷.

⁵ Open Data Maturity Report 2025. European Union. URL: <https://data.europa.eu/en/open-data-maturity/2025#open-data-in-europe-2025> (дата звернення: 28.01.2026).

⁶ Open Data Maturity Report 2025. European Union. URL: <https://data.europa.eu/en/open-data-maturity/2025#open-data-in-europe-2025> (дата звернення: 28.01.2026).

⁷ Україна в трійці лідерів Open Data Maturity 2023 – європейському рейтингу сфери відкритих даних. Tapas. URL: <https://tapas.org.ua/all-uk/news-uk/ukraina-v-trijtsi-lideriv-open-data-maturity-2023-ievrojejskomu-rejtynhu-sfery-vidkrytykh-danykh/#:~:text=%D0%84%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%20%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0%20%D1%83%20%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D1%96%2C%20%D1%8F%D0%BA%D0%B0,%D0%92%D0%BF%D0%BB%D0%B8%D0%B2%20%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%85%20%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%E2%80%94%20600%20%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B2> (дата звернення: 28.01.2026).

⁷ Ukraine Country Profile. Open Data Watch. URL: <https://odin.opendatawatch.com/Report/countryProfileUpdated/UKR?year=2024> (дата звернення: 28.01.2026).

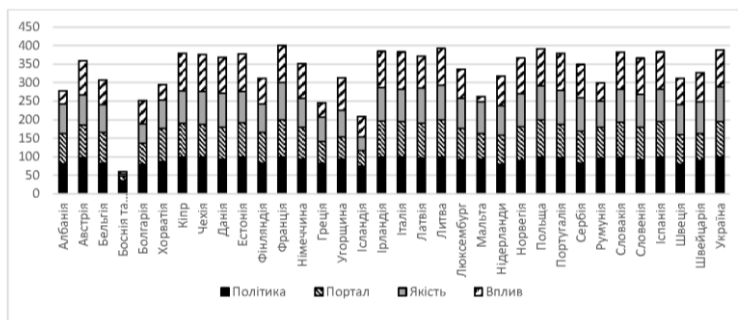


Рис. 2. Рівень зрілості відкритих даних країн Європи в 2025 році⁵

У контексті адаптації до стандартів ЄС в публічному управлінні науковці виділяють наступні пріоритетні напрями України (табл. 1):

кібербезпека (Директива NIS2): необхідність імплементації Директиви (EU) 2022/2555 для забезпечення високого спільного рівня безпеки інформаційних систем⁸;

цифрова ідентифікація (Регламент eIDAS 2): узгодження з європейською рамкою цифрової ідентифікації (Regulation (EU) 2024/1183) для розвитку транскордонних довірчих послуг⁸;

штучний інтелект (AI Act): аналіз критеріїв визначення систем штучного інтелекту з високим ступенем ризику, які можуть впливати на права громадян, зокрема на виборче право⁹;

цифрова доступність: адаптація законодавства до вимог ЄС щодо доступності веб-сайтів та мобільних застосунків для осіб з інвалідністю, що має бути реалізовано до червня 2025 року¹⁰.

⁸ Ненько С.С. Цифровізація публічного адміністрування як фактор модернізації адміністративно-правового забезпечення підприємництва. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. №9. С.160-165. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-9/33>

⁹ Адаптація законодавства ЄС у сфері штучного інтелекту до виборчих процесів: Шлях для України. Київ: IFES Україна, 2024. 38 с.

¹⁰ Законодавче регулювання цифрової безбар'єрності: найкращі європейські практики. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-11/undp_ukraine_-_digital_accessibility_legislation_european_best_practices.pdf (дата звернення: 28.01.2026).

**Напрями адаптації до стандартів ЄС цифровізації
публічного управління**

Законодавчий акт / Директива ЄС	Сфера впливу	Статус адаптації в Україні (2025)
Директива NIS2	Кібербезпека мережевих систем	У стані активної імplementації в національне законодавство
Regulation (EU) 2024/1183	Європейська цифрова ідентичність	Основа для взаємного визнання цифрових підписів та документів
AI Act 2024/1689	Регулювання штучного інтелекту	Розробка критеріїв для систем ШІ з високим ризиком
Onlinezugangsgesetz (Досвід Німеччини)	Юридична імперативність цифрових послуг	Розглядається як модель для вдосконалення українського права

На сучасному етапі цифровізації публічного сектору в Україні відбувається робота за 94 проектами в наступних сферах діяльності органів публічної влади: юстиція, соціальна політика, захист довкілля та природних ресурсів, розвиток громад та територій, охорона здоров'я, економіка та торгівля, фінанси, освіта та наука, реінтеграція, культура та інформаційна політика, оборона, ветерани, енергетика, закордонні справи, внутрішні справи, сільське господарство, інфраструктура, молодь і спорт, державне майно, антимонопольний, статистика, кіберзахист, цифрова трансформація (табл. 2) (на основі¹¹).

ЄС допомагає забезпечити в умовах війни стабільність і розвиток українського Інтернет-сектору як у рамках партнерства у сфері цифровізації, так і шляхом розвитку військово-технічного співробітництва, здійснення цільових акцій і заходів з посилення кіберзахисту України. Зокрема, ЄС запровадив проєкт «Підтримка ЄС для зміцнення кібербезпеки в Україні» (10 млн. євро), а у грудні 2022 р. відкрито у Києві лабораторію кіберзахисту, яка допомагатиме Збройним Силам України захистити себе та український кіберпростір від атак з боку російського агресора. Паралельно в рамках програми EU4DigitalUA здійснюється обмін досвідом фахівців ЄС і українських експертів щодо впровадження найкращих практик захисту даних і побудови адаптивної системи кіберстійкості¹².

¹¹ Проєкти цифрової трансформації. Цифрова держава. URL: <https://plan2.dii.gov.ua/projects> (дата звернення: 28.01.2026).

¹² Україна на шляху до ЄС: реалії перспективи. Київ: Центр Разумкова, 2022. 132 с.

Таблиця 2

Проекти цифрової трансформації у публічному секторі України

Назва проєкту	Ключові завдання	Підпроєкти
Електронні довірчі послуги (eID)	Запровадження мобільного кваліфікованого електронного підпису (ДіяID) на базі єдиного державного веб-порталу електронних послуг, подальша гармонізація та наближення українського законодавства та стандартів у сфері довірчих послуг до вимог Європейського Союзу, розвиток інфраструктури довірчих послуг	Віддалений кваліфікований електронний підпис (ДіяID) Спільний робочий план співпраці між Європейським Союзом та Україною у сфері електронних довірчих послуг Зміни до Закону України «Про електронні довірчі послуги» стосовно поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг Розвиток системи електронної ідентифікації
Електронна демократія (e-Демократія)	Запровадження інструментів електронної демократії: електронних петицій, опитувань, обговорення проєктів нормативно-правових актів, громадського бюджету, звернень громадян	Платформа Взаємодія
Цифрова економіка (e-Економіка)	Запровадження електронного резидентства, становлення віртуальних активів, віртуальної економічної зони Дія.Сіті.	-
Цифровізація освіти (e-Грамотність)	Запровадження та розвиток Національної платформи цифрової грамотності. Збільшення рівня цифрової грамотності українців з метою підвищення конкурентоспроможності економіки України	Створення проєктного офісу з цифрової грамотності для створення/унормування законодавчої та нормативної бази з теми цифрової грамотності
Розвиток інфраструктури широкопasmового доступу до Інтернету (e-Доступ)	Забезпечення підключення соціальних об'єктів, населених пунктів до швидкісного фіксованого доступу до мережі Інтернет, покриття населених пунктів швидкісним мобільним Інтернетом, покриття міжнародних автошляхів та залізничних шляхів швидкісним мобільним Інтернетом	Покриття території України швидкісним мобільним ШСД Покриття населених пунктів швидкісним фіксованим ШСД Створення цифрової доступності особам з інвалідністю Загальний розвиток цифрової інфраструктури

Сектор електронних комунікацій України успішно перейшов від стратегії виживання до стратегії випереджального розвитку, ставши

невід'ємною частиною європейського цифрового простору. Пріоритетним завданням для державних та комерційних структур є відновлення пошкодженої цифрової інфраструктури України. Військова агресія завдала цифровій інфраструктурі України збитків, які Світовий банк оцінює у 2,6 млрд. дол.США. Понад 25% усіх Інтернет-мереж країни зазнали пошкоджень, що еквівалентно 1,7 млн. ліній фіксованого зв'язку, знищено понад 4,3 тис. базових станцій та 30 тис. км ліній зв'язку. Для повного відновлення цифрової інфраструктури необхідно близько 1,79 млрд. дол. США на будівельні роботи (розчищення уламків, відновлення споруд, веж) та 0,71 млрд. дол. США на закупівлю високотехнологічного обладнання (вежі, кабелі, сервери) (рис. 3) (на основі^{13 14}).

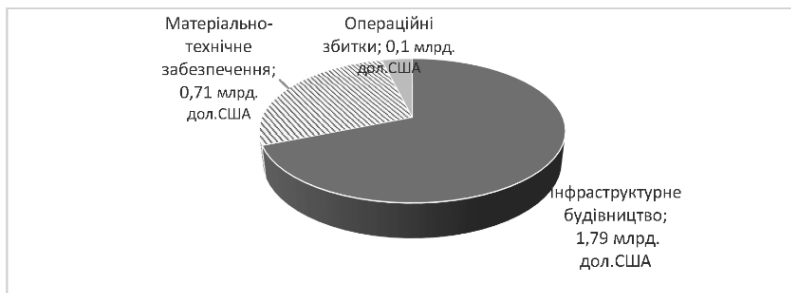


Рис. 3. Структура потреби у фінансуванні для відновлення цифрової інфраструктури України за даними Світового банку

З метою створення умов для сталого розвитку сфери електронних комунікацій та гармонізації українського законодавства з міжнародними стандартами розроблено проект Стратегії розвитку сфери електронних комунікацій на період до 2030 року¹⁵.

¹³ Атаки на енергетичну інфраструктуру: оновлені прогнози та наслідки під час опалювального сезону 2024-2025 років. Thematic Report. URL: https://www.acaps.org/fileadmin/Data_Product/Additional_resources/20250219_ACAPS_Ukraine_-_Energy_infrastructure_attacks-Updated_outlook_and_impact_during_the_2024-2025_cold_season_Translation.pdf (дата звернення: 28.01.2026).

¹⁴ Світовий банк оцінив збитки українського телеком-ринку у \$2,6 млрд. Фінансовий клуб. URL: <https://finclub.net/news/svitoviy-bank-otsinyv-zbytku-ukrainskoho-telekomrynku-u-usd2-6-mlrd.html> (дата звернення: 28.01.2026).

¹⁵ Стратегія розвитку сфери електронних комунікацій України на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 червня 2025 р. № 546-р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/546-2025-%D1%80> (дата звернення: 28.01.2026).

В умовах війни супутниковий зв'язок еволюціонував з нішевого рішення у критично важливий компонент національної безпеки. Система Starlink стала основою критичного зв'язку для державних установ та громадського сектору. Станом на 2024-2025 рр. Україна використовує близько 42 тис. терміналів Starlink у державному секторі. Протягом періоду 2022-2024 рр. USAID спільно зі SpaceX передали Україні 5175 терміналів для підтримки цивільних служб, лікарень та шкіл.

Рівень проникнення онлайн-користувачів в Україні становив 82,4% від загальної кількості населення. На початку 2025 року кількість користувачів Інтернету в Україні зросла на 2,03 млн. (+2,2%) порівняно з 2021 роком та нараховує загалом 31,5 млн. користувачів (населення 38,3 млн. осіб). Понад 50% всього населення країни (враховуючи дітей та людей похилого віку) та майже 80% економічно активного населення користуються цифровими державними сервісами. За даними щорічного дослідження Global Skill Report 2025 від Coursera у категорії країн-лідерів Україна за цифрових навичками посіла 15-те місце серед 100 країн світу, випереджаючи Сінгапур, Фінляндію, Південну Корею.

Станом на 2025 рік Україна має високий рівень покриття фіксованим Інтернетом, особливо в містах (понад 80% домогосподарств), з активним розширенням оптичних мереж провайдерів, який будує мережі навіть у складних регіонах. Хоча мобільний інтернет домінує в селах, він поступається волоконно-оптиці за швидкістю та стабільністю, а загальна середня швидкість за даними Speedtest Global Index зросла до близько 300 Мбіт/с, що перевищує показники багатьох європейських країн. Таким чином, покриття волоконно-оптичними мережами в Україні є динамічним, демонструючи значний прогрес та фокус на якість зв'язку навіть під час війни, хоча й зберігається певний «цифровий розкол» між містами та віддаленими районами^{16 17}.

Впровадження 5G в Україні є не лише технологічним, а й геополітичним кроком, що демонструє готовність країни до майбутнього навіть під час війни. Для забезпечення впровадження 5G

¹⁶ Давиденко М. Інтернет-провайдери України: огляд, тарифи та вибір у 2025. URL: <https://engage.org.ua/internet-provajdery-ukrayiny-oglyad-taryfy-ta-vybir-u-2025/#:~:text=%D0%97%D0%B0%20%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B8%20%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B8%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8,%D1%82%D0%B8%20%D0%B2%20%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D1%96%20%D0%B2%D1%96%D1%80%D1%82%D1%83%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B2%D1%81%D0%B5%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D1%83> (дата звернення: 28.01.2026).

¹⁷ Digital 2025: Ukraine. Datareportal. URL: <https://datareportal.com/reports/digital-2025-ukraine> (дата звернення: 28.01.2026).

технологій в Україні необхідно забезпечити наявність спектру в кількох діапазонах частот: у так званому C-Band (3,4-3,8 ГГц) та цифровому дивіденді 2 (діапазон 700 МГц), забезпечивши конверсію частот із поточного використання іншими технологіями у перспективну 5G технологію. Крім процедури конверсії держава має провести всі необхідні дослідження з електромагнітної сумісності в даних спектрах та льотні експерименти зі спецкористувачами, що виключають перешкоди при подальшому використанні спектра з комерційною метою. Для швидкого розгортання мереж 5-го покоління необхідно впровадити європейські норми у будівництво малих базових станцій (small cells) та антен без отримання дозвільних та погоджувальних документів. Впровадження 5G дасть найбільший вплив на розвиток телекомунікаційного сектору та цифровізації економіки України¹⁸. Планується, що до кінця 2026 року пілотні зони з'являться у Бородянці, Харкові, Києві та Одесі. Для забезпечення стабільності мереж під час відключень електроенергії базові станції були модернізовані акумуляторами, що забезпечують 4-10 годин автономної роботи, та стаціонарними генераторами на критичних вузлах.

Серед основних факторів розвитку сфери відкритих даних з огляду на проблеми та виклики воєнного часу є національна безпека, боротьба з корупцією та підзвітність держави, екологія та сталий розвиток, євроінтеграція, ІТ-прогрес. Вплив цих груп факторів на сферу відкритих даних в Україні є комплексним і вимагає від держави гнучкості у відповіді на сучасні виклики й активного використання можливостей, що відкриваються завдяки технологічному прогресу, для забезпечення прозорості й ефективності управління¹⁹.

Подальша урядова політика щодо цифровізації публічного управління в Україні має бути направлена на вирішення критичних бар'єрів, таких як завершення гармонізації законодавства про захист персональних даних, відкриті дані, кібербезпеку, зменшення ризиків витоку персональних даних, подолання «цифрового розриву» у постраждалих регіонах, покращення координації дій органів влади, спрямованих на втілення завдань розвитку е-урядування²⁰.

¹⁸ Інтеграція України до внутрішнього ринку ЄС в умовах війни: виклики та можливості. Київ: ГО «Український центр європейської політики», 2023. 64 с.

¹⁹ Стратегія розвитку сфери відкритих даних України на 2025–2027 роки (проект). URL: <https://data.gov.ua/uploads/files/2024-06-04-131815.019620ODStrategy2025-2027.pdf> (дата звернення: 28.01.2026).

²⁰ Проблемні питання розвитку електронного урядування в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-12/elektron_vriadvu-26faf.pdf (дата звернення: 28.01.2026).

Аналіз сучасного стану цифровізації публічного управління у 2023-2024 рр. демонструє, що Україна завдяки стійкості та адаптивності, європейській сумісності, технологічному лідерству, проявленому в сфері публічного управління, виборола кращі позиції у міжнародних рейтингах в серії розвитку інформаційного суспільства, що свідчить про успішне поєднання політичної волі, технологічної гнучкості та суспільної довіри. Цифровізація публічного управління залишається не просто сервісною функцією, а фундаментом для відновлення, прозорості та європейського майбутнього України. Також, вона є сервісним інструментом, драйвером економічної стійкості (в 2023-2024 рр. ІТ-сектор забезпечив 37,4% всього експорту послуг України).

ВИСНОВКИ

Процеси цифровізації у публічному секторі активно тривають в рамках Угоди про асоціацію та є продовженням реформи державного управління в Україні. Завдяки інтенсифікації співробітництва з ЄС Україні вдалося розширити доступ до online-ринків та e-послуг країн Європи, усунути адміністративні бар'єри, розвинути електронне врядування. Загалом, Україна демонструє високий темп цифрового розвитку в публічному управлінні, що є важливим для модернізації держави та європейської інтеграції.

Залишається важливим для України забезпечення технічної спроможності та сумісності цифрових систем з ЄС, покращення доступу громадян до високошвидкісного Інтернету, отримання якісних online-послуг та покращення цифрових навичок.

Інституційна спроможність органів публічної влади України демонструє високу стійкість, однак для успішного вступу до ЄС необхідний перехід від «антикризового менеджменту» до системного стратегічного планування та побудови професійної, політично нейтральної державної служби. Ключовим фактором успіху стане здатність влади забезпечити ефективну координацію євроінтеграційних процесів на всіх рівнях.

АНОТАЦІЯ

Розділ присвячений обґрунтуванню рекомендацій та пропозицій щодо подальшого реформування державного управління в умовах євроінтеграції та цифрових трансформацій. Основний фокус приділено ідентифікації ключових викликів імплементації європейських стандартів та законодавчих вимог щодо трансформацій органів державної влади. Проведений аналіз викликів у реформуванні державного управління в умовах євроінтеграції за період 2024-2025 років. Також, наведено данні щодо покращення цифрової інфраструктури та розвитку цифрових інструментів в Україні на прикладі

рейтингів країн Європейського Союзу. Доведено, що Україна досягла прогресу в активному впровадженні та використанні цифрових інструментів, розвитку цифрової інфраструктури, що дозволяє відповідати високим європейським стандартам. Сформульовано стратегічні напрями для системного розвитку інституційної спроможності державної влади та цифрових трансформацій у публічному управлінні.

Література

1. Про схвалення Стратегії комунікації з питань європейської інтеграції України на період до 2026 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2022 р. № 1155-р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1155-2022-p#Text> (дата звернення: 28.01.2026).

2. Індикатори Плану для Ukraine Facility 2024-2027. URL: https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/12/indikatori-pu_ukr.pdf (дата звернення: 28.01.2026).

3. Звіт за результатами щорічного проведення аналізу потреб щодо інституційної спроможності та кадрового складу державних органів, відповідальних за виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, на центральному та регіональному рівнях. Київ: НАДС, 2025. 132 с.

4. Ukraine ranking in the Global Innovation Index 2025. WIPO. URL: <https://www.wipo.int/gii-ranking/en/ukraine> (дата звернення: 28.01.2026).

5. Open Data Maturity Report 2025. European Union. URL: <https://data.europa.eu/en/open-data-maturity/2025#open-data-in-europe-2025> (дата звернення: 28.01.2026).

6. Україна в трійці лідерів Open Data Maturity 2023 – європейському рейтингу сфери відкритих даних. Tapas. URL: <https://tapas.org.ua/all-uk/news-uk/ukraina-v-trijtsi-lideriv-open-data-maturity-2023-ievropejskomu-rejtynhu-sfery-vidkrytykh-danykh/#:~:text=%D0%84%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0%20%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0%20%D1%83%20%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D1%96%2C%20%D1%8F%D0%BA%D0%B0,%D0%92%D0%BF%D0%BB%D0%B8%D0%B2%20%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B8%D1%85%20%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%E2%80%94%94%20600%20%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B2> (дата звернення: 28.01.2026).

7. Ukraine Country Profile. Open Data Watch. URL: <https://odin.opendatawatch.com/Report/countryProfileUpdated/UKR?year=2024> (дата звернення: 28.01.2026).

8. Ненько С.С. Цифровізація публічного адміністрування як фактор модернізації адміністративно-правового забезпечення підприємництва. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. №9. С. 160-165. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-9/33>

9. Адаптація законодавства ЄС у сфері штучного інтелекту до виборчих процесів: Шлях для України. Київ: IFES Україна, 2024. 38 с.

10. Законодавче регулювання цифрової безбар'єрності: найкращі європейські практики. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-11/undp_ukraine_-_digital_accessibility_legislation_european_best_practices.pdf (дата звернення: 28.01.2026).

11. Проекти цифрової трансформації. Цифрова держава. URL: <https://plan2.dii.gov.ua/projects> (дата звернення: 28.01.2026).

12. Україна на шляху до ЄС: реалії перспективи. Київ: Центр Разумкова, 2022. 132 с.

13. Атаки на енергетичну інфраструктуру: оновлені прогнози та наслідки під час опалювального сезону 2024-2025 років. Thematic Report. URL:

https://www.acaps.org/fileadmin/Data_Product/Additional_resources/20250219_ACAPS_Ukraine_-_Energy_infrastructure_attacks-Updated_outlook_and_impact_during_the_2024-2025_cold_season_Translation.pdf (дата звернення: 28.01.2026).

14. Світовий банк оцінив збитки українського телеком-ринку у \$2,6 млрд. Фінансовий клуб. URL: <https://finclub.net/news/svitoviy-bank-otsinyv-zbytku-ukrainskoho-telekomrynku-u-usd2-6-mlrd.html> (дата звернення: 28.01.2026).

15. Стратегія розвитку сфери електронних комунікацій України на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 червня 2025 р. № 546-р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/546-2025-%D1%80> (дата звернення: 28.01.2026).

16. Давиденко М. Інтернет-провайдери України: огляд, тарифи та вибір у 2025. URL: <https://engage.org.ua/internet-provaidery-ukrayiny-oglyad-taryfy-ta-vybir-u-2025/#:~:text=%D0%97%D0%B0%20%D0%B4%D0%B0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B8%20%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B8%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8,%D1%82%D0%B8%20%D0%B2%20%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D1%96%20%D0%B2%D1%96%D1%80%D1%82%D1%83%D0%B0%D0>

%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%B2%D1%81%D0%B5%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D1%83 (дата звернення: 28.01.2026).

17. Digital 2025: Ukraine. Datareportal. URL: <https://datareportal.com/reports/digital-2025-ukraine> (дата звернення: 28.01.2026).

18. Інтеграція України до внутрішнього ринку ЄС в умовах війни: виклики та можливості. Київ: ГО «Український центр європейської політики», 2023. 64 с.

19. Стратегія розвитку сфери відкритих даних України на 2025–2027 роки (проект). URL: <https://data.gov.ua/uploads/files/2024-06-04-131815.019620ODStrategy2025-2027.pdf> (дата звернення: 28.01.2026).

20. Проблемні питання розвитку електронного урядування в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-12/elektron_vriaduv-26faf.pdf (дата звернення: 28.01.2026).

Information about the author:

Orlova Nataliia Serhiivna,

Doctor of Science in Public Administration,

Professor, Department of Law and Public Administration,

Sumy State Pedagogical University named after A.S. Makarenko,

87, Romenska St., Sumy, 40002, Ukraine

ЦИФРОВІ ТЕХНОЛОГІЇ ЯК УПРАВЛІНСЬКО-ПРАВОВИЙ ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТА ЗЕЛЕНОГО ПЕРЕХОДУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Перегуда Ю. А.

ВСТУП

Євроінтеграційна трансформація України поєднує зелений перехід, цифрову модернізацію публічного управління, післявоєнне відновлення та інституційну адаптацію до стандартів Європейського Союзу. Спільною умовою реалізації цих напрямів стає інфраструктура даних, контролю, фінансування та публічної підзвітності. Кліматичні, енергетичні, екологічні та відновлювальні зобов'язання потребують цифрових механізмів моніторингу, верифікації, простежуваності, пріоритизації ресурсів і коригування управлінських рішень.

Європейський зелений курс задає широку рамку екологічної модернізації, що охоплює економіку, енергетику, промисловість, транспорт, фінансування та управління ресурсами.¹ Паралельно цифрова політика ЄС до 2030 року визначає цифрову інфраструктуру, цифрові навички, цифровізацію бізнесу та публічних послуг як умови здатності держави й економіки працювати в середовищі даних.² Для України поєднання цих двох рамок має прикладне значення, оскільки зелений перехід і цифрова трансформація прямо закріплені серед наскрізних напрямів Ukraine Facility Plan 2024-2027.³

Національний план з енергетики та клімату України до 2030 року задає кількісну рамку енергетико-кліматичної політики: скорочення викидів парникових газів на 65% порівняно з 1990 роком, досягнення 27% частки відновлюваних джерел енергії у валовому кінцевому енергоспоживанні, обмеження первинного енергоспоживання до 72,224 млн т н.е. та кінцевого енергоспоживання до 42,168 млн т н.е. до

¹ Communication from the Commission. The European Green Deal. COM(2019) 640 final. Brussels, 11.12.2019. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN>.

² Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030. Official Journal of the European Union. 2022. L 323. P. 4-26. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022D2481>.

³ Ukraine Facility Plan 2024-2027. Government of Ukraine. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/ukraine-facility-plan.pdf>.

2030 року.⁴ Управління такими цілями потребує уніфікованих методик, регулярного оновлення показників, цифрових реєстрів, незалежної верифікації та зв'язку між індикаторами й бюджетно-інвестиційними рішеннями.

Українська правова рамка вже містить окремі елементи такої моделі, однак їх інтеграція в єдиний управлінський цикл залишається неповною. Закон України «Про основні засади державної кліматичної політики» визначає правові та організаційні засади низьковуглецевого розвитку, кліматичної нейтральності, адаптації та виконання міжнародних зобов'язань.⁵ Закон України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» формує спеціальний режим кліматичних даних, побудований на вимогах повноти, прозорості, точності, узгодженості, порівняності та верифікації інформації.⁶ Закон України «Про управління відходами» створює правову основу для обліку, простежуваності й контролю потоків відходів, але цифровий компонент такого контролю потребує інституційного й технічного наповнення.⁷

Дослідницька проблема полягає в недостатній інтегрованості кліматичної, екологічної, енергетичної, цифрової та відновлювальної політик. В окремих сферах уже функціонують MRV, DREAM, EcoZagroza, EcoSystem, відкриті дані, реєстри та геоінформаційні рішення. Їх управлінська результативність визначається здатністю формувати повний цикл: дані – моніторинг – звітність – верифікація – управлінське рішення – публічна підзвітність – коригування політики.

Метою розділу є обґрунтування ролі цифрових технологій як управлінсько-правового інструменту реалізації політики сталого розвитку та зеленого переходу України в умовах євроінтеграції. Для досягнення цієї мети розкрито нормативно-стратегічну рамку цифрово-зеленого переходу, систематизовано функції цифрових інструментів у реалізації кліматичних, екологічних, енергетичних та відновлювальних цілей, сформовано індикаторну рамку оцінювання результативності й визначено ризики фрагментованої або формальної цифровізації. Методологічну основу становлять нормативно-правовий аналіз,

⁴National Energy and Climate Plan of Ukraine 2025-2030. Kyiv, 2024. URL: https://www.energy-community.org/dam/jcr:9d144283-08ed-410b-a670-7fd15c7782f2/1_NECP_EnMachineTranslation.pdf.

⁵Про основні засади державної кліматичної політики: Закон України від 08.10.2024 № 3991-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3991-20>.

⁶Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів: Закон України від 12.12.2019 № 377-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20>.

⁷Про управління відходами: Закон України від 20.06.2022 № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20>.

інституційний аналіз, систематизація, порівняльний аналіз, контент-аналіз стратегічних документів та індикаторний підхід.

1. Нормативно-стратегічна рамка цифрово-зеленого переходу України в умовах євроінтеграції

Нормативно-стратегічна рамка цифрово-зеленого переходу України охоплює систему взаємопов'язаних правових режимів із різним рівнем інтегрованості. Її формують п'ять площин: європейська політика подвійного переходу, українське планування відновлення в межах Ukraine Facility, енергетико-кліматичне планування, секторальне екологічне законодавство та загальна правова рамка інформатизації.

Європейська логіка зеленого й цифрового переходу пов'язує екологічну модернізацію зі спроможністю держави, бізнесу та громад працювати з даними. У звіті JRC наголошено на потенціалі взаємного підсилення зеленого й цифрового переходів за умови інституційного узгодження.⁸ Критична академічна література також застерігає від надто прямолінійного трактування подвійного переходу як готової синергії, оскільки політична риторика цифрової та зеленої трансформації часто випереджає реальні інституційні механізми її забезпечення.⁹

Для України розмежування риторики й реального управлінського ефекту має особливе значення. Скорочення викидів парникових газів пов'язане як із декарбонізаційними заходами, так і зі структурними економічними шоками, деіндустріалізацією, окупацією територій, руйнуванням промислової та енергетичної інфраструктури. Цифровий моніторинг має відокремлювати ефект управлінських рішень від наслідків економічного спаду та воєнних втрат.

Ukraine Facility Plan є центральним документом, у якому зелений перехід, цифрова трансформація, відновлення та євроінтеграційні реформи поєднані в логіці публічних інвестицій і структурної модернізації. Цифрова трансформація, зелений перехід і охорона довкілля визначені в ньому як наскрізні напрями реформ та інвестицій.¹⁰ Для монографічного аналізу ця конструкція важлива тим, що виводить зелений перехід за межі природоохоронних програм і пов'язує його з

⁸Muench S., Stoermer E., Jensen K., Asikainen T., Salvi M., Scapolo F. Towards a Green and Digital Future. Key Requirements for Successful Twin Transitions in the European Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022. DOI: <https://doi.org/10.2760/977331>.

⁹Kovacic Z., Strand R., Voelker T. The twin green and digital transition: High-level policy or science fiction? Environment and Planning E: Nature and Space. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1177/25148486241258046>.

¹⁰Ukraine Facility Plan 2024-2027. Government of Ukraine. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/ukraine-facility-plan.pdf>.

архітектурою відновлення, публічних інвестицій, державних послуг, регуляторної адаптації та економічної модернізації.

Перший управлінсько-правовий розрив формується між горизонтальною логікою Ukraine Facility Plan і секторальною побудовою українського законодавства. Ukraine Facility Plan задає рамку зеленого й цифрового переходу на рівні реформ та інвестицій, тоді як клімат, відходи, інформатизація, публічні інвестиції та екологічні реєстри регулюються окремими правовими режимами. Політична мета інтеграції цифрових і зелених рішень уже сформована, але зв'язки між платформами, реєстрами, даними, бюджетуванням, контролем і відповідальністю залишаються нерівномірними.

Другий розрив стосується кліматичної політики. Закон про основні засади державної кліматичної політики створює рамку низьковуглецевого розвитку, кліматичної нейтральності, адаптації та моніторингу кліматичних цілей.¹¹ Практичне управління цією політикою потребує інфраструктури регулярного збору, оновлення, перевірки та порівняння даних. Частину цієї функції виконує режим MRV, який встановлює правила моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів.¹² Перехід кліматичної політики до моделі даних потребує зв'язку між кліматичними цілями, цифровими реєстрами, стандартизованою звітністю та незалежною верифікацією.

Третій розрив виникає між енергетико-кліматичним плануванням і цифровим контролем виконання цілей. НПЕК України до 2030 року пов'язує енергетичну безпеку, декарбонізацію, енергоефективність, розвиток ВДЕ та інтеграцію з європейськими підходами до врядування Енергетичного Союзу.¹³ Його показники потребують регулярного цифрового моніторингу, а не разової статистичної фіксації. Без такого моніторингу складно оцінити наближення до 27% ВДЕ, динаміку енергоспоживання й природу скорочення викидів – політичну, технологічну або кризову.

Четвертий розрив пов'язаний з управлінням відходами та циркулярною економікою. Закон про управління відходами регулює запобігання утворенню відходів, управління ними, відновлення,

¹¹Про основні засади державної кліматичної політики: Закон України від 08.10.2024 № 3991-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3991-20>.

¹²Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів: Закон України від 12.12.2019 № 377-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20>.

¹³National Energy and Climate Plan of Ukraine 2025-2030. Kyiv, 2024. URL: https://www.energy-community.org/dam/jcr:9d144283-08ed-410b-a670-7fd15c7782f2/1_NECP_EnMachineTranslation.pdf.

рециклінг і видалення.¹⁴ Для повноцінної циркулярної політики потрібні цифрові системи обліку утворення, переміщення, оброблення, відновлення та кінцевого статусу відходів. Простежуваність потоків формує емпіричну основу контролю, без якої циркулярна економіка зводиться до нормативних зобов'язань із обмеженою перевірністю.

П'ятий розрив стосується загальної інформатизації. Закон про Національну програму інформатизації регулює формування, виконання та координацію державних цифрових проєктів.¹⁵ Зелений перехід потребує секторально інтегрованої архітектури екологічних, кліматичних, енергетичних, інвестиційних і територіальних даних. Правова рамка інформатизації має бути пов'язана з кліматичним моніторингом, MRV, реєстром викидів і перенесення забруднювачів, DREAM, EcoSystem та іншими інструментами публічного екологічного врядування.¹⁶

Війна поглибила потребу в цифровій фіксації екологічної шкоди, пошкоджень інфраструктури, забруднення, втрат біорізноманіття та ризиків для здоров'я населення. Український цифрово-зелений перехід формується в умовах, де декарбонізація поєднується з відновленням, екологічною безпекою, репараційною доказовістю та підзвітним управлінням міжнародною допомогою.

Нормативно-стратегічна база України вже містить передумови цифрово-зеленого переходу, проте залишається фрагментованою. Кліматичне законодавство задає цілі, MRV формує вимоги до якості даних, НПЕК встановлює кількісні орієнтири, Ukraine Facility пов'язує зелений перехід із відновленням і євроінтеграцією, законодавство про відходи відкриває простір для простежуваності ресурсних потоків, а інформатизація забезпечує загальну правову рамку цифрових систем. Подальше завдання полягає в перетворенні цих елементів на узгоджену архітектуру публічного управління (табл. 1).

¹⁴Про управління відходами: Закон України від 20.06.2022 № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20>.

¹⁵Про Національну програму інформатизації: Закон України від 01.12.2022 № 2807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20>.

¹⁶Про Національний реєстр викидів та перенесення забруднювачів: Закон України від 20.09.2022 № 2614-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2614-20>.

Таблиця 1

**Нормативно-стратегічна рамка
цифрово-зеленого переходу України**

Документ / акт	Що регулює	Зв'язок із зеленим переходом	Цифровий компонент	Аналітичний висновок
European Green Deal	Стратегічна рамка кліматичної нейтральності ЄС	Перебудова економіки, енергетики, промисловості, транспорту й фінансування	Потреба в даних, моніторингу, моделюванні та звітності	Зовнішня рамка, до якої Україна адаптує політику зеленого переходу
Digital Decade Policy Programme 2030	Цифрові цілі ЄС до 2030 року	Непряма умова спроможності реалізувати зелені цілі	Цифрові послуги, інфраструктура, навички, цифровізація бізнесу	Здає критерії спроможності держави
Ukraine Facility Plan 2024-2027	Реформи та інвестиції України в межах підтримки ЄС	Green transition / environmental protection як наскрізний напрям	Digital transformation як наскрізний напрям	Найсильніший документ для зв'язку теми з відновленням та євроінтеграцією
НПЕК України до 2030 року	Координація енергетичної та кліматичної політики	65% скорочення ПГ, 27% ВДЕ, обмеження енергоспоживання	Потреба в цифровому моніторингу виконання цілей	Центральне джерело для індикаторів і графіка
Закон про кліматичну політику	Правові та організаційні засади кліматичної політики	Низьковуглецевий розвиток, кліматична нейтральність, адаптація	Система моніторингу й оцінки кліматичних цілей	Створює правову потребу в цифровій системі кліматичних даних
Закон про MRV	Моніторинг, звітність і верифікація викидів ПГ	Облік викидів та підготовка до європейської кліматичної інтеграції	Повнота, прозорість, точність, верифікація даних	Найчіткіший правовий місток між кліматом і цифровими даними
Закон про управління відходами	Запобігання утворенню, управління, відновлення і рециклінг	Підтримка ресурсної ефективності та циркулярної економіки	Потреба в цифровій простежуваності потоків відходів	Дає основу для реєстрів і контролю ресурсних потоків
Закон про Національну програму інформатизації	Формування й виконання державних цифрових проєктів	Непряма підтримка екологічних цифрових систем	Державні інформаційні системи, проєкти, координація	Потребує секторального узгодження з кліматом, довкіллям і відновленням

Джерело: складено автором за матеріалами Європейської Комісії, Ukraine Facility Plan, НПЕК України та законодавства України.

Таблиця 1 узагальнює нормативно-стратегічну рамку цифрово-зеленого переходу на рівні документів із різною юридичною природою та управлінською силою. Європейські акти задають напрям адаптації, Ukraine Facility поєднує відновлення з реформами та інвестиціями, НПЕК формує кількісні орієнтири, кліматичне й екологічне законодавство створює правові режими даних, законодавство про інформатизацію забезпечує загальну рамку цифрових систем. Центральний розрив пов'язаний із відсутністю єдиного механізму прийняття рішень, у межах якого цифрові дані впливають на кліматичне планування, публічні інвестиції, екологічний контроль і бюджетні пріоритети.

2. Цифрові інструменти реалізації політики сталого розвитку та зеленого переходу

Цифрові технології в політиці сталого розвитку та зеленого переходу слід оцінювати через управлінські функції. Їх екологічна цінність виникає тоді, коли вони змінюють спосіб прийняття рішень, розподілу ресурсів, контролю виконання цілей і перевірки результатів. Ключове значення має архітектура переходу від даних до управлінської дії.

У межах цифрово-зеленого переходу цифрові технології виконують кілька взаємопов'язаних функцій. Інформаційно-аналітична функція забезпечує збір, інтеграцію, оброблення та оновлення кліматичних, екологічних, енергетичних, інвестиційних і територіальних даних. Моніторингова функція переводить ці дані у режим регулярного спостереження за станом довкілля, викидами, енергоспоживанням, пошкодженнями інфраструктури та проектами відновлення. Звітно-верифікаційна функція надає даним юридичної та управлінської значущості, оскільки вимагає перевірки їх повноти, точності й зіставності. Інвестиційно-пріоритизаційна, простежувальна та підзвітна функції пов'язують цифрові дані з розподілом ресурсів, контролем руху відходів, забруднювачів і публічних коштів, а також із громадською та донорською перевіркою рішень.

EcoZagroza є прикладом цифрової екологічної реакції на воєнні загрози. Офіційно ресурс визначено як платформу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, розроблену за підтримки Міністерства цифрової трансформації, зі стандартизованою формою автоматизованого збору й фіксації інформації про екологічні загрози в режимі реального часу. У межах цього розділу EcoZagroza розглядається як інструмент переведення фактів екологічної шкоди у формат цифрових повідомлень, просторової прив'язки та подальшого реагування.

EcoSystem репрезентує цифровізацію адміністративних екологічних сервісів, реєстрів і взаємодії між державою, бізнесом та громадянами.¹⁷ Платформа є частиною ширшої екологічної цифрової інфраструктури й може підтримувати дозвільні процедури, доступ до інформації, електронні послуги та накопичення даних для управління природними ресурсами.

Додатковим інструментом цифрового екологічного врядування є Національний реєстр викидів та перенесення забруднювачів. Його правова конструкція наближає Україну до європейської логіки публічного доступу до інформації про забруднення, а цифровий формат реєстру дає змогу поєднувати дані про суб'єкти, джерела викидів, перенесення забруднюючих речовин і територіальну екологічну ситуацію.¹⁸ У поєднанні з відкритими даними PRTR може стати важливою ланкою між правом громадськості на екологічну інформацію та доказовим екологічним управлінням.

За оцінкою ОЕСР, цифрова стійкість України в умовах війни спиралася на три опори: цифрову інфраструктуру та відновлення інтернету, публічні послуги й реєстри, цифрову економіку.¹⁹ Для зеленого переходу ця рамка важлива через залежність екологічних і кліматичних сервісів від стійкості державних реєстрів, мереж, хмарної інфраструктури, кіберзахисту та цифрових навичок органів влади.

MRV, DREAM, EcoZagroza, EcoSystem, PRTR, відкриті дані, цифрові енергетичні сервіси й геоінформаційні системи формують елементи потенційної цифрової архітектури зеленого переходу. Їхня спільна логіка полягає у переведенні екологічних, кліматичних, енергетичних та інвестиційних процесів у керовані масиви даних. Основні обмеження пов'язані з фрагментацією платформ, різною зрілістю інструментів, неоднаковою юридичною силою даних і нерівною спроможністю користувачів працювати з цифровими системами.

¹⁷Єдина екологічна платформа EcoSystem. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://eco.gov.ua>.

¹⁸Про Національний реєстр викидів та перенесення забруднювачів: Закон України від 20.09.2022 № 2614-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2614-20>.

¹⁹OECD. Digitalisation for Recovery in Ukraine. Paris: OECD Publishing, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1787/c5477864-en>.

Цифрові інструменти реалізації зеленого переходу України та їх управлінські функції

Інструмент, напрям	Дані, які формуються	Основна функція	Значення для зеленого переходу	Ризик
MRV викидів ПГ	Дані про викиди установок, звіти, результати верифікації	Звітно-верифікаційна	Доказова база кліматичної політики	Формальна звітність без зв'язку з політикою скорочення викидів
DREAM	Дані про публічні інвестиційні проекти, статус, фінансування, пріоритети	Інвестиційно-пріоритизаційна	Прозорість зеленого відновлення та публічних інвестицій	Наявність проекту в системі не гарантує кліматичної якості
EcoZagroza	Повідомлення про екологічні загрози, просторові дані, факти шкоди	Моніторингова / реагувальна	Фіксація екологічної шкоди, зокрема воєнної	Залежність від повноти повідомлень і подальшої реакції органів
EcoSystem	Дані екологічних сервісів, дозволів, реєстрів	Адміністративно-сервісна	Цифровізація взаємодії держави, бізнесу і громадян у сфері довкілля	Фрагментація з іншими платформами
Національний PRTR	Дані про викиди та перенесення забруднювачів	Інформаційно-підзвітна	Публічний доступ до даних про забруднення	Неповнота даних або затримка оновлення
Відкриті дані	Набори статистичних, екологічних, енергетичних та інвестиційних даних	Підзвітна	Громадський, науковий і донорський контроль	Несумісність форматів, неповнота, нерегулярність оновлення
Цифрові енергетичні сервіси	Дані про генерацію, споживання, мережі, балансування	Енергетично-управлінська	Підтримка ВДЕ, енергоефективності та децентралізації	Кіберризики та висока вартість інфраструктури
Геоінформаційні системи	Просторові дані про довкілля, пошкодження, ресурси, території	Аналітично-планувальна	Територіальне планування зеленого відновлення	Несумісність кадастрів, реєстрів і екологічних даних

Джерело: складено автором за матеріалами законодавства України, аналітичних матеріалів Організації економічного співробітництва та розвитку, цифрової екосистеми DREAM, платформи фіксації екологічних загроз EcoZagroza, Єдиної екологічної платформи EcoSystem та Звіту про зрілість відкритих даних.

Таблиця 2 уточнює функціональну роль цифрових інструментів. MRV забезпечує доказовість кліматичних даних, DREAM – прозорість і потенційну екологічну пріоритизацію публічних інвестицій, EcoZagroza – оперативну фіксацію екологічних загроз, EcoSystem – адміністративну цифровізацію екологічних сервісів, PRTR – доступ до даних про забруднення, відкриті дані – публічну перевірку політики. Цифрово-зелений перехід формується через зв'язок між цими інструментами: від збору даних до верифікації, від верифікації до рішення, від рішення до фінансування, від фінансування до контролю результату.

3. Емпіричні індикатори, ризики та управлінські умови результативності цифрово-зеленого переходу

Результативність цифрово-зеленого переходу визначається впливом платформ, порталів і реєстрів на кліматичні, екологічні та інвестиційні рішення. Управлінське значення платформи виникає тоді, коли її дані використовуються для кліматичних цілей, енергетичного планування, бюджетування, пріоритизації публічних інвестицій, контролю забруднення, управління відходами, реагування на екологічну шкоду та підготовки звітності для ЄС і міжнародних інституцій.

Індикаторна рамка має поєднувати кілька груп показників: кліматичні, енергетичні, ресурсно-екологічні, інвестиційно-відновлювальні та цифрово-управлінські. Перша група – кліматичні індикатори: загальні викиди парникових газів, викиди з урахуванням і без урахування землекористування, відхилення від цільового рівня до 2030 року, наявність і повнота MRV. Друга група – енергетичні індикатори: частка ВДЕ, первинне та кінцеве енергоспоживання, енергоємність. Третя група – ресурсно-екологічні індикатори: утворення відходів, відновлення й рециклінг, дані про забруднювачі, екологічні видатки. Четверта група – цифрово-управлінські індикатори: відкритість даних, покриття цифровими реєстрами, використання DREAM, наявність зеленого маркування проєктів, інтероперабельність систем.

Кліматичний блок найчіткіше демонструє потребу в цифровій трасованості даних, оскільки різні методологічні серії можуть давати відмінні базові значення й різну інтерпретацію виконання цільових орієнтирів. НПЕК використовує орієнтир 882,9 млн т CO₂-екв. викидів парникових газів з урахуванням землекористування, зміни землекористування та лісового господарства (LULUCF) у 1990 році, цільовий рівень 309 млн т CO₂-екв. до 2030 року та показник

341,5 млн т CO₂-екв. у 2021 році.²⁰ Перший дворічний звіт прозорості України за Паризькою угодою наводить оновлене значення 916,5 млн т CO₂-екв. для 1990 року.²¹ Розбіжність між цими значеннями відображає методологічну чутливість кліматичної статистики й потребу в чіткій трасованості джерел, методик і версій інвентаризації.

В емпіричному аналізі слід розмежувати дані НПЕК/NDC і BTR. Дані НПЕК/NDC фіксують цільову рамку, тоді як BTR відображає оновлену інвентаризаційну динаміку. Механічне поєднання показників із різних методологічних серій може спотворити оцінку динаміки викидів і ступеня виконання кліматичної цілі.

Скорочення викидів в Україні потребує причинної інтерпретації. Його частина обумовлена економічними кризами, структурною перебудовою, втратою промислових потужностей, війною та руйнуванням інфраструктури. Цифрові інструменти мають пояснювати походження змін: чи пов'язані вони з технологічною модернізацією, енергоефективністю й зростанням ВДЕ, чи з падінням виробництва.

Енергетичні індикатори потребують цифрової підтримки. Частка ВДЕ у валовому кінцевому енергоспоживанні, первинне та кінцеве енергоспоживання мають регулярно оновлюватися, зіставлятися з європейською статистикою та впливати на інвестиційні рішення. Цифровий облік генерації, споживання, балансування, втрат у мережах і локальних енергетичних рішень забезпечує для НПЕК управлінський зворотний зв'язок.

Ресурсно-екологічний блок пов'яже зелений перехід із управлінням відходами, забруднювачами, екологічними дозволами та просторовим плануванням, але його економічний зміст розкривається лише тоді, коли цифрові дані дозволяють оцінити витрати, втрати, потенціал відновлення ресурсів і ефективність контролю. Законодавство про відходи²² та PRTR створює правові передумови для більшої прозорості, але реальна якість політики залежить від цифрового охоплення потоків, регулярності оновлення даних, відкритості інформації та можливості перевірки фактичного руху ресурсів і забруднюючих речовин.²³

²⁰National Energy and Climate Plan of Ukraine 2025-2030. Kyiv, 2024. URL: https://www.energy-community.org/dam/jcr:9d144283-08ed-410b-a670-7fd15c7782f2/1_NECP_EnMachineTranslation.pdf.

²¹Ukraine. First Biennial Transparency Report under the Paris Agreement. Kyiv, 2025. URL: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/First%20BTR%20Ukraine.pdf>.

²² Про управління відходами: Закон України від 20.06.2022 № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20>.

²³Про Національний реєстр викидів та перенесення забруднювачів: Закон України від 20.09.2022 № 2614-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2614-20>.

Цифрово-управлінські індикатори мають показати, чи цифровізація змінює управління. Для DREAM важливо оцінювати не лише кількість проектів у системі, а й наявність екологічної та кліматичної оцінки, зв'язок із пріоритизацією фінансування, прозорість статусу виконання, очікуваний екологічний ефект і співвідношення між обсягом інвестицій та результатом.²⁴ Для EcoZagroza ключовими є кількість повідомлень, процедура перевірки, реагування, облік шкоди та використання даних у міжнародних або внутрішніх механізмах відповідальності.

Ризики цифрово-зеленого переходу охоплюють інституційний, технічний, правовий та екологічний рівні. Інституційний ризик проявляється у фрагментації цифрових платформ, коли різні системи збирають дані без формування єдиного управлінського циклу. Технічний рівень охоплює несумісність форматів, нестабільність оновлення, кіберзагрози та різну якість даних. Правовий рівень пов'язаний із відсутністю прямого зв'язку між цифровим внесенням інформації та бюджетним, інвестиційним або контрольним рішенням. Екологічний рівень стосується матеріального й енергетичного сліду цифровізації.

ЮНКТАД у Digital Economy Report 2024 наголошує на значному матеріальному, енергетичному, водному й відходоному сліді цифрової економіки.²⁵ Для України цей висновок означає потребу поєднувати розширення цифрової інфраструктури з енергоефективністю дата-центрів, кіберстійкістю, управлінням електронними відходами та оцінюванням життєвого циклу цифрового обладнання.

Результативність цифрово-зеленого переходу залежить від сумісності цифрових систем з асписом ЄС і методологіями міжнародної звітності, інтегрованості екологічних, кліматичних, енергетичних та інвестиційних даних, включення цифрових показників у бюджетування, публічні інвестиції та контрольні процедури. Відкритість даних має поєднуватися з вимогами безпеки, а громади потребують кадрової й технічної спроможності для використання цих систем у щоденному управлінському циклі.

Цифрово-зелений перехід України має оцінюватися за здатністю цифрових систем забезпечувати доказове публічне управління. Дані набувають управлінської сили через зв'язок із правовими процедурами, інвестиційним плануванням, кліматичною верифікацією, екологічним контролем і публічною підзвітністю. Цифрові технології виконують

²⁴DREAM. Green Public Investment. URL: <https://dream.gov.ua/special/greenrestoration>.

²⁵UNCTAD. Digital Economy Report 2024: Shaping an Environmentally Sustainable and Inclusive Digital Future. Geneva: United Nations, 2024. DOI: <https://doi.org/10.18356/9789213589779>.

функцію управлінсько-правового інструменту євроінтеграційного зеленого переходу (табл. 3).

Таблиця 3

**Індикаторна матриця оцінювання
цифрово-зеленого переходу України**

Блок	Показник	Одиниця, метод вимірювання	Джерело даних	Цифровий інструмент	Управлінське застосування
Клімат	Сукупні викиди ПГ з урахуванням LULUCF	млн т CO ₂ -екв.; річне значення	UNFCCC NID / BTR	MRV, національна інвентаризація	Контроль руху до кліматичної цілі
Клімат	Сукупні викиди ПГ без LULUCF	млн т CO ₂ -екв.; річне значення	UNFCCC NID / BTR	MRV, національна інвентаризація	Відокремлення секторних викидів від впливу землекористування
Енергетика	Частка ВДЕ у валовому кінцевому енергоспоживанні	%; річна траєкторія 2020-2030	НПЕК України	Енергетична статистика, цифровий облік генерації	Оцінка темпу енергетичного переходу
Енергетика	Первинне енергоспоживання	тис. т н.е.; 2020, 2025, 2030, 2040, 2050	НПЕК України	Енергетична статистика	Контроль енергоефективності та відновлювального попиту
Енергетика	Кінцеве енергоспоживання	тис. т н.е.; 2020, 2025, 2030, 2040, 2050	НПЕК України	Енергетична статистика	Оцінка попиту й секторної ефективності
Відходи	Утворення відходів	тис. т або млн т; річне значення	Держтат, Міндо вкілья	Електронні реєстри відходів	Контроль ресурсного навантаження
Відходи	Відновлення / рециклінг відходів	% або тис. т; частка у загальному обсязі	Держтат, Міндо вкілья	Реєстри, цифрова простежуваність	Оцінка наближення до циркулярної економіки
Забруднення	Викиди й перенесення забруднювачів	кількість речовин / обсяги викидів за реєстром	PRTR, Міндовкілья	Національний PRTR	Публічний контроль забруднення
Відновлення	Публічні інвестиційні і проєкти у DREAM	кількість проєктів; вартість; статус виконання	DREAM	DREAM	Прозорість і пріоритизація відновлення
Відновлення	Екологічна / кліматична оцінка проєктів	частка проєктів із зазначеною оцінкою, %	DREAM, PIM-документи	DREAM + PIM	Перехід від прозорості до зеленого бюджетування
Економічна	Питомі витрати на	грн або євро на 1 т CO ₂ -	DREAM, M,	DREAM + MRV +	Порівняння зелених проєктів

ефективність зелених проєктів	скорочення 1 т CO ₂ -екв., одиницю зекономленої енергії або одиницю відновленого ресурсу	екв.; грн або євро на 1 т н.е	бюджетні документи, проєкtnі кошториси, MRV	бюджетна звітність	за співвідношенням витрат і вимірюваного результату; відбір рішень із вищим кліматичним, енергетичним або ресурсним ефектом на одиницю фінансування
Відкриті дані	Доступність екологічних та енергетичних наборів	кількість наборів; регулярність оновлення; машиночитність	data.gov.ua, Open Data Maturity	Open data	Публічна та наукова перевірка політики

Джерело: складено автором за матеріалами НПЕК України, Національного інвентаризаційного документа та Першого дворічного звіту прозорості України за Паризькою угодою, Держстату, Секретаріату Енергетичного Співтовариства, DREAM, OECD, Національного реєстру викидів та перенесення забруднювачів і Open Data Maturity Report.

Таблиця 3 поєднує кліматичні, енергетичні, ресурсні, інвестиційні та відкрито-дані показники цифрово-зеленого переходу. MRV, BTR, НПЕК, PRTR, DREAM, відкриті дані та екологічні реєстри формують взаємопов'язані джерела доказів. Управлінський зміст матриці полягає в переході від показника до рішення: перегляду кліматичних цілей, коригування енергетичного планування, зміни пріоритетів публічних інвестицій, посилення контролю забруднення або оновлення екологічних даних.

Рисунок 1 показує розрив між формальним досягненням кількісного орієнтира та фактичною якістю декарбонізаційного процесу. За показником викидів з урахуванням землекористування, зміни землекористування та лісового господарства Україна вже перебуває нижче цільового рівня 2030 року, проте цей результат потребує причинної інтерпретації. Різке скорочення після 2021 року значною мірою пов'язане з воєнним шоком, падінням промислової активності, руйнуванням інфраструктури та зміною структури економіки. Цифровий моніторинг має поєднувати облік і пояснення: відокремлювати скорочення, спричинене кліматичною політикою, від скорочення, зумовленого кризовим зменшенням виробництва. Досягнення числового орієнтира без структурної модернізації не гарантує довгострокової відповідності європейській логіці зеленого переходу.

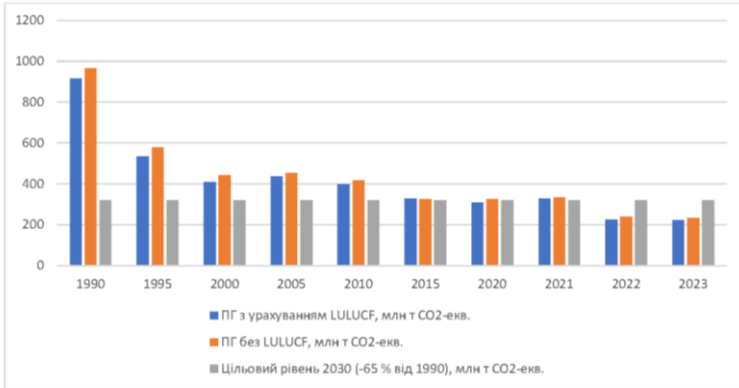


Рис. 1. Динаміка викидів парникових газів України та цільовий рівень до 2030 року

Джерело: сформовано автором за даними *First Biennial Transparency Report of Ukraine*, табл. П.3. Цільовий рівень розраховано як 35% від базового значення 1990 року за цією самою серією: $916,5 \times 0,35 = 320,8$ млн т CO₂-екв.

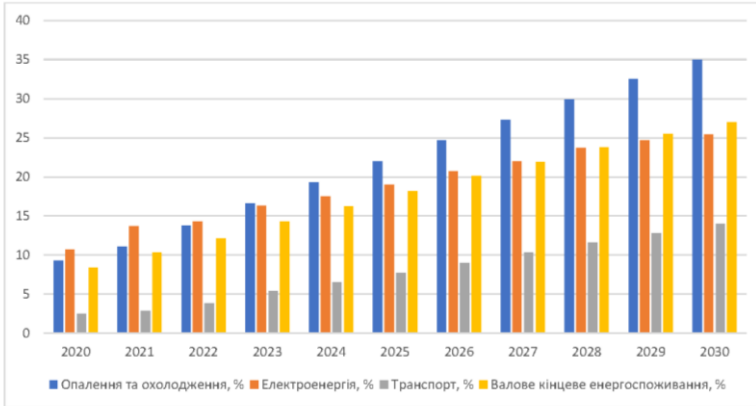


Рис. 2. Цільові траєкторії частки відновлюваних джерел енергії у валовому кінцевому енергоспоживанні України, %

Джерело: сформовано автором за даними НПЕК України до 2030 року, табл. 2.1.

Рисунок 2 показує секторну нерівномірність цільової траєкторії ВДЕ в НПЕК. Найшвидше зростання передбачене в опаленні та охолодженні, тоді як транспорт залишається найповільнішим і найскладнішим сектором для досягнення частки відновлюваних джерел. Цифровий супровід енергетичного переходу має виходити за межі агрегованої частки ВДЕ у валовому кінцевому енергоспоживанні, оскільки цей показник приховує різну швидкість змін в опаленні, електроенергетиці та транспорті. Для коригування політики потрібен секторний цифровий облік генерації, споживання, локальних рішень, біоенергетики, електрифікації транспорту та втрат у мережах.

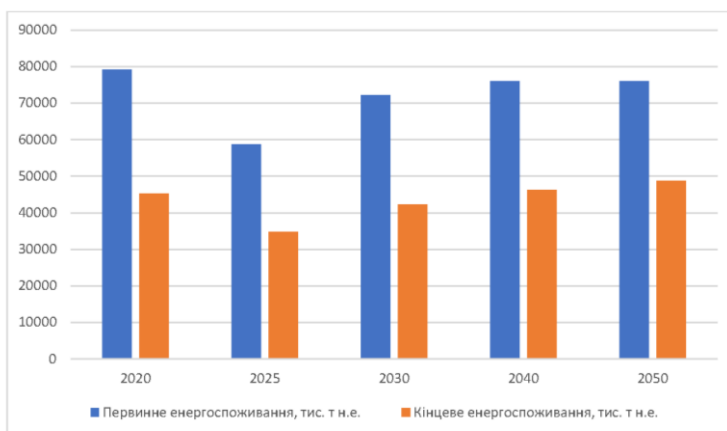


Рис. 3. Індикативні показники первинного та кінцевого енергоспоживання України, тис. т н.е.

Джерело: сформовано автором за даними НПЕК України до 2030 року, табл. 2.6.

Рисунок 3 доповнює аналіз ВДЕ й показує складнішу траєкторію енергетичного переходу України, ніж лінійне скорочення споживання. Після воєнного падіння попиту НПЕК передбачає часткове відновлення первинного та кінцевого енергоспоживання до 2030–2050 років, що відображає потреби відновлення, економічної активізації та модернізації інфраструктури. Завдання цифрового управління полягає в контролі структури споживання, ефективності та джерел покриття. У зв'язці з рисунком 2 це означає потребу поєднати відновлення економічної активності зі збільшенням частки ВДЕ, підвищенням енерго-ефективності та зменшенням вуглецевої інтенсивності. Цифровий облік

попиту, генерації, втрат, секторного споживання та інвестиційних потреб є умовою такої координації.

Цифрово-зелений перехід України потребує двох рівнів оцінювання. Перший фіксує формальну відповідність кількісним цілям, зокрема скороченню викидів і досягненню частки ВДЕ. Другий визначає управлінську якість досягнення: пояснення походження змін, відокремлення ефекту політики від ефекту війни й економічного спаду, порівняння секторів, оцінювання інвестиційної результативності та коригування рішень. На цьому рівні цифрові технології виконують роль управлінсько-правової інфраструктури, а не допоміжного інструменту звітності.

ВИСНОВКИ

Цифрові технології у політиці сталого розвитку та зеленого переходу України виконують функцію управлінсько-правової інфраструктури євроінтеграції. Їх значення полягає у переведенні кліматичних, екологічних, енергетичних та відновлювальних зобов'язань у формат даних, процедур, моніторингу, звітності, верифікації, пріоритизації ресурсів і публічної підзвітності.

Нормативно-стратегічна рамка України вже містить основні передумови цифрово-зеленого переходу. Ukraine Facility Plan пов'язує зелену та цифрову трансформацію з відновленням і євроінтеграційними реформами; НПЕК задає кількісні енергетико-кліматичні цілі до 2030 року; кліматичне законодавство й MRV формують правову потребу в якісних даних; законодавство про відходи й PRTR відкриває напрям цифрової простежуваності ресурсних потоків і забруднювачів; законодавство про інформатизацію задає загальну рамку державних цифрових систем. Ключова проблема пов'язана з недостатньою інтеграцією цих режимів у єдиний цикл публічного управління.

Систематизація цифрових інструментів показала, що MRV, DREAM, EcoZagroza, EcoSystem, PRTR, відкриті дані, енергетичні цифрові сервіси та геоінформаційні системи виконують взаємодоповнювальні функції: інформаційно-аналітичну, моніторингову, звітно-верифікаційну, інвестиційно-пріоритизаційну, простежувальну, підзвітну та координаційну. У сукупності вони формують основу цифрової архітектури зеленого переходу, хоча її інституційна інтеграція залишається неповною.

Емпірична частина засвідчує потребу в управлінській інтерпретації кліматичних і енергетичних показників. Цифровий моніторинг має відокремлювати ефект кліматичної політики від впливу війни, економічного спаду, руйнування інфраструктури та структурної зміни виробництва. Оновлена серія BTR щодо викидів за 1990–2023 роки

показує рівень, нижчий за цільовий орієнтир 2030 року, проте цей результат значною мірою сформований війною, економічними шоками, руйнуванням інфраструктури та структурними втратами. Траєкторії ВДЕ за НПЕК демонструють нерівномірність переходу між секторами, а показники первинного й кінцевого енергоспоживання вказують на складність поєднання економічного відновлення, енергоефективності та зменшення вуглецевої інтенсивності. Цифровий моніторинг має фіксувати числову динаміку, пояснювати причини змін, забезпечувати міжсекторне порівняння та підтримувати коригування політики.

Ризики цифрово-зеленого переходу охоплюють фрагментацію платформ, несумісність даних, формальну цифровізацію без впливу на рішення, кіберзагрози, нерівну спроможність громад, імітацію екологічності без доказової бази та екологічний слід цифрової інфраструктури. Їх мінімізація потребує інтероперабельності реєстрів, нормативної обов'язковості цифрових процедур, незалежної верифікації даних, відкритості інформації, кадрової підтримки громад, кіберстійкості та включення цифрових показників у бюджетне й інвестиційне планування.

Результативність цифрових технологій у зеленому переході України визначається їх здатністю забезпечувати доказове прийняття управлінських рішень. Зв'язок цифрових даних із правовими процедурами, кліматичною звітністю, екологічним контролем, публічними інвестиціями та євроінтеграційним моніторингом перетворює цифровізацію на управлінсько-правовий інструмент сталого розвитку.

АНОТАЦІЯ

У розділі досліджено роль цифрових технологій у реалізації політики сталого розвитку та зеленого переходу України в умовах євроінтеграції. Обґрунтовано, що цифровізація у цій сфері формує управлінсько-правову інфраструктуру моніторингу, звітності, верифікації, простежуваності, пріоритизації публічних інвестицій і публічної підзвітності. Джерельну основу дослідження становлять стратегічні документи Європейського Союзу, Ukraine Facility Plan, Національний план з енергетики та клімату України до 2030 року, кліматичне й екологічне законодавство України, матеріали ОЕСР, JRC, ЮНКТАД, UNFCCC, Energy Community, DREAM та EcoZagroza. Показано, що нормативна база України вже містить основні передумови цифрово-зеленого переходу, проте залишається фрагментованою між кліматичною політикою, енергетикою, управлінням відходами, інформатизацією, відновленням і публічними інвестиціями. Систематизовано функції цифрових інструментів у зеленому переході,

запропоновано індикаторну рамку їх оцінювання та розкрито аналітичне значення числових рядів щодо викидів парникових газів, частки відновлюваних джерел енергії, первинного й кінцевого енергоспоживання. Особливу увагу приділено ризикам формальної цифровізації, фрагментації даних, кіберзагроз, імітації екологічності та нерівної спроможності громад. Результативність цифрових технологій визначається їх здатністю забезпечувати доказове прийняття управлінських рішень у сфері клімату, довкілля, енергетики та відновлення.

Література

1. European Commission. Communication from the Commission. The European Green Deal. COM(2019) 640 final. Brussels, 11.12.2019. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:640:FIN> (дата звернення: 23.04.2026).
2. Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030. Official Journal of the European Union. 2022. L 323. P. 4–26. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022D2481> (дата звернення: 23.04.2026).
3. Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council on the Governance of the Energy Union and Climate Action. Official Journal of the European Union. 2018. L 328. P. 1–77. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018R1999> (дата звернення: 23.04.2026).
4. Government of Ukraine. Ukraine Facility Plan 2024-2027. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/ukrainefacility-plan.pdf> (дата звернення: 23.04.2026).
5. National Energy and Climate Plan of Ukraine 2025-2030. Kyiv, 2024. URL: https://www.energy-community.org/dam/jcr:9d144283-08ed-410b-a670-7fd15c7782f2/1_NECP_EnMachineTranslation.pdf (дата звернення: 23.04.2026).
6. European Commission. Ukraine 2025 Report. Brussels, 4.11.2025. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en (дата звернення: 23.04.2026).
7. Energy Community Secretariat. Annual Implementation Report 2025. Vienna, 2025. URL: <https://www.energy-community.org/implementation/report/Ukraine.html> (дата звернення: 23.04.2026).
8. Про основні засади державної кліматичної політики: Закон України від 08.10.2024 № 3991-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3991-20> (дата звернення: 23.04.2026).

9. Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів: Закон України від 12.12.2019 № 377-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20> (дата звернення: 23.04.2026).
10. Про управління відходами: Закон України від 20.06.2022 № 2320-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20> (дата звернення: 23.04.2026).
11. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 01.12.2022 № 2807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20> (дата звернення: 23.04.2026).
12. Про Національний реєстр викидів та перенесення забруднювачів: Закон України від 20.09.2022 № 2614-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2614-20> (дата звернення: 23.04.2026).
13. Muench S., Stoermer E., Jensen K., Asikainen T., Salvi M., Scapolo F. Towards a Green and Digital Future. Key Requirements for Successful Twin Transitions in the European Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022. DOI: 10.2760/977331
14. Kovacic Z., Strand R., Voelker T. The twin green and digital transition: High-level policy or science fiction? Environment and Planning E: Nature and Space. 2024. DOI: 10.1177/25148486241258046
15. OECD. Digitalisation for Recovery in Ukraine. Paris: OECD Publishing, 2022. DOI: 10.1787/c5477864-en
16. OECD. Enhancing Resilience by Boosting Digital Business Transformation in Ukraine. Paris: OECD Publishing, 2024. DOI: 10.1787/4b13b0bb-en
17. UNCTAD. Digital Economy Report 2024: Shaping an Environmentally Sustainable and Inclusive Digital Future. Geneva: United Nations, 2024. DOI: 10.18356/9789213589779
18. Ukraine. National Inventory Document 2025. Greenhouse Gas Emissions in Ukraine 1990-2023. Submitted under the United Nations Framework Convention on Climate Change. URL: <https://unfccc.int/documents/645143> (дата звернення: 23.04.2026).
19. Ukraine. First Biennial Transparency Report under the Paris Agreement. Kyiv, 2025. URL: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/First%20BTR%20Ukraine.pdf> (дата звернення: 23.04.2026).
20. Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management (DREAM). URL: <https://dream.gov.ua/en> (дата звернення: 23.04.2026).
21. DREAM. Green Public Investment. URL: <https://dream.gov.ua/special/greenrestoration> (дата звернення: 23.04.2026).
22. EcoZagroza. Official resource of the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine. URL: <https://ecozagroza.gov.ua/en/about> (дата звернення: 23.04.2026).

23. Єдина екологічна платформа EcoSystem. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://eco.gov.ua> (дата звернення: 23.04.2026).

24. European Commission. Open Data Maturity Report 2025. URL: <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity/2025> (дата звернення: 23.04.2026).

25. Державна служба статистики України. Статистична інформація. Довкілля. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 23.04.2026).

26. Eurostat. Statistics for European Neighbourhood Policy countries: East. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=European_Neighbourhood_Policy_countries_-_statistical_overview (дата звернення: 23.04.2026).

Information about the author:

Pereguda Yuliya Andriivna,

Doctor of Economics, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Global Economics,
National University of Life Resources
and Environmental Management of Ukraine
Deputy Head of the Department of Organization of Tourism Activities,
Professor of the Department of Organization of Tourism Activities of the
Educational and Scientific Institute of Management, Economics
and Business Interregional Academy of Personnel Management;
2, Frometivska str., Kyiv, 03039, Ukraine
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1434-2509>

FOREIGN EXPERIENCE IN THE USE OF AI TECHNOLOGY IN THE ACTIVITIES OF CREDIT INSTITUTIONS

Popelo O. V., Dubyna M. V.

INTRODUCTION

Financial sector is undergoing a profound digital transformation, centered on artificial intelligence (AI) technology. The impact of AI is especially significant in the activities of credit institutions, where traditional approaches to credit risk assessment, loan decision-making, portfolio monitoring and risk management are gradually being replaced by intelligent systems based on machine learning, generative AI and agent-based technologies. The global market for artificial intelligence in the financial sector is showing rapid growth. The use of generative AI in lending activities is especially actively developing – from the automation of the insurance process and credit scoring to the creation of early default warning systems and personalized loan offers. However, along with significant potential, serious challenges arise: model risks, algorithm bias, problems of explainability of decisions, and increased regulatory requirements.

A significant contribution to the study of this problem was made by both foreign and Ukrainian scientists. Among foreign studies, it is worth noting the study of C.Tudor¹, which analyzes the impact of AI on the transformation of credit risk management and business models of banks; D. Emin, A. Emin² on the role of AI in credit risk assessment in OECD and BRICS countries using System GMM and Random Forest models; as well as research by K. Goyal et al.³, dedicated to the implementation of AI for credit scoring and fraud detection in banking services. The McKinsey study⁴ highlights the rapid growth in the use of GenAI in the lending divisions of large banks.

¹ Tudor C. The Impact Of Artificial Intelligence On Credit Risk Assessment And Business Model Transformation In The Financial Sector. *Annals – Economy Series*. 2024. Vol. 6. P. 199-203.

² Emin D., Emin A. A. The role of AI in credit risk assessment: Evidence from OECD and BRICS. *Finance Research Letters*. 2025. Vol. 81. <https://doi.org/10.1016/j.frl.2025.107499>

³ Goyal K., Garg M., Malik S. Adoption of artificial intelligence-based credit risk assessment and fraud detection in the banking services: a hybrid approach (SEM-ANN). *Future Business Journal*. 2025. Vol. 11. <https://doi.org/10.1186/s43093-025-00464-3>

⁴ Embracing generative AI in credit risk. McKinsey. URL: <https://www.mckinsey.com/capabilities/risk-and-resilience/our-insights/embracing-generative-ai-in-credit-risk>

Ukrainian scientists are also actively researching the adaptation of these technologies in the national context. In particular, P. Puzyryova, D. Irnazarov⁵ consider the peculiarities of integrating artificial intelligence into banking in the context of globalization and digital transformation; V. Zianko, T. Nechyporenko⁶ analyze AI as a driver of development and modernization of the financial sector of Ukraine; M. Dubina et al.⁷ focus on the role and prospects of using AI in the banking sector. In addition, a survey by the National Bank of Ukraine⁸ showed that 64% of financial institutions are already using AI/ML solutions, of which 23% are active.

1. Strategic Guidelines for the Implementation of AI in the Activities of Credit Institutions

In the current conditions of digital transformation of the financial sector, the introduction of artificial intelligence in the activities of credit institutions is of strategic importance as a tool for improving the efficiency, competitiveness and quality of customer service. Realizing the AI potential requires a comprehensive approach that encompasses three interrelated dimensions: horizontal (transformation of functions and operations), vertical (optimization of business segments), and fundamental (technological base). This multidimensional strategy allows not only to integrate intelligent solutions into key business processes, but also to ensure their coordinated functioning at the level of the entire organization.

Figure 1 presents a conceptual scheme of the strategy for the AI introduction in the activities of a credit institution, which reflects the logic of interaction of these dimensions and the expected results of their implementation.

⁵ Puzyryeva P., Irnazarov D. Features of Integration of Artificial Intelligence into the Banking System of Ukraine. *Scientific notes of the University "KROK"*. 2025. No 1(77). Pp. 66–79. <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2025-77-66-79>

⁶ Zianko V., Nechyporenko T. Artificial intelligence in the financial sector of Ukraine: A driver of development and a factor of modernization. *Innovation and Sustainability Articles*. 2023. Vol. 3(3). P. 6-21. DOI: <https://doi.org/10.31649/ins.2023.3.6.21>

⁷ Dubyna M., Bazilinska O., Panchenko O., Sadchykova I., Kozlianchenko A., Tarasenko A. The Role and Prospects of the Use of Artificial Intelligence Technology in the Credit Activities OF Banking Institutions. *Review of Economics and Finance*. 2023. № 21. P. 2042-2051. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/44518d07-a2aa-4ca1-b52f-3b7b537f723d/content>

⁸ The use of artificial intelligence by participants in the financial services market of Ukraine. National Bank of Ukraine. URL: <https://bank.gov.ua/ua/supervision/artificial-intelligence>

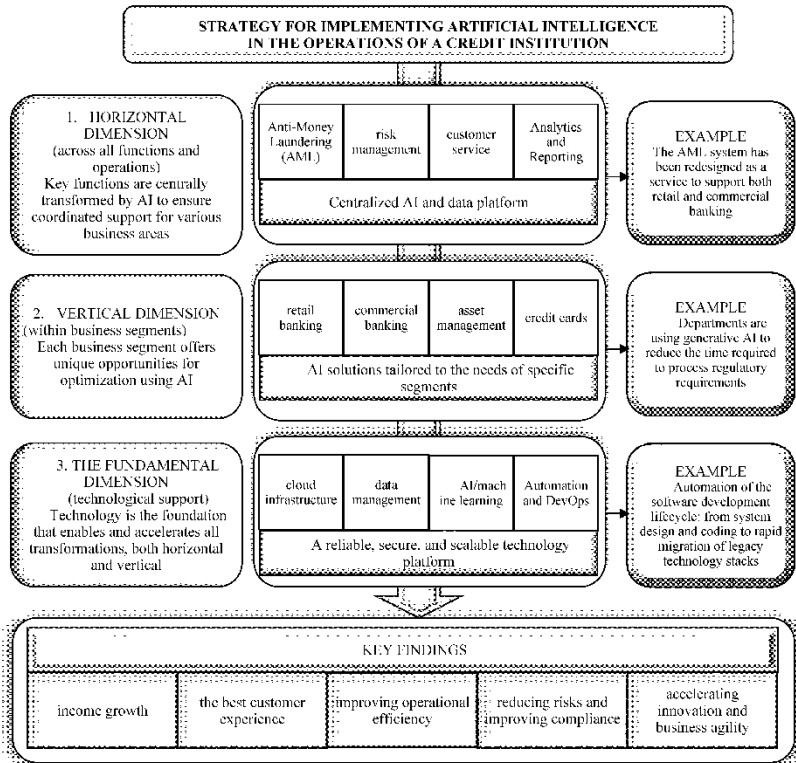


Fig. 1. Conceptual scheme of the strategy for implementing AI in the overall activities of a credit institution

**Source: generated by the authors*

The strategy for the introduction of artificial intelligence into the activities of a credit institution, which is presented in Fig. 1, is based on an integrated approach covering three interrelated dimensions – horizontal, vertical and fundamental. Its logic lies in combining the organizational transformation of business processes with technological modernization, which together provides a systemic effect from the use of AI.

First of all, the horizontal dimension involves the introduction of AI into all key functions and operations of a credit institution, regardless of a specific business area. Its essence lies in the centralization and standardization of intelligent solutions, which allows you to create a single platform for decision support. Within this approach, functions such as risk management, customer

service, compliance, analytics and reporting are transformed through the use of machine learning algorithms and processing large amounts of data. For example, an anti-money laundering (AML) system can be rebuilt as a universal service serving both retail and corporate segments. This ensures process consistency, improves the quality of control and reduces costs due to economies of scale. Thus, the horizontal dimension forms the basis for operational efficiency and integration of business processes.

The second component is the vertical dimension, which focuses on the implementation of AI within individual business segments of a credit institution. Its key difference lies in the adaptation of technologies to the specifics of each segment, which allows you to maximize their applied potential. In particular, in retail banking, AI can be used to personalize loan offers, automate customer scoring, and predict their solvency; in corporate banking – to assess the financial condition of enterprises and manage credit risks. Therefore, the vertical dimension ensures an increase in the efficiency of specific business processes, forming added value in each segment.

The third key element is the fundamental dimension, which acts as the technological basis of the entire strategy. Whether it's horizontal or vertical transformations, it's the technological infrastructure that determines the speed, scale, and effectiveness of AI adoption. Its main components include cloud solutions, data management systems, artificial intelligence and machine learning tools, as well as mechanisms for ensuring cybersecurity and automation of development processes (DevOps). Of particular importance is the ability to automate the full software life cycle – from designing and writing code to modernizing legacy systems, which can significantly reduce the time to implement innovations, reduce the cost of maintaining the IT infrastructure and ensure its flexibility. Thus, the fundamental dimension creates the necessary prerequisites for scaling AI solutions and their effective integration into the activities of a credit institution.

The interaction of these dimensions forms a holistic model of transformation: the technological base (fundamental level) provides possible AI implementing, the horizontal dimension guarantees the consistency and standardization of processes, while the vertical dimension guarantees their adaptation to the specifics of individual business areas. As a result, the credit institution receives a comprehensive effect, which is manifested in the growth of operational efficiency, improvement of the quality of customer experience, reduction of risks and acceleration of innovative development. It is this integrated strategy that allows you to fully realize the potential of artificial intelligence in the field of financial services.

2. Analytical Characteristics of Leading Credit Institutions Based on the Results of the Evident AI Index 2025

Effective implementation of artificial intelligence in the activities of a credit institution is possible only under the condition of synchronous development of horizontal, vertical and fundamental dimensions. Practical verification of this model is demonstrated by the international benchmark Evident AI Index (2025), which assesses the level of AI maturity in the world's 50 leading banks according to four key components: talent, innovation, leadership, and transparency. It is these components that actually reflect the fundamental (technological base), horizontal (scaling functions) and vertical (sectoral applications) dimensions of the strategy. Thus, the results of the index allow us to empirically confirm the effectiveness of the proposed model and identify the leading banks that most successfully implement a comprehensive AI strategy (Table 1).

Table 1
TOP-10 lending institutions according to the Evident AI Index 2025⁹

No.	Bank	Country	Overall score	Talent (place)	Innovation (place)	Leadership (place)	Transparency (place)
1	JPMorgan Chase	USA	79.0	2	1	1	1
2	Capital One	USA	78.1	1	2	20	17
3	Royal Bank of Canada	Canada	58.4	12	3	3	3
4	Common Bank	Australia	53.9	4	13	4	2
5	Morgan Stanley	USA	52.2	13	4	9	21
6	Wells Fargo	USA	50.9	6	5	40	4
7	UBS	Switzerland	50.2	3	25	7	6
8	HSBC	United Kingdom	49.8	14	8	15	23
9	Goldman Sachs	USA	49.0	7	9	18	24
10	Bank of America	USA	48.8	10	7	8	25

The analytical characteristics of leading credit institutions according to the results of the Evident AI Index 2025 indicate that their leadership is due not to individual technology implementations, but to the systematic implementation of a comprehensive AI strategy, which is consistent with the

⁹ Evident AI Index. Edition. 2025. URL: <https://evidentinsights.com/ai-index/>

three-level model (horizontal, vertical and fundamental dimensions) presented in Fig. 1. In particular, JPMorgan Chase holds the top spot due to the deep integration of AI into all business processes, which is manifested in significant investments in data and infrastructure, scaling AI solutions at the entire organization, and their active application in lending, risk management, and investment activities. This approach demonstrates a complete synergy between the technological base, centralization of functions, and industry applications, which actually reflects the reference model of AI implementation.

Capital One ranks second due to its strong human resources and innovation capabilities that enable rapid scaling of machine learning-based solutions. Its strategy is based on the development of its own AI teams and the creation of intelligent products, which reinforces the fundamental dimension of transformation and creates prerequisites for further integration of AI into all areas of activity. Royal Bank of Canada demonstrates a more balanced approach, combining strategic management, measuring the effectiveness of AI and its practical application in various segments, which allows for both horizontal consistency of processes and vertical depth of implementation.

Commonwealth Bank is distinguished by its emphasis on technological infrastructure and the responsible use of AI, which forms a solid foundation for scaling innovation and increases trust in digital solutions. Morgan Stanley, in turn, demonstrates the active use of generative AI in the field of investment consulting, which indicates the deep integration of technologies into specific business areas and the strengthening of the vertical dimension of the strategy. Wells Fargo focuses on optimizing internal processes and automating operational activities, which allows you to increase the efficiency of the bank's functioning at the horizontal level.

European lending institutions, in particular UBS and HSBC, are characterized by a greater focus on transparency, ethics and regulatory compliance in the use of AI, which determines their strong position in risk management and customer trust, although sometimes restraining the pace of innovation. Goldman Sachs focuses on the innovation component, actively implementing AI in financial markets and investment activities, which strengthens its vertical profile, but the relatively lower level of transparency affects the overall position in the ranking. Bank of America demonstrates a focus on customer experience through the development of digital services and AI solutions in the service sector, which provides enhanced customer interaction and expansion of service delivery channels.

Thus, the key characteristic of leading banks is the ability to combine investments in the technological base, scaling AI at the level of the entire organization and its adaptation to the specifics of individual business

segments. It is this integration of fundamental, horizontal and vertical dimensions that ensures the achievement of a synergistic effect, which is manifested in the growth of operational efficiency, improvement of customer experience and improvement of the quality of risk management.

3. Strategic Model for Implementing Artificial Intelligence in Credit Institution Services

In the context of the digital transformation of the financial sector and increased competition in the credit services market, the introduction of artificial intelligence is becoming not only a technological innovation, but a strategic necessity for credit institutions. The use of AI can significantly change the traditional business model of banking, reorienting it to customer-centric management and platform approaches to the provision of services. In this context, the formation of an effective strategy for the implementation of AI in the services of a credit institution involves a coordinated combination of changes in customer experience and investment and technological support, which together ensures the transformation of key business processes. The proposed strategy reflects the logic of transition from investments in digital infrastructure and analytical tools to the formation of a new quality of interaction with customers, which is manifested in the personalization of services, digitalization of service channels and the development of platform solutions, while ensuring an increase in efficiency, revenues and stability of the credit institution (Fig. 2).

The proposed strategic model for the introduction of artificial intelligence in the providing services to a credit institution reflects the holistic logic of transforming the business model under the influence of digital technologies and is based on the interaction of two key vectors – the development of customer experience and investment and technological support. It is based on the understanding that investments in artificial intelligence, data, and digital infrastructure have no value in their own right without their direct integration into customer value creation processes. That is why the model demonstrates a causal relationship between technological decisions and changes in customer behavior, expectations and experience.

On the one hand, the investment and technology vector forms the foundation of transformation, covering the development of hybrid cloud infrastructure, the introduction of machine learning tools, the use of generative artificial intelligence, and the construction of open platforms based on the API economy. These components provide scalability, data processing speed, integration flexibility, and the ability to create new digital products. Thanks to this, the credit institution gains the ability to automate key processes, increase the accuracy of decision-making in the field of lending and risk

management, as well as effectively interact with partners within digital ecosystems.

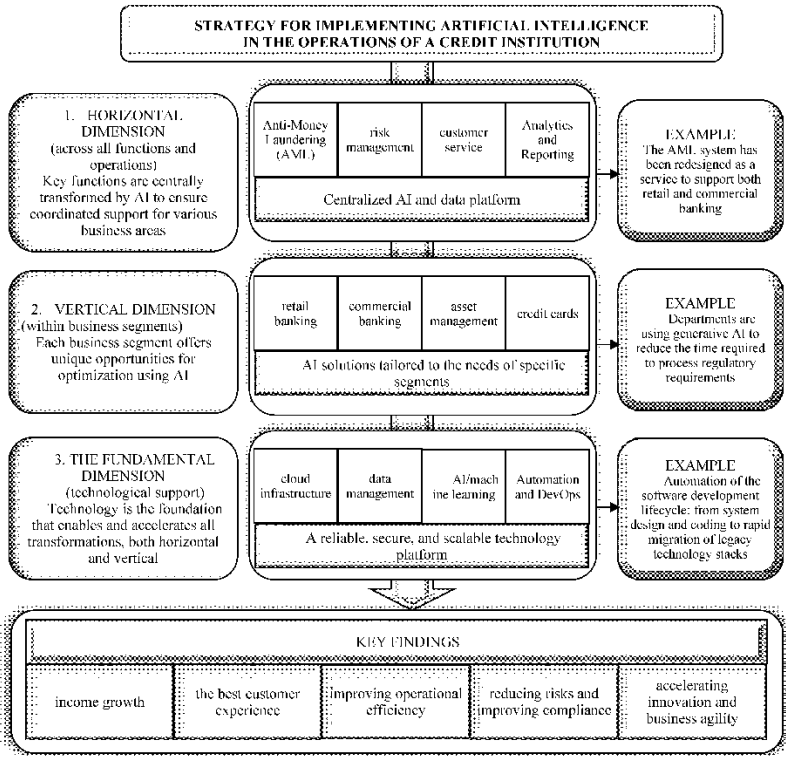


Fig. 2. Strategic model for the introduction of artificial intelligence in the services of a credit institution

**Source: generated by the authors*

On the other hand, the vector of customer experience development reflects the practical implementation of these technological opportunities in interaction with customers. Within the framework of the model, there is a gradual transition to digital service formats, which is accompanied by an increase in the share of remote channels and a reduction in the role of physical branches. The use of data analytics and artificial intelligence algorithms ensures the personalization of services, reducing operational friction and increasing the relevance of offers. At the same time, the nature of communication is changing, which becomes more interactive and continuous thanks to the use of chatbots and generative models, which allows for real-

time service. An important element is also platforming, in which credit products are integrated into other digital services, which expands the channels of access to customers and creates new monetization opportunities.

The interaction of these two vectors forms a closed cycle of value creation, namely: investments in artificial intelligence and digital infrastructure generate new technological opportunities that transform the customer experience through personalization, digitalization and platforming of services. In turn, the improved customer experience drives revenue growth, increased customer loyalty, and lower costs, which creates resources for further technology investments. Thus, the model reflects not the linear, but the cyclical nature of development, in which artificial intelligence acts as a key driver of sustainable growth of a credit institution.

Thus, the implementation of this model ensures the achievement of three interrelated economic effects: increased operational efficiency through process automation, revenue growth through personalization and expansion of sales channels, and risk reduction through more accurate analytics and forecasting. This confirms that the strategic implementation of artificial intelligence is not a separate technological project, but a comprehensive transformation of the entire system of functioning of a credit institution.

In today's financial sector, artificial intelligence is moving from experimental use to the stage of mass implementation in key business processes. If the previous model substantiates the strategic logic of AI integration through a combination of client and technological vectors, then the actual structure of its application demonstrates which areas of transformation have become priorities for credit institutions. The distribution of AI use cases by the share of implementation reflects not only technological capabilities, but also the economic feasibility of their application, since credit institutions primarily invest in those solutions that provide the maximum effect in reducing costs, managing risks and increasing revenues (Fig. 3).

The most common use of AI is fraud detection (55%), which covers more than half of credit institutions. This level of penetration is due to the high cost of fraudulent transactions and the critical need for their prompt detection. The use of machine learning algorithms allows you to analyze transactions in real time, identify atypical patterns of customer behavior, and respond to potential threats much faster than traditional rules. This acceleration, which can reach hundreds of times, forms a significant economic effect due to minimizing financial losses and increasing the level of security.

An important place is occupied by the automation of back-office processes (39%), which is also actively implemented in a significant part of banks. We are talking about document processing, KYC procedures, customer onboarding, and regulatory compliance. In this case, AI performs the function

of optimizing routine operations, reducing the need for manual labor and reducing information processing time. As a result, credit institutions get the opportunity not only to reduce operating costs, but also to increase the speed of customer service, which directly affects their competitiveness.

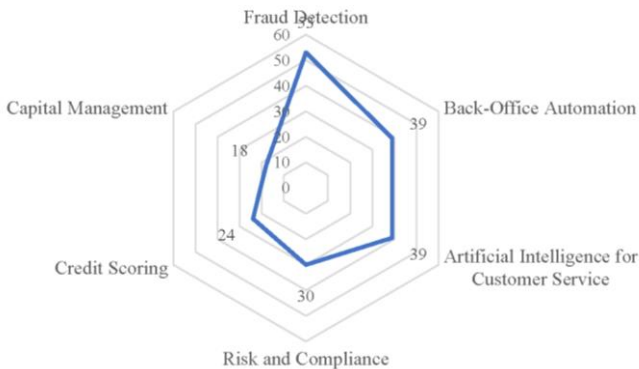


Fig. 3. Options for the AI use by credit institutions by the share of adoption in 2026

**Source: generated by the authors*

At the same time, the use of artificial intelligence in the field of customer service is gaining significant development. Chatbots and virtual assistants provide continuous interaction with customers, allowing you to automate a significant part of requests without involving staff. The economic effect in this case is manifested in a significant reduction in maintenance costs, which can reach tens of percent, as well as in an increase in the availability of services. At the same time, this is in line with the general trend towards a more personalized and interactive customer experience.

The field of risk management and compliance also remains one of the key areas of application of AI. Credit institutions use intelligent systems to monitor financial transactions, assess credit risk and ensure regulatory compliance. In this context, AI allows not only to increase the accuracy of assessments, but also to quickly respond to changes in the external environment, which is especially important in the context of instability in financial markets.

A separate role is played by credit scoring (24%), which is one of the most transformed processes under the influence of artificial intelligence. Thanks to the use of large data sets and complex analysis algorithms, banks can significantly reduce the time for making credit decisions – from several days to a few minutes, which not only increases the efficiency of internal processes,

but also improves customer access to financial resources, while reducing risks due to more accurate forecasting of solvency.

Less common, but promising direction is money management using AI, in particular through the introduction of robo-advisors and automated portfolio management systems. This segment is focused on improving the quality of investment decisions and expanding customer access to financial instruments. Although the adoption rate is still lower compared to other areas, its growth potential is significant, especially in the context of the development of digital ecosystems and personalized financial services.

In general, the structure of the implementation of artificial intelligence in the field of activities of credit institutions confirms that the priority areas are those that directly affect the reduction of risks and costs, while more complex and innovative applications are gradually gaining momentum. This is consistent with the overall strategy of digital transformation, where AI acts as a tool not only for technological development, but also for increasing the economic efficiency of credit institutions.

In the context of the implementation of the strategic model for the AI introduction in the activities of credit institutions (Fig. 1), the dynamics of the development of the AI market in Fintech is a key macroeconomic indicator that determines the scale and speed of transformation processes in the financial sector. Growth of the global AI market in Fintech during 2021–2031 reflects not only the increase in demand for intelligent solutions, but also the transition from targeted innovations to the systematic integration of AI into all levels of lending activities. Figure 4 presents the relevant dynamics, demonstrating sustained exponential growth at a compound annual rate (CAGR) of 22%.

The AI market in finance has experienced explosive growth over the past five years. Starting from about \$9.5 billion. In 2021, the market exceeded USD 36.6 billion. in 2026 – almost 4 times more in five years, growing at an average annual growth rate of 22.04% to USD 99.09 billion. until 2031.

The analysis of these indicators indicates a significant acceleration of the market development. If in 2021 its volume amounted to USD 9.5 billion, in 2025, it increased to USD 28.8 billion, that is, more than tripled in four years. Further dynamics demonstrate an even more pronounced scaling effect: in 2031, it is expected to reach the level of USD 99.1 billion, which means more than tenfold growth compared to the base period. It is important that the increase is not linear, but accelerated, which indicates the accumulation of technological potential and the effect of network diffusion of innovations in the financial system.

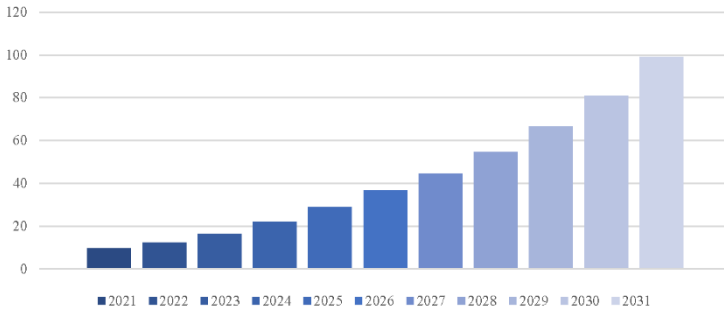


Fig. 4. The size of the AI market in Fintech – 2021–2031 (USD billion, 22% CAGR)¹⁰

**Source: systematized by the authors*

The period after 2023 is especially indicative, when the growth rate increases markedly. This is directly related to the proliferation of large language (LLM) models, which have begun to be actively integrated into financial workflows. Their use made it possible to automate analytical operations, improve the quality of customer interaction and significantly speed up information processing, which, in turn, increased the efficiency of business processes of credit institutions. Thus, it is LLMs that have become one of the key drivers of the transition from traditional AI solutions to more complex, generative models, which corresponds to the development of the fundamental dimension of the strategy.

The second important growth factor is the increase in regulatory pressure, which forces credit institutions to modernize compliance and risk management systems. In these conditions, artificial intelligence is becoming a necessary tool for regulatory compliance, as it allows you to automate the monitoring of transactions, risk analysis and detection of suspicious activity, which stimulates investments in technological infrastructure and contributes to the AI spread in the horizontal dimension of the activities of financial institutions.

The third key accelerator is the proven cost-effectiveness of using AI in fraud detection. The use of intelligent algorithms allows you to reduce the cost of detecting fraudulent transactions by about 60% when reaching an accuracy level of about 96%. This result forms a powerful investment incentive for banks, as it directly affects their financial stability and risk level. Accordingly,

¹⁰ Artificial intelligence (AI) in finance – 2026 statistics, use cases & market data. URL: <https://businessstats.com/ai-in-finance/>

it is the area of risk management that is one of the key drivers of AI scaling in the financial sector.

At the same time, it is worth noting that market growth is supported not only by demand from financial institutions, but also by the active participation of technology companies that ensure the development of artificial intelligence infrastructure. Their investments in cloud solutions, computing power, and data processing platforms create the technological basis for scaling AI solutions in fintech.

Thus, the dynamics of the AI market in fintech confirms the transition to a new model for the development of the financial sector, where artificial intelligence is a key growth factor. The combination of technological innovations, regulatory requirements and proven economic efficiency forms a steady trend towards further expansion of the use of AI, which is fully consistent with the strategic model of its implementation in the activities of credit institutions.

In the activities of credit institutions, the results of the use of various types of artificial intelligence form an evolutionary trajectory of digital transformation – from the automation of individual operations to the construction of autonomous intelligent systems capable of independent decision-making and interaction with customers. Each of the approaches – traditional, generative, and agent-based AI – provides effects of different depth and scale, which together determine the maturity level of the credit institution's AI strategy.

Traditional artificial intelligence in banking primarily provides an increase in the accuracy and efficiency of decision-making in structured processes. Its application in credit scoring, risk management and fraud detection allows you to process large amounts of data and form more reasonable conclusions compared to classical statistical methods. The result is a reduction in the level of credit losses, an increase in the accuracy of predicting customer solvency, and a reduction in transaction processing time. In the field of compliance and financial monitoring, traditional AI helps automate control and improve the quality of detecting suspicious transactions. Thus, the main effect of its use is to reduce risks and operating costs, which corresponds to the fundamental and horizontal dimensions of the strategy.

Generative AI is shaping a new interaction level with customers and internal processes, enabling content creation, automation of communication, and increased personalization of services. In credit institutions, generative AI is used to build chatbots and virtual assistants that are able to conduct a natural conversation, provide advice, help in choosing loan products, and accompany the client at all stages of service. In addition, generative AI is used to automatically generate loan proposals, prepare analytical reports, and process

documents. The result is a significant reduction in maintenance costs, increased request processing speed, and increased customer satisfaction. In the strategic dimension, this means strengthening the vertical component, since technology directly affects the creation of customer value.

Agent-based AI is the next stage of development, combining the analytical capabilities of traditional AI with generative functions, complementing them with the ability to autonomously perform complex multi-step tasks. In the banking sector, agent systems can independently manage lending processes, starting from collecting and analyzing information about the client and ending with making decisions on granting a loan and subsequent monitoring of its maintenance. Agent-based systems are able to coordinate interaction between different systems, initiate the necessary actions, adapt to changes in the environment and optimize processes in real time. The result of the introduction of agent-based AI is a radical increase in productivity, a decrease in dependence on human intervention, and a transition to a proactive management model, when the system not only responds to events, but also anticipates them. This forms a new level of integration of all three dimensions of the strategy – fundamental, horizontal and vertical – and actually means the transformation of the credit institution into an intelligent digital platform.

Thus, traditional AI provides efficiency and control, generative AI provides customer experience and scaling services, while agent-based AI builds autonomy and strategic flexibility. Their combination creates a synergistic effect that determines a new quality of functioning of credit institutions in the digital economy.

In the context of the strategic transformation of credit institutions focused on the introduction of artificial intelligence, the dynamics of venture investments in technology companies is an important indicator of changes in the priorities of the banking sector. Figure 5 reflects the structural restructuring of banks' investment portfolios in favor of AI solutions, in particular generative and agent-based artificial intelligence. This is consistent with the general trend of recovery in venture capital activity after the 2023 downturn and outstripping growth in AI investments, the average annual rate of which exceeds the dynamics of the technology market as a whole.

The analysis of indicators indicates a clear change in the investment structure. In 2021, the vast majority of deals were for non-AI-related technologies (162 deals), while traditional AI was the second largest (94 deals) and generative and agent-based AI were in the early stages of development (only 5 deals). Already in 2022, there is a decrease in interest in non-AI technologies and traditional AI, while the number of deals in the generative and agent-based AI segment is doubling. This indicates the beginning of a reorientation of investors to more innovative areas.

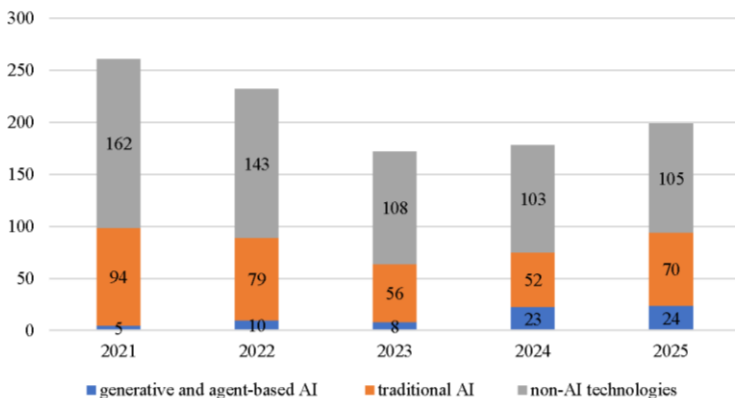


Fig. 5. Number of venture investments in the banking sector: general and agency, traditional AI and non-AI, units^{11 12 13}

In 2023, the general decline in investment activity, which manifests itself in a decrease in the number of deals in all categories, reflects macroeconomic uncertainty and temporary restraint in venture financing. At the same time, even during this period, the segment of generative and agent-based AI demonstrates relative stability, which confirms its strategic prospects. Starting in 2024, there is a sharp increase in interest in these technologies: the number of deals almost triples compared to the previous year and reaches 23, and in 2025 – 24 deals. Thus, in five years, this segment has grown almost six times, which is fully in line with the global trend of active development of GenAI and Agentic AI.

At the same time, there is an interesting dynamic of traditional AI. After a gradual decline in 2021–2024 due to the saturation of the market with basic solutions, in 2025 it will recover (70 deals), which indicates a rethinking of the role of traditional AI solutions as a basic level for the integration of more complex technologies, in particular generative and agent-based systems. At the same time, the number of deals in the field of non-AI-related technologies shows a steady downward trend, which confirms the general trend of replacing traditional technologies with intelligent solutions.

¹¹ AI Venture Trends in Banking. URL: <https://evidentinsights.com/insights/venture-tracker-february-2026>

¹² AI Use Case Trends in Banking. URL: <https://evidentinsights.com/insights/use-case-trends-q4-2025>

¹³ Global Outlook for Banking and Financial Markets. 2025. URL: <https://www.ibm.com/downloads/documents/us-en/115dcc7faf363f21>

Thus, venture investments of financial institutions are gradually shifting from traditional technologies to innovative AI directions, and it is generative and agent-based artificial intelligence that are becoming the key drivers of this process. Their rapid growth indicates the formation of a new stage in the development of financial technologies, in which AI is moving from an optimization tool to the basis for creating new business models. This is directly aligned with the strategic model of AI implementation, where the combination of fundamental technologies and customer-centric solutions determines the competitiveness of credit institutions in the long term.

In the context of strengthening the role of artificial intelligence in the financial sector, venture activity of credit institutions is an important indicator of their strategic priorities and readiness for technological transformation. The number of deals in the field of AI reflects not only the investment opportunities of lending institutions, but also their ability to integrate innovations into their own business models. A feature of the current stage is the dominance of American banks in the field of venture investment in AI, which is due to both the scale of financial resources and the high level of development of the technological ecosystem. In this context, the analysis of leading banks by the number of AI transactions allows us to identify key centers of innovation activity and understand the features of their strategies (Fig. 6).

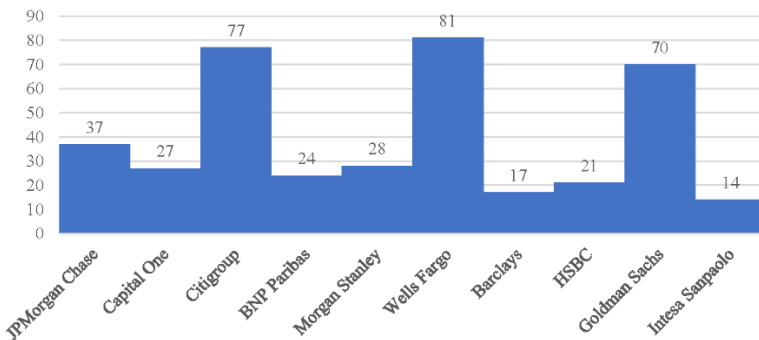


Fig. 6. Top 10 credit institutions by the number of venture agreements in the field of artificial intelligence for 2021–2025, units¹⁴

¹⁴ Banking in the AI era. The risk management of AI and with AI. IBM Institute for Business Value. URL: <https://www.ibm.com/downloads/documents/us-en/1377429fe5bde65a>

Figure 6 indicates a significant concentration of venture activity in the field of artificial intelligence among a limited number of global financial institutions, with institutions from the United States occupying dominant positions. Six of the ten institutions included in the ranking are of American origin, confirming their leading role in shaping the global market for AI investments in the financial sector. This dominance is explained not only by the scale of financial resources, but also by access to developed innovation infrastructure and a high concentration of technology companies.

Wells Fargo demonstrates the highest number of deals, which is associated with the use of specialized investment platforms focused on financing technology startups. This approach allows the bank to systematically integrate innovations and form a diversified portfolio of AI solutions. Citigroup also occupies a high position, which is characterized by stable investment activity and the presence of one of the largest technology portfolios, which provides it with a sustainable competitive advantage in the field of digital finance. Goldman Sachs, in turn, combines strategic and financial approaches to investing, which allows not only to receive a profit on investments, but also to integrate innovative solutions into its own activities.

Other U.S. banks such as JPMorgan Chase, Morgan Stanley, and Capital One are also showing significant activity, however, their strategies have some differences. JPMorgan Chase focuses on scaling innovation within its own ecosystem, while Morgan Stanley actively uses investments to develop specialized financial services. Capital One, despite the smaller number of transactions, is distinguished by a high investment intensity, which indicates a more focused and targeted approach to the development of AI.

European banks, including BNP Paribas, Barclays, HSBC, and Intesa Sanpaolo, show lower levels of activity compared to U.S. institutions, but their participation in venture capital investments remains an important component of digital transformation. Among them, it is worth highlighting HSBC, which, along with Capital One, is characterized by a high intensity of investments in AI, which indicates a strategic focus on the development of this area, despite relatively smaller transaction volumes.

In general, the analysis shows that the number of venture deals in the field of artificial intelligence is an important indicator of the strategic activity of credit institutions in the direction of digital transformation. The dominance of U.S. institutions is indicative of their ability to adapt more quickly to technological changes, while other players are gradually building up their presence. This confirms that investing in AI is becoming a key factor in shaping competitive advantages in the global banking sector.

2026 is a turning point in the development of artificial intelligence in the financial sector. After a period of experiments and pilot projects (2023–2025), leading institutions are moving to production-scale deployment of AI

technologies. According to Finastra¹⁵ and Accenture¹⁶, most leading financial institutions no longer see AI as an auxiliary tool, but as a fundamental basis for transforming business models, operational efficiency, and customer experience.

In 2026, the key drivers of change are the transition from reactive systems to proactive and autonomous ones, the combination of different types of AI (predictive, generative, and agentic), as well as increased requirements for transparency, understandability, and responsible use of technology. The global financial AI market continues to grow rapidly, and financial institutions that effectively integrate AI demonstrate higher operational efficiency (up to +20%), better competitiveness, and the ability to offer customers truly valuable services.

The key trends for the future of finance in the artificial intelligence are: hyper-personalization, generative AI, agent-based AI, fraud detection and cybersecurity, as well as the role of AI in the sustainable development of lending institutions.

1. Hyper-personalization goes far beyond traditional customer segmentation. Credit institutions use a combination of predictive analytics, real-time data (from open banking, transactions, behavior) and generative AI to offer customized financial solutions exactly at the moment of customer need. The key manifestations of the trend are:

- 1) context-sensitive recommendations – the lending institution "knows" that a customer needs a travel loan even before they start planning a trip;
- 2) personalized financial advice in real time (personal financial management – PFM), dynamic adjustment of budgets, investment portfolios or loan proposals;
- 3) using predictive AI to predict customer needs and proactive interaction.

As a result, a credit institution receives an increase in customer loyalty and wallet share, an increase in the conversion of credit and deposit products, a transition from mass marketing to "invisible" personalization, which is felt as human care. Hyper-personalization has become one of the main competitive advantages, customers are ready to change credit institutions if AI does not offer relevant and timely solutions.

2. Generative AI (GenAI) is no longer just a content creation tool and becomes the "brain" of many operational processes in credit institutions.

The main areas of application of GenAI in credit institutions are:

- 1) automatic generation of credit memoranda, analysis of financial reports, synthesis of unstructured data (PDF, news, business plans);

¹⁵ AI in banking and financial services: Trends for 2026. URL: <https://www.finastra.com/viewpoints/articles/future-of-ai-in-financial-services-2026>

¹⁶ Agentic AI and the future of work in financial services. URL: <https://bankingblog.accenture.com/agentic-ai-future-of-work>

- 2) preparation of personalized reports, explanations of credit decisions and responses to customers;
- 3) data augmentation – creation of synthetic data to improve credit scoring models;
- 4) support compliance and regulatory reporting.

GenAI is a revolutionary factor, as it will allow you to work with large amounts of unstructured data that traditional AI cannot process.

3. Agentic AI is the main technology trend of 2026. Unlike chatbots or generative models, agent-based AI is able to independently plan, perform multi-stage workflows, interact with other systems, make decisions, and learn from the results.

The use of Agentic AI in credit institutions is carried out in the following areas:

- 1) full automation of the loan issuance process from document collection and KYC/AML to risk analysis, contract preparation and post-issuance monitoring;
- 2) autonomous agents – portfolio monitoring, early warning systems, loan restructuring;
- 3) combination with tokenization: agents can perform autonomous transactions within regulatory constraints.

In 2026, agent-based AI is moving from pilots to scaling, although full adoption is still a challenge for many institutions.

4. Fraud detection and cybersecurity with the help of artificial intelligence is becoming more and more difficult due to the use of generative AI (deepfakes, synthetic identities, automated attacks) by fraudsters themselves. Therefore, credit institutions are actively implementing more powerful AI security systems that will ensure the transition from managed systems to multimodal models that analyze behavior, biometrics, transactions, and context in real time; AI not only detects suspicion, but also autonomously blocks operations, escalates or suggests measures. AI has become the main weapon in the cyber war between financial institutions and fraudsters, where the advantage is given to the one who adapts faster.

5. Integration of AI into the sustainable development practices of credit institutions. Banks use AI to assess ESG risks, analyze the impact of investments on the environment, and optimize capital allocation taking into account the principles of sustainability. This contributes to a more responsible financial system and meets the growing demands of regulators and society for transparency and environmental responsibility.

Thus, artificial intelligence ceases to be a technological experiment and becomes a strategic driver of transformation of credit institutions. Successful banks combine all five trends into a single architecture: a hyper-personalized customer experience underpinned by generative and agent-based AI, protected by powerful fraud detection systems, and focused on long-term sustainability.

Artificial intelligence is radically transforming the activities of credit institutions on a global scale. Today, AI is no longer just an auxiliary tool, but acts as a strategic foundation for the competitiveness of credit institutions. Traditional AI has provided high accuracy of credit scoring and fraud detection, generative AI has revolutionized work with unstructured data and significantly accelerated the preparation of credit services, and agent-based AI opens a fundamentally new stage of development, allowing you to move to autonomous credit processes.

CONCLUSIONS

Global trends, including the hyper-personalization of customer offerings, the large-scale introduction of generative and agent-based AI, the strengthening of fraud detection systems, and the integration of artificial intelligence into sustainability strategies, indicate a clear direction in the evolution of lending activities – from the automation of individual operations to the creation of intelligent, proactive and almost autonomous systems. Credit institutions that successfully implement a comprehensive three-dimensional strategy for the implementation of AI (horizontal, vertical and fundamental dimensions) demonstrate a significant reduction in operating costs, acceleration of decision-making, improvement of the quality of the loan portfolio and a higher level of customer satisfaction.

At the same time, the results of the study emphasize that the effective use of artificial intelligence requires not only technological solutions, but also a strong risk management system, ensuring the explainability of decisions, compliance with regulatory requirements and maintaining human control over high-risk processes. For Ukraine, the experience of world credit institutions is especially relevant. According to the National Bank of Ukraine, more than 60% of financial institutions are already using AI technologies, but most are still at the stage of pilot projects. Ukrainian financial institutions need to accelerate the transition to large-scale and responsible implementation of agent-based AI, develop a powerful data infrastructure, and train qualified personnel.

World experience convincingly proves that artificial intelligence is becoming a necessary condition for the survival and sustainable development of credit institutions in the modern digital environment. Lending institutions that actively invest in the comprehensive implementation of AI will have significant competitive advantages, while those that ignore these trends risk gradually losing market share to more technologically mature players, including fintech companies. The future of lending belongs to institutions that are able to harmoniously combine the capabilities of artificial intelligence with human experience, ethical principles and strict regulatory standards.

SUMMARY

The study proves that the modern financial sector is undergoing a profound digital transformation, with artificial intelligence technology at the center. It is argued that in the activities of credit institutions, traditional approaches to credit risk assessment, decision-making on loan issuance, portfolio monitoring and risk management are gradually being replaced by intelligent systems based on machine learning, generative AI and agent-based technologies. A conceptual scheme of the strategy for the introduction of AI in the activities of credit institutions is proposed. The peculiarities of the introduction of AI in the activities of credit institutions are revealed. Attention is focused on the Top 10 credit institutions according to the Evident AI Index 2025. A strategic model for the introduction of AI in the services of credit institutions has been developed. The options for the use of AI by credit institutions by the share of adoption in 2026 are analyzed. The number of venture investments in the banking sector is given, as well as the Top 10 credit institutions by the number of venture agreements in the field of artificial intelligence.

Key words: AI technology, AI instruments, credit institutions, strategy, strategic model, Evident AI Index, venture investments, transformation.

References

1. Tudor C. The Impact Of Artificial Intelligence On Credit Risk Assessment And Business Model Transformation In The Financial Sector. *Annals – Economy Series*. 2024. Vol. 6. P. 199-203.
2. Emin D., Emin A. A. The role of AI in credit risk assessment: Evidence from OECD and BRICS. *Finance Research Letters*. 2025. Vol. 81. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.frl.2025.107499>
3. Goyal K., Garg M., Malik S. Adoption of artificial intelligence-based credit risk assessment and fraud detection in the banking services: a hybrid approach (SEM-ANN). *Future Business Journal*. 2025. Vol. 11. DOI: <https://doi.org/10.1186/s43093-025-00464-3>
4. Embracing generative AI in credit risk. McKinsey. URL: <https://www.mckinsey.com/capabilities/risk-and-resilience/our-insights/embracing-generative-ai-in-credit-risk>
5. Пузирьова П., Ірнazarов Д. Особливості інтеграції штучного інтелекту у банківську систему України. *Вчені записки Університету «КРОК»*. 2025. № 1(77). С. 66–79. DOI: <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2025-77-66-79>
6. Zianko V., Nechyporenko T. Artificial intelligence in the financial sector of ukraine: A driver of development and a factor of modernization. *Innovation and Sustainability Articles*. 2023. Vol. 3(3). P. 6-21. DOI: <https://doi.org/10.31649/ins.2023.3.6.21>
7. Dubyna M., Bazilinska O., Panchenko O., Sadchykova I., Kozlianchenko A., Tarasenko A. The Role and Prospects of the Use of

Artificial Intelligence Technology in the Credit Activities OF Banking Institutions. *Review of Economics and Finance*. 2023. № 21. P. 2042-2051. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/44518d07-a2aa-4ca1-b52f-3b7b537f723d/content>

8. Використання штучного інтелекту учасниками ринку фінансових послуг України. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/supervision/artificial-intelligence>

9. Evident AI Index. Edition. 2025. URL: <https://evidentinsights.com/ai-index/>

10. Artificial intelligence (AI) in finance – 2026 statistics, use cases & market data. URL: <https://businessstats.com/ai-in-finance/>

11. AI Venture Trends in Banking. URL: <https://evidentinsights.com/insights/venture-tracker-february-2026>

12. AI Use Case Trends in Banking. URL: <https://evidentinsights.com/insights/use-case-trends-q4-2025>

13. Global Outlook for Banking and Financial Markets. 2025. URL: <https://www.ibm.com/downloads/documents/us-en/115dcc7faf363f21>

14. Banking in the AI era. The risk management of AI and with AI. IBM Institute for Business Value. URL: <https://www.ibm.com/downloads/documents/us-en/1377429fe5bde65a>

15. AI in banking and financial services: Trends for 2026. URL: <https://www.finastra.com/viewpoints/articles/future-of-ai-in-financial-services-2026>

16. Agentic AI and the future of work in financial services. URL: <https://bankingblog.accenture.com/agentic-ai-future-of-work>

Information about the authors:

Popelo Olha Volodymyrivna,

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,
Professor at the Department of Management and Administration,
Chernihiv Polytechnic National University,
95, Shevchenka Str., Chernihiv, 14035, Ukraine

Dubyna Maksym Viktorovych,

Doctor of Economic Sciences, Professor,
Head of the Department of Finance, Banking and Insurance,
Chernihiv Polytechnic National University,
95, Shevchenka Str., Chernihiv, 14035, Ukraine

LIABILITY FOR DEFECTIVE PRODUCTS IN EU LAW: STRENGTHENING CONSUMER PROTECTION IN THE CONTEXT OF TECHNOLOGICAL RISKS

Savanets L. M.

INTRODUCTION

Currently, approaches to liability for defective products in European Union law are undergoing significant transformation. Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products,¹ that became a flagship instrument in the European regulation of tort liability is being repealed and replaced by a new Directive (EU) 2024/2853 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on liability for defective products² (hereafter – Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products). Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products entered into force on December 8, 2024 and is subject to implementation into national legislation by December 9, 2026. The aforementioned act is the result of the European Union’s new policy of conducting a large-scale reform on liability for defective products and is associated with changes in technological progress and product design. The reform on liability for defective products is due to the emergence of new technologies, including artificial intelligence, circular economy business models and global supply systems, which have led to inconsistencies and legal uncertainty, in particular regarding the content of the concept of “product”, and corresponds to far-reaching technological and market transformations changing both the nature of products and the risks associated with them.³

Previous Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products was developed during the period of dominance of analogue technologies and failed to address liability for software, digital services, or artificial intelligence-based systems. Modern

¹ Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1985/374/oj/eng>

² Directive (EU) 2024/2853 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on liability for defective products and repealing Council Directive 85/374/EEC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/2853/oj/eng>

³ Mirić M.K. From burden to balance: causation in the new EU product liability Directive. *Journal of European Consumer and Market Law*. 2025. Issue 5. P. 217.

digitalization has transformed every stage of the full product cycle, from production and marketing to maintenance and remote updating. At the same time, the principles of the circular economy contribute to sustainable development through product repair, reuse and recycling, which leads to new legal challenges in regulating liability for modified, refurbished or autonomous products, as well as those that operate in close interaction with digital services or are integrated into complex technological systems.⁴

The European Consumers Association, while generally welcoming the reform, noted that defects can now be caused by a software bug, biased artificial intelligence, loss of connection, or cybersecurity vulnerabilities.⁵

1. The updated regulatory approach of the Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products

The basic principles of Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products can be called the following: the producer is obliged to compensate for the damage caused by the defective product; the injured party must prove the defectiveness of the product, the damage that was caused, and establish a causal link between this damage and the product defect itself.⁶

A new regulation of tort liability for damage caused by a defect in a product in Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products is the expansion of the concept of product by including software in it. According to paragraph 13 of the preamble to the Directive, software, such as operating systems, firmware, computer programs, applications or artificial intelligence systems, is actively spreading on the market and plays an increasingly important role in product safety. It is sold on the market as a separate product or integrated as a component in another product, and is capable of causing harm during use. Software is covered by the concept of products regardless of the method of its delivery or use, as well as storage on a device, access to it via a communication network or cloud technologies, delivery under the software as a service model. However, Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products, by not including information in the broad concept of a product, excluded it from its scope. Accordingly, the provisions on liability

⁴ Mirić M.K. From burden to balance: causation in the new EU product liability Directive. *Journal of European Consumer and Market Law*. 2025. Issue 5. P.218.

⁵ BEUC. The European consumer organisation. Revision of the Product Liability Directive. Time to ensure effective and comprehensive protection for consumers damaged by defective products. 2023. P.4. URL: https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/BEUC-X-2023-023_Revision_of_the_product_liability_directive.pdf

⁶ Плюта А.В. Відшкодування шкоди споживачу, що завдана внаслідок дефекту в продукції, за законодавством України та ЄС. *Часопис цивільстики*. 2024. № 55. С. 83. DOI <https://doi.org/10.32782/chc.v055.2024.14>

for damage caused by a product defect should not apply to the content of digital files, such as media files, e-books, or simple software source code.

Taking into account the modern capabilities of artificial intelligence, the problem of distinguishing between services and products is extremely relevant. We support the position expressed in the literature that its practical solution will be carried out by the Court of Justice of the European Union. It is difficult to predict the court's position in individual cases, especially given the continued existence of Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products in tangible form and the exclusion of information from it. Taking into account legal policy, the latter is a rather controversial decision, since services and information can entail similar risks. The extension by the European legislator of the provisions of Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products to defective software would provide legal certainty and consistency in European harmonisation of liability for damage caused by defects in products, information and services.⁷ There is also a position in the literature according to which the concept of a product in terms of liability for damage caused by defective products should be understood as a good, work or service that is produced, performed or provided to satisfy both commercial and social needs.⁸

2. The concept of strict liability for damage caused by defective products in EU law

Taking into account the existing legal, political and social prerequisites, Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products introduces the principles of objective liability of producers of defective products,⁹ and significantly expands the category of producers, including software developers or producers, and suppliers of artificial intelligence systems. After all, it is the responsibility of product producers to control the risks associated with it, taking into account their knowledge of the design, composition and performance of the product. In addition, they are the main beneficiaries of its economic value and have objective opportunities to internalize or redistribute the costs associated with the occurrence of liability, in particular through pricing and insurance mechanisms. The large-scale introduction into circulation and use of mass consumer goods significantly increases both the

⁷ Gsell B., Mayrhofer A.-K. The new product liability Directive 2024: missed updates or upgrades for the interplay with national liability rules and for service liability. *Journal of European Consumer and Market Law*. 2025. Issue 5. P. 216.

⁸ Черкасов Д.О. Щодо співвідношення понять «недолік товару» та «дефектна продукція». *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. 2018. Випуск 4. Том 1. С.79.

⁹ Unification of tort law: strict liability / B.A. Koch, H.Koziol (eds). The Hague, London, New York: Kluwer, 2002. PP. 402-403.

risk of harm and the scope of possible negative consequences, in particular in cases related to serial product defects.¹⁰ The traditional approach developed in European law was to apply liability for damage caused by a defect in a product only to defective goods and not to services. It is the result of the so-called orthodox theory, according to which liability for damage caused by the inadequate quality of services provided is subject to a different legal regulation than liability related to a defect in a product.¹¹ The analysis of the provisions of the Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products gives grounds to conclude that although it still retains the aforementioned approach, and services are not subject to its regulation, it has been somewhat transformed. Given that digital services are increasingly integrated into products or interconnected with them in such a way that their absence makes it impossible for the product to perform one of its functions, and also determines the safety of products equally as physical or digital components, the European legislator extends the concept of liability without fault to such integrated or interconnected digital services. They become components of the product in which they are integrated or interconnected if they are controlled by the producer. Products interconnected services include the continuous delivery of traffic data in a navigation system, a health monitoring service with sensors to track the user's physical activity or health indicators, a temperature control service for a smart refrigerator, or a voice assistant service that enables the control of one or more products using voice commands. The legislator excludes Internet access services from the category of "ancillary services" because they cannot be classified as part of the product under the control of the producer, and therefore it would be unreasonable to hold producers liable for damage caused by defects in Internet access services. However, products that depend on Internet access services and do not provide security in the event of loss of connection may be considered defective under Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products.

The concept of strict liability for damage caused by defective products provides the most simplified mechanism for holding a producer liable without fault for damage caused by defective products. This is explained by the fact that the victim is usually the weaker party, and therefore requires greater guarantees of compensation for the damage caused to him as a result of a defect in the product. At the same time, imposing additional risks of liability to the victim on the producer is carried out in order to stimulate more prudent

¹⁰ Mirić M.K. From burden to balance: causation in the new EU product liability Directive. *Journal of European Consumer and Market Law*. 2025. Issue 5. P.218.

¹¹ Wagner G. Next generation EU products liability – for digital and other products. *Journal of European Tort Law*. 2024. Vol.15. Issue 2. PP.184-185; Howells G., Fairgrieve D. The new product liability Directive: steadily expanding liability or business as usual? *European review of private law*. 2025. Issue 3. P.558. doi: 10.1515/jetl-2024-0011

and proper behavior on his part, ensuring the introduction of only high-quality and safe products into circulation. As D.O. Cherkasov notes, absolute no-fault civil liability for damage caused by defective products is actually the only legal mechanism and the only model for protecting the civil rights of injured persons in Ukraine, however, this model is far from the only one used in other countries of the world.¹²

A key feature of Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products is to establish a prohibition on Member States from derogating from its provisions in terms of regulating tortious liability for damage caused by a defect in a product (Article 3). This approach is aimed at ensuring full harmonisation of this area of relations within the European Union, and is the result of the established practice of the Court of Justice of the European Union regarding the relevant legislative restrictions of the Member States. The Court has repeatedly stressed that Article 13 of Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products precludes the possibility of maintaining or introducing national general product liability regimes different from those provided for by the Directive. At the same time, the existence of legal mechanisms based on grounds of liability other than product defects, including errors or warranties regarding hidden defects, is allowed.¹³

According to paragraph 9 of the recitals of Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products, the victim, in accordance with the national legislation of the Member States, retains the right to claim compensation for contractual or non-contractual damage, provided that it is not caused by a defective product as defined by the Directive. Such grounds include warranty, fault or strict liability of operators for damage caused by the characteristics of the organism resulting from genetic engineering. Such provisions of national

¹² Черкасов Д.О. Щодо співвідношення понять «недолік товару» та «дефектна продукція». *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. 2018. Випуск 4. Том 1. С.78.

¹³Judgment of the Court of Justice of the European Union of 25 April 2002 in Case C-52/00 Commission of the European Communities v French Republic. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0052>; Judgment of the Court of Justice of the European Union of 25 April 2002 in Case C-183/00 María Victoria González Sánchez v Medicina Asturiana SA. URL: https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2000/C-0183-00-00000000RP-01-P-01/ARR_COMM/53721-EN-1-1.html#1; Judgment of the Court of Justice of the European Union of 25 April 2002 in Case C-154/00 Commission v Greece. URL: <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?jurisdiction=&searchTerm=C-154%2F00&date-type=intro&sort=SCORE-DESC&lang=en&intro-date-start=&intro-date-end=>; Judgment of the Court of Justice of the European Union of 10 January 2006 in Case C-402/03 Skov Aeg v Bilka Lavprisvarehus A/S and Bilka Lavprisvarehus A/S v Jette Mikkelsen and Michael Due Nielsen. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0402>.

law, aimed, inter alia, at achieving the objective of effective protection of consumers and other individuals, remain unaffected by this Directive.

The legal doctrine quite reasonably points out the need to equate all digital and analog design specifications to products, and to establish liability for damage caused by a defect in the product in the event that software generates information that is subsequently implemented by a person.¹⁴

The Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products also introduced the concept of liability for defective components. According to Article 8(1)(b), in addition to the producer of the defective product, the producer of a defective component integrated or interconnected with a product controlled by the producer that caused the defect in that product is also liable. Components also include ancillary services (Article 4 (4)). The term ancillary service is defined in Article 4 (3) as a digital service integrated or interconnected with the product in such a way that its absence would prevent the product from performing one or more of its functions.

3. A new approach to defining a product defect in EU law

Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products significantly expanded the definition of a product defect contained in the previous Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective product. A product is considered defective if it does not provide the safety that a person has the right to rely on or that is required by European Union regulations or national law (Article 7(1) of the new directive). Based on this, the assessment of product defects should be carried out based on the verification of product safety, which the person has the right to rely on, as well as product safety, which is required by European Union standards or national legislation. European Union law and national legislation form a mandatory minimum standard for product safety.¹⁵ Article 7 of Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products does not refer to the concept of reasonable expectations, unlike the approach taken in the previous regulation. Accordingly, the application of this criterion does not involve a judicial assessment. Under such conditions, the establishment of the fact of violation of the relevant norm may in itself indicate the presence of a product defect. As a result, it will be much easier for plaintiffs to substantiate claims within the framework of such a defect check, given the absence of an

¹⁴ Gsell B., Mayrhofer A.-K. The new product liability Directive 2024: missed updates or upgrades for the interplay with national liability rules and for service liability. *Journal of European Consumer and Market Law*. 2025. Issue 5. P.214.

¹⁵ Howells G., Twigg-Flesner C., Wilhelmsson T. *Rethinking EU consumer law*. London: Routledge, 2017. P.274. DOI:10.4324/9781315164830

internal restrictive element associated with establishing reasonable consumer expectations. Therefore, the discussion regarding the criteria for such an assessment such as consumer expectations or “risk-benefit” loses practical significance.¹⁶

Based on an analysis of Ukrainian legislation, the legal doctrine notes that the concept of defective products is much broader than the concept of safe products. Therefore, the victim has the right to compensation for damage even if the product, despite its compliance with certain standards and terms of the contract, turned out to be dangerous and caused damage to his health or property.¹⁷ At the same time, the Law of Ukraine on liability for damage caused by a product defect¹⁸ enshrines the narrow concept of “products”, and therefore claims for compensation for damage caused by improper provision of services or poor-quality performance of work cannot be made within the scope of this Law.¹⁹ According to Article 5 the Law of Ukraine on liability for damage caused by a product defect product is defective if it does not meet the level of safety that the consumer or user has the right to expect based on all circumstances, in particular those related to the development, production, circulation, transportation, storage, installation, maintenance, consumption, use, destruction (disposal, recycling) of this product, as well as the provision of warnings and other information about such products, including: presentation of the product to the consumer or user, including its appearance, composition, packaging, labeling and other information about the product, its consumption, use and destruction (disposal, recycling); use of the product that can be reasonably foreseen; the time when the product was put into circulation.

A product cannot be considered defective solely because a product of better quality was put into circulation after it was put into circulation. The injured party must prove: the existence of damage; the existence of a defect in the product; the existence of a causal relationship between the defect in the

¹⁶ Howells G., Fairgrieve D. The new product liability Directive: steadily expanding liability or business as usual? *European review of private law*. 2025. Issue 3. PP.561-562. <https://doi.org/10.54648/erpl2025059>

¹⁷ Мамедова С.М. Правовий механізм відшкодування шкоди, завданої внаслідок дефекту в продукції. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2025. № 2. С.87. DOI:<https://doi.org/10.31558/2786-5835.2025.2.9>.

¹⁸ Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції: Закон України від 19.05.2011 № 3390-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3390-17#Text>

¹⁹ Димінська О. Ю. Особливості цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану дефектом у продукції, за законодавством України та ЄС. *Університетські наукові записки*. 2014. № 4(52). С. 62. URL: https://old.univer.km.ua/statti/dyminska_o.yu._osoblyvosti_tsyvilno-pravovoyi_vidpovidalnosti_za_shkodu_zavdanu_defektom_v_produktsiyi_za_zakonodavstvom_ukrayiny_ta_yes_12.pdf

product and the damage. The injured party has the right to demand from the producer the provision of documentation on the product, due to the defect of which the damage was caused, to the extent necessary to prove all circumstances.

The producer shall be liable for damage caused by a defect in the product. Any person who has imported a product into the customs territory of Ukraine for the purpose of its sale, rental, leasing or distribution in any other form in the course of conducting economic activity shall be liable as a producer. If the producer of the product cannot be identified, each supplier (seller) of the product shall be liable as a producer if he fails to notify the injured party within 30 days of the name and location of the producer or the person who supplied him with the product. The effect of the specified norm shall also apply to products imported into the customs territory of Ukraine if the name and location of the person specified in part two of this article are not indicated on the product, even if the name of its producer is indicated on the product.

Where several persons may be held liable to the injured party for the same damage, the injured party is entitled to seek compensation either from all such persons jointly or from any one of them individually. In such cases, the provisions of civil law governing shared liability for damage, as well as the right of recourse (regress) against the person responsible for causing the damage, may be applied.

In order to protect the health and property of individuals, the defectiveness of a product is determined not from the standpoint of suitability for use, but from the perspective of the lack of safety that a person has the right to expect or that is required by national or European Union law. The assessment of product defects is carried out through an objective safety analysis that meets societal, rather than individual, expectations. Its criteria include intended purpose, rationally foreseeable use, presentation, objective characteristics and properties, including the established period of operation, as well as the needs of users that the product is intended to satisfy. Certain products, such as medical devices that support vital functions of the body, carry an increased risk of harm to humans, which, in turn, requires particularly high safety requirements. In order to meet such expectations, the court is entitled to declare a product defective without establishing its actual defect if it belongs to the same production series as a product whose defect has already been proven (paragraph 30 of the preamble to the Directive).

According to Article 7(2) of Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products, when assessing the defectiveness of a product, the presentation and characteristics of the product, including its labelling, design, technical characteristics, composition and packaging, as well as instructions for its assembly, installation, use and maintenance, the reasonably foreseeable

use of the product, the impact on the product of any ability to continue learning or acquire new functions after it has been placed on the market or put into service, the reasonably foreseeable impact on the product of other products that are expected to be used together with the product, in particular by interconnection, the moment the product is placed on the market or put into service or, if the producer retains control of the product after that moment, the moment the product is removed from the producer's control, the relevant product safety requirements, including cybersecurity requirements related to safety, any product recall or any other relevant intervention related to product safety by a competent authority or the economic operator, the specific needs of the group of users to whom the product is intended to be applied, in the case of a product intended to prevent damage, any failure of the product to fulfil that purpose. Thus, Article 7 of the Directive sets out criteria that allow for a holistic assessment of products taking into account technological developments, in particular artificial intelligence is covered by the assessment of the ability of products to learn or acquire new functions (Article 7 (2(c)), the internet of things is taken into account by instructing the court to consider the reasonably foreseeable impact on other products, in particular through interconnection (Article 7 (2(d))), a defect may be due to the fact that a product intended to prevent damage, for example a fire alarm, does not perform this task (Article 7(2(i))). A defect may also arise due to the lack of software updates, if this is under the control of the producer (Article 11 (2(c)).²⁰

As follows from the analysis of Article 7 of the Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products, information about the product is important in establishing its defect. However, the preamble to the directive specifies the admissibility of the information provided in order to prevent product defects. Thus, recital 31 states that a warning or other information accompanying a product cannot in itself be considered sufficient to declare a product that is otherwise defective safe. The rationale for this approach is that defectiveness should be determined by reference to the level of safety that society expects. Accordingly, the Directive explicitly states that liability under this Directive cannot be avoided by simply listing all possible side effects of a product.

CONCLUSIONS

Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products introduces a major reform of the product liability system, replacing the 1985 regime with a modernised system adapted to the requirements of the digital and green transitions. By replacing Directive 85/374/EEC on the approximation of the

²⁰ Howells G., Fairgrieve D. The new product liability directive: steadily expanding liability or business as usual? *European review of private law*. 2025. Issue 3. P. 563. <https://doi.org/10.54648/erpl2025059>

laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning product liability, it aligns the liability rules with modern technological realities and challenges in enforcement practice.

Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products aims to modernise liability for damage caused by a defect in a product in European Union law by clarifying the concept of defectiveness, extending the definition of ‘product’ to include software and digital files, and adapting the whole mechanism to the modern realities of the digital and circular economy. Product defects are no longer linked solely to consumer expectations or product characteristics, but to legal rules on product safety at European and national levels. Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products continues to regulate liability for damage caused by a product defect on the basis of strict liability established in European law, and at the same time introduces a more consumer-friendly approach and a technologically adapted liability system in European Union law.

The changes introduced by the new Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products affect key aspects of the liability regime, including the extended concept of products, the concept of defect, compensable damage, the burden of proof and related evidentiary issues.

SUMMARY

The article examines the reform of product liability in European Union law introduced by Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products. The new Directive replaces the long-standing Directive 85/374/EEC on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products and establishes a modernised liability framework adapted to technological and market developments. The reform responds to challenges arising from digitalisation, artificial intelligence, circular economy business models, and global supply chains. Unlike the 1985 regime, the new Directive explicitly extends the concept of a product to include software and certain digital files. It also updates the notion of defectiveness by linking product safety assessments to applicable European Union and national safety requirements. The study highlights that defects may now result not only from physical flaws but also from software errors, cybersecurity vulnerabilities, connectivity failures, or biased artificial intelligence systems. Directive (EU) 2024/2853 on liability for defective products retains the principle of strict liability while introducing a more consumer-oriented and technologically responsive regulatory approach. Particular attention is paid to the liability implications of repaired, refurbished, modified, and digitally connected products. The article further analyses the revised rules on compensable damage, burden of proof, and evidentiary requirements. It concludes that the new Directive significantly

strengthens the effectiveness and relevance of the European product liability regime in the context of the digital and green transitions.

References

1. Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1985/374/oj/eng>
2. Directive (EU) 2024/2853 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on liability for defective products and repealing Council Directive 85/374/EEC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/2853/oj/eng>
3. Mirić M.K. From burden to balance: causation in the new EU product liability Directive. *Journal of European Consumer and Market Law*. 2025. Issue 5. P.217-225.
4. BEUC. The European consumer organisation. Revision of the Product Liability Directive. Time to ensure effective and comprehensive protection for consumers damaged by defective products. 2023. 20 p. URL: https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/BEUC-X-2023-023_Revision_of_the_product_liability_directive.pdf
5. Плюта А.В. Відшкодування шкоди споживачу, що завдана внаслідок дефекту в продукції, за законодавством України та ЄС. *Часопис цивільстики*. 2024. № 55. С. 82-87. DOI <https://doi.org/10.32782/chc.v055.2024.14>
6. Gsell B., Mayrhofer A.-K. The new product liability Directive 2024: missed updates or upgrades for the interplay with national liability rules and for service liability. *Journal of European Consumer and Market Law*. 2025. Issue 5. P.205-216.
7. Черкасов Д.О. Щодо співвідношення понять «недолік товару» та «дефектна продукція». *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. 2018. Випуск 4. Том 1. С.77-81.
8. Unification of tort law: strict liability / В.А. Koch, H.Koziol (eds). The Hague, London, New York: Kluwer, 2002. 440 p.
9. Wagner G. Next generation EU products liability – for digital and other products. *Journal of European Tort Law*. 2024. Vol. 15. Issue 2. PP. 172-224. doi: 10.1515/jetl-2024-0011
10. Howells G., Fairgrieve D. The new product liability Directive: steadily expanding liability or business as usual? *European review of private law*. 2025. Issue 3. PP. 549-574. <https://doi.org/10.54648/erpl2025059>
11. Judgment of the Court of Justice of the European Union of 25 April 2002 in Case C-52/00 Commission of the European Communities v French

Republic. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0052>

12. Judgment of the Court of Justice of the European Union of 25 April 2002 in Case C-183/00 *María Victoria González Sánchez v Medicina Asturiana SA*. URL: https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2000/C-0183-00-00000000RP-01-P-01/ARR_COMM/53721-EN-1-html#1

13. Judgment of the Court of Justice of the European Union of 25 April 2002 in Case C-154/00 *Commission v Greece*. URL: <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?jurisdiction=&searchTerm=C-154%2F00&date-type=intro&sort=SCORE-DESC&lang=en&intro-date-start=&intro-date-end=>

14. Judgment of the Court of Justice of the European Union of 10 January 2006 in Case C-402/03 *Skov Æg v Bilka Lavprisvarehus A/S and Bilka Lavprisvarehus A/S v Jette Mikkelsen and Michael Due Nielsen*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0402>

15. Howells G., Twigg-Flesner C., Wilhelmsson T. *Rethinking EU consumer law*. London: Routledge, 2017. 356 p. DOI: 10.4324/9781315164830

16. Мамедова С.М. Правовий механізм відшкодування шкоди, завданої внаслідок дефекту в продукції. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2025. № 2. С. 83-92. DOI:<https://doi.org/10.31558/2786-5835.2025.2.9>.

17. Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції: Закон України від 19.05.2011 № 3390-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3390-17#Text>

18. Димінська О. Ю. Особливості цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану дефектом у продукції, за законодавством України та ЄС. *Університетські наукові записки*. 2014. № 4(52). С. 61-68. URL: https://old.univer.km.ua/statti/dymynska_o.yu_osoblyvosti_tsyvilno-pravovoyi_vidpovidalnosti_za_shkodu_zavdanu_defektom_v_produktsiyi_za_zakonodavstvom_ukrayiny_ta_yes_12.pdf

Information about the author:

Savanets Liudmyla Mykhailivna,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Head of the Department of International and European Law
West Ukrainian National University
11, Lvivska street, Ternopil, 4601, Ukraine

ІНСТИТУЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ: КОНВЕРГЕНЦІЯ ЕКОНОМІКИ, ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ ТА ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Співак М. В., Кобко Є. В.

ВСТУП

Динаміка глобальних трансформацій свідчить про остаточне формування нової парадигми безпеки, де межі між економічною стабільністю, оборонним потенціалом та індивідуальною психофізіологічною стійкістю людини фактично нівелюються. У світі, що перебуває в стані «стійкої фрагментації» та заострення гео економічного суперництва, національна безпека перестає бути виключно прерогативою військово-промислового комплексу. Вона трансформується у складну систему, в центрі якої знаходиться людина як головний стратегічний актив та об'єкт гібридних загроз. Актуальність обраної тематики зумовлена необхідністю комплексного аналізу трьох взаємопов'язаних вимірів стійкості України в умовах тривалої воєнної агресії та глобальної нестабільності. Перший вимір, охоплює фінансово-економічну детермінацію, де стратегічні інструменти, такі як програма Ukraine Facility та інтеграція в європейський оборонний простір (EDIP), виступають гарантими інституційного виживання. Другий вимір, розкриває антропоцентричну сутність безпеки, де здоров'я нації та ментальне благополуччя досліджуються не як гуманітарні категорії, а як вимірювані економічні показники продуктивності та мобілізаційної готовності. Третій вимір, фокусується на когнітивній стійкості та соціальному капіталі – критичних компонентах захисту національної свідомості в епоху когнітивних воєн, де об'єктом атаки стає безпосередньо механіка людського судження. За мету автори ставлять обґрунтування цілісної моделі національного захисту, яка поєднує накопичений ресурсний базис минулого, ефективність сучасних управлінських процесів та прогностичну динаміку загроз майбутнього часового горизонту (2026–2036 рр.). Серед завдань – довести, що лише через синергію економічної міцності, фізичного збереження населення та когнітивного суверенітету Україна здатна трансформуватися з реципієнта безпеки на стратегічного суб'єкта нового світового порядку.

1. Геоекономічна детермінація глобальної безпеки: стратегічні інструменти фінансової стійкості та оборонної інтеграції України

Сучасний стан фінансової системи зазнає фундаментальних трансформацій, де традиційні економічні цикли інтегруються у процеси мілітаризації та геополітичного протистояння. Глобальна економіка демонструє стан «стійкої фрагментації», при якому помірне зростання світового ВВП на рівні 3,3% супроводжується глибоким розривом між технологічно розвиненими оборонними блоками та країнами, що розвиваються.¹ У центрі цієї парадигми знаходиться Китай, який, попри суттєве сповільнення внутрішнього зростання до 2,4%, продовжує нарощувати оборонний бюджет, що у 2026 році досяг 275 млрд доларів.² Така стратегія Пекіна створює «парадокс міцності», де ресурси цивільного сектору переспрямовуються в оборонно-промисловий комплекс, провокуючи «фінансові бульбашки» у сфері високих технологій та змушуючи країну використовувати експорт зброї як інструмент підтримки ліквідності юаня.³ Паралельно США реалізують модель «арсеналу демократії», де оборонні витрати, що перевищили 1 трлн доларів, виступають поштовхом до промислового зростання, хоча й поглиблюють бюджетний дефіцит до критичних 1,9 трлн доларів. Окремим чинником трансформації фінансової системи США у 2025–2026 роках постає виділення прямих асигнувань на потреби оборони, національної безпеки та правоохоронної діяльності в межах оновленого імміграційного законодавства. Згідно з положеннями Закону про узгодження 2025 року (Reconciliation Act of 2025), прогнозується зростання первинного дефіциту бюджету на 350 млрд доларів за період 2025–2034 рр. відносно базових показників Управління бюджету Конгресу. Структура цих видатків відображає комплексну мілітаризацію безпекових функцій держави, що включає: 1. Сектор оборони та суднобудування: фінансування програм Міністерства оборони США, спрямованих на розширення суднобудівних потужностей, закупівлю боєприпасів, а також модернізацію систем протиповітряної та протиракетної оборони; 2. Модернізація Берегової охорони: інвестиції у закупівлю суден, авіації та вдосконалення інфраструктурних об'єктів

¹ Resilient growth as technology and adaptability offset trade policy headwinds. IMF. World Economic Outlook Update: January 2026. URL: <https://www.imf.org/en/publications/weo/issues/2026/01/19/world-economic-outlook-update-january-2026> (дата звернення: 06.04.2026).

² Can China challenge the US empire? China Global South. China's Defence Spending Analysis 2026. URL: <https://chinaglobalsouth.com/2026/03/05/china-defence-spending-7-percent-2026/> (дата звернення: 07.04.2026).

³ Global Risks for 2026: Great Power Competition. Stimson Center. URL: <https://www.stimson.org/2026/top-ten-global-risks-for-2026/> (дата звернення: 08.04.2026).

служби; 3. Прикордонна та імміграційна безпека: асигнування Митній та прикордонній службі на заміну та модернізацію систем бар'єрів уздовж державних кордонів, а також розширення штату агентів Імміграційної та митної служби та збільшення місткості центрів утримання під вартою; 4. Інституційне посилення правової системи: додаткове фінансування Міністерства юстиції для розширення корпусу імміграційних суддів. За аналітичними оцінками Управління бюджету Конгресу США, такий стрімкий ріст фінансування правоохоронного та оборонного секторів призведе до зміни демографічної динаміки, зокрема через інтенсифікацію процесів депортації та збільшення кількості осіб у центрах тимчасового утримання. З погляду економічної безпеки, ці заходи демонструють пріоритетність витрат на фізичну захищеність кордонів та військову міцність над завданнями фіскальної консолідації, що є характерною рисою глобальної безпекової парадигми 2026 року.⁴

У період 2025–2026 років оборонні видатки європейських країн демонструють рекордно високі темпи зростання, що свідчить про перехід від короткострокового реагування на безпекові виклики до системного нарощування оборонного потенціалу. Зокрема, у 2025 році сукупний обсяг асигнувань регіону на оборону сягнув майже 563 млрд доларів, що на 100 млрд доларів більше за показники попереднього року. У реальному вираженні це становить річний приріст на рівні 12,6%, що відповідає динаміці 2024 року та відображає стійкий тренд мілітаризації економік. Загальна частка Європи у глобальних оборонних витратах зросла з 17% у 2022 році до понад 21% у 2025 році, при цьому висока інтенсивність фінансування на 2026 рік, стане дванадцятим поспіль роком реального зростання бюджетів.

Ключовим детермінантом регіонального зростання виступає Німеччина, де оборонне фінансування у 2025 році збільшилося на 18% у реальному вираженні, досягнувши 95,0 млрд євро (107 млрд доларів). Протягом останніх двох років саме Берлін забезпечив чверть загальноєвропейського приросту витрат на оборону. Суттєву динаміку демонструють також країни Північної Європи (Данія, Фінляндія, Норвегія та Швеція), чий сукупний бюджет у 2025 році перевищив показники 2020 року більш ніж удвічі.

На сучасному етапі держави регіону впроваджують комплекс заходів для підтримки високого рівня мілітаризації на тлі фіскальних обмежень. Стратегічним орієнтиром визначено зобов'язання країн-членів НАТО (прийняте на саміті в Гаазі у червні 2025 року) щодо поступового збільшення видатків на оборону та безпеку до 5% ВВП до 2035 року. Для

⁴ The Budget and Economic Outlook: 2026 to 2036. CBO. URL: <https://www.cbo.gov/publication/621105> (дата звернення: 09.04.2026).

досягнення цільового показника у 3,5% ВВП на базові оборонні потреби уряду використовують такі інструменти: скорочення загальних державних витрат; розширення офіційного визначення терміну «оборона»; використання позабюджетних додаткових механізмів; стимулювання приватного фінансування оборонного сектору.

Попри загальний тренд, у деяких країнах ЄС спостерігається певна амбівалентність через високий рівень державного боргу та інфляційний тиск. Наприклад, позиція уряду Іспанії підкреслює наявність альтернативних витрат та економічних ризиків, пов'язаних із різким нарощуванням військових бюджетів. Проте загальний вектор європейської політики залишається незмінним: посилення внутрішніх оборонних спроможностей є довгостроковою стратегією, що стимулюється як зовнішнім геополітичним тиском, так і необхідністю зміцнення стратегічної автономії ЄС у межах архітектури глобальної безпеки.⁵

Затвердження Регламенту про створення Європейської програми оборонної промисловості (EDIP) у жовтні 2025 року позначило стратегічний перехід ЄС до посилення конкурентоспроможності та стійкості власного оборонно-промислового сектору в умовах глобальної геополітичної нестабільності. Програма, розрахована на 2025–2027 роки з бюджетом у 1,5 млрд євро, спрямована на підтримку безперервного нарощування виробничих потужностей та оптимізацію ланцюгів постачання, причому особливе місце в її архітектурі посідає Інструмент підтримки України обсягом 300 млн євро. Для України інтеграція в межах EDIP є не лише фінансовим ресурсом, а й механізмом адаптації до європейських стандартів оборонного менеджменту, що передбачає впровадження жорстких вимог щодо прозорості та безпеки ланцюгів постачання. Згідно з положеннями Регламенту, частка компонентів, залучених з-за меж ЄС та країн Європейської економічної зони, обмежена 35% від загальної вартості продукції, а постачальники, що становлять загрозу інтересам безпеки Союзу, підлягають повному виключенню. Для українського ОПК це означає необхідність глибокої гармонізації внутрішнього законодавства з антикорупційними стандартами ЄС та впровадження систем верифікації кінцевих бенефіціарів, що дозволить країні стати повноправним учасником європейських оборонних проєктів спільного інтересу.

⁵ Global defence spending continues to grow amid geopolitical uncertainty. Military Balance+. 2026. 24th February. URL: <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2026/02/global-defence-spending-continues-to-grow-amid-geopolitical-uncertainty/> (дата звернення: 10.04.2026).

Позиція Європейського Парламенту, викладена у квітні 2025 року, додатково підкреслює важливість координації спільного виробництва та закупівель, висуваючи вимогу щодо 70% європейського або асоційованого контенту у фінансованих проєктах. У цьому контексті Україна, маючи статус асоційованої держави, отримує унікальну можливість залучення до нової правової структури європейських озброєнь (SEAP) та механізму військових продажів із єдиним каталогом оборонної продукції. Таким чином, адаптація до EDIP виступає для України інструментом інституційної трансформації: через дотримання стандартів антикорупційної прозорості та промислової готовності країна трансформується з реципієнта допомоги на стратегічного партнера.⁶

Зазначена світова детермінованість економічних процесів оборонними чинниками актуалізує потребу в переосмисленні змісту національної економічної безпеки, що знаходить своє відображення у працях сучасних дослідників. Так, економічна безпека, на думку А. Черепи, В. Воронкова, Р. Денисенка та М. Андрюкайтене – це стан економіки, що забезпечує достатній рівень соціально-політичного і оборонного існування, поступального розвитку, невразливості її економічних інтересів щодо можливих зовнішніх впливів.⁷ І. Шевченко перекоонує, що ефективне забезпечення економічної безпеки держави в умовах глобальної турбулентності потребує впровадження комплексу практичних заходів, спрямованих на підвищення стійкості економічної системи, зниження вразливості до зовнішніх та внутрішніх загроз і максимальне використання наявних можливостей розвитку. Зокрема, автором обґрунтовано стратегічні пріоритети забезпечення економічної безпеки держави, серед яких ключовими є диверсифікація економіки, підтримка інноваційного розвитку, енергетична незалежність, цифрова трансформація та посилення фінансової стійкості.⁸

У своїй публікації М. Білоконь та А. Смаглюк приходять до висновку, що сучасна безпекова дійсність включає значно більше аспектів, ніж просто військова сфера. Гібридні загрози (як неklasичні види загроз) стали важливою складовою міжнародної безпеки. Особливо

⁶ European defence industry programme (EDIP). AT A GLANCE. Plenary – November II 2025. European Parliamentary. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/779219/EPRS_ATA\(2025\)779219_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/779219/EPRS_ATA(2025)779219_EN.pdf) (дата звернення: 11.04.2026).

⁷ Череп А. Соціально-економічна безпека у контексті міжнародного економічного клімату задля забезпечення конкурентоспроможності економіки. *Acta Academiae Beregsiensis. Economics*. 2023. Вип. 3. С. 177. DOI: <https://doi.org/10.58423/2786-6742/2023-3-172-179>

⁸ Шевченко І. О. Економічна безпека держави в умовах глобальної турбулентності: виклики та стратегічні пріоритети. *Часопис економічних реформ*. 2025. № 2. С. 74. DOI: <https://doi.org/10.32620/cher.2025.2.08>

в умовах глобалізованого світу, де технологічний розвиток сприяє швидкому поширенню впливу через різні канали. Розуміння економічної безпеки тепер включає в себе не лише витрати на оборону, а й інші аспекти, які можуть впливати на державу або регіон. Це може бути економічна стійкість, здатність адаптуватися до нових викликів, інвестиційна привабливість, розвиток технологій, наукові дослідження тощо.⁹

Така багатоаспектність економічної безпеки зумовлює її роль як фундаменту оборонної спроможності, де фінансова стійкість та інноваційний розвиток конвертуються у реальний військовий потенціал держави. Представлені дослідження, С. Тарути, І. Чернишова, І. Марко, та В. Бусель, та висновки до них, демонструють, що розвиток економіки України і в подальшому буде залежати від інвестиційної підтримки з боку міжнародних партнерів. За умови активної фінансової та матеріальнотехнічної допомоги з боку міжнародних партнерів (МВФ, ЄС, США, інші країни) Україна може отримати значні інвестиції у відновлення інфраструктури, промисловість, енергетику та інші ключові сектори економіки. Це може забезпечити базу для стійкого зростання ВВП. Проте Україна паралельно має впроваджувати успішні реформи, такі як: покращення правової системи, боротьба з корупцією, реформи в енергетичному секторі, дерегуляція тощо. Прогноз України щодо ВВП, особливо на довгострокову перспективу, зокрема до 2032 року, є складним, оскільки він залежить від багатьох внутрішніх і зовнішніх факторів, а саме: політичної стабільності, економічних реформ, інвестиційної активності, темпів відновлення після війни, глобальних економічних змін і розвитку зовнішньої торгівлі. Проте визначальним, на думку фахівців, для розвитку економіки України буде факт припинення або продовження російсько-української війни. У будь-якому випадку, розвиток економіки України, на думку експертів, буде обумовлено такими основними чинниками, як: залежність розвитку економіки України від обсягів допомоги, наданої міжнародними партнерами, і, швидше за все, вона буде поступово зменшуватися вже в середньостроковій перспективі; високий дефіцит бюджету, який, особливо в умовах ведення війни, залишатиметься доволі високим, оскільки виникає додаткова потреба держави у коштах переважно на оборону та соціальне забезпечення, за умови припинення війни дефіцит може зменшуватися вже в середньостроковій перспективі; повернення мігрантів до України, що є важливим чинником зростання економіки, який після завершення війни може бути ключовим для реалізації

⁹ Білоконь М. В. Економічна безпека України в умовах гібридних загроз. *Український економічний часопис*. 2024. Вип. 5. С. 123. DOI 10.32782/2786-8273/2024-5-21

відкладеного споживчого попиту, проте масштаби повернення лишаються невизначеними; трансформація енергетичних секторів та забезпечення енергетичної безпеки України, відновлення сільськогосподарського виробництва та виробничих потужностей, а також розвиток ІТ-сектора.¹⁰

З огляду на зазначені пріоритети, ключовим механізмом реалізації стратегії економічної стійкості та системного реформування постає програма Ukraine Facility, що передбачає виділення 50 мільярдів євро від ЄС на період 2024–2027 років.¹¹ Напрямки підтримки у програмі фонду Ukrainian Facility виглядають наступним чином:

Таблиця 1

**Напрямки підтримки Ukrainian Facility.
Джерело: Інститут аналітики та адвокації¹²**

Український Фонд		
Компонент 1	Компонент 2	Компонент 3
Підтримка Плану відновлення України	Інвестиційна програма України	Програма підтримки
- Підтримка ЄС у межах Плану відновлення України (Ukraine Plan) через надання грантів та позик; - Підтримка реформ, що наближають вступ до ЄС, відновлення реконструкції, модернізації, для нагальних фінансових потреб.	- Створення механізму зниження ризиків для інвесторів через міжнародні фінансові інституції (IFI) з метою збільшення інвестицій та залучення нових інвесторів; - Підтримка українського приватного сектору.	- Технічна підтримка Уряду України (наближення до EU <i>acquis</i> та структурні реформи); - Розбудова спроможності органів влади на національному, регіональному та локальному рівнях; - Підтримка громадянського суспільства.
до 78% (до € 39 млрд)	до 16% (до € 8 млрд)	до 5 % (до € 2,5 млрд)

Цей інструмент не лише забезпечує фінансову стабільність у короткостроковій перспективі, а й висуває до України чіткий перелік вимог щодо модернізації державного управління та правової системи,

¹⁰ Тарута С. Національна економіка й безпека України в умовах війни: результати стратегічного довгострокового прогнозування. *Military science*. 2025. Vol. 3, no. 1. С. 273–286.

¹¹ Набок В. Ukrainian Facility або 50 мільярдів євро від ЄС на відновлення: що має зробити Україна. *Інститут аналітики та адвокації*. 2023. 21 червня. URL: <https://iaa.org.ua/articles/ukrainian-facility-abo-50-milyardiv-yevro-vid-yes-na-vidnovlennya-shho-maye-zrobyty-ukrayina/> (дата звернення: 12.04.2026).

¹² Набок В. Ukrainian Facility або 50 мільярдів євро від ЄС на відновлення: що має зробити Україна. *Інститут аналітики та адвокації*. 2023. 21 червня. URL: <https://iaa.org.ua/articles/ukrainian-facility-abo-50-milyardiv-yevro-vid-yes-na-vidnovlennya-shho-maye-zrobyty-ukrayina/> (дата звернення: 12.04.2026).

що є фундаментальною передумовою для її подальшої євроінтеграції. Реалізація стратегічних пріоритетів економічної безпеки України безпосередньо корелює із сучасними ініціативами ЄС щодо посилення бюджетної спроможності для вирішення критичних викликів. Зокрема, ключові пропозиції ЄС спрямовані на цільове зміцнення пріоритетних напрямів, що мають забезпечити виконання фундаментальних цілей безпеки та розвитку. Основними елементами цієї стратегії є: 1. *механізм для України (Ukraine Facility)*. Спеціальний інструмент, що базується на грантах, позиках і гарантіях із загальним обсягом 50 млрд євро на період 2024–2027 років. Його мета полягає у забезпеченні нагальних потреб держави, відновленні та модернізації в межах євроінтеграційного курсу; 2. *платформа стратегічних технологій для Європи (STEP)*. Ініціатива, спрямована на підтримку довгострокової конкурентоспроможності в критичних сферах. Платформа акумулює ресурси існуючих інструментів, включаючи Європейський оборонний фонд та Фонд інновацій, впроваджуючи нові стимули для відновлення та стійкості; 3. *фінансовий механізм адаптації (EURI Instrument)*. Спеціальний інструмент для покриття підвищених витрат на фінансування програми NextGenerationEU, що виникли внаслідок безпрецедентного зростання відсоткових ставок, забезпечуючи стабільність бюджетного планування у посткризовий період.¹³

Важливим етапом у реалізації фінансових стратегій та залученні інвестицій для модернізації України стане Конференція з питань відновлення України (URC 2026), що пройде під спільним головуванням Польщі та України в Гданську 25–26 червня 2026 року. Даний захід концептуалізовано як високоефективну платформу для консолідації зусиль міжнародних суверенних та приватних інвесторів, спрямовану на прискорення транзакційних процесів та закріплення довгострокової економічної трансформації. Основними функціональними напрямками конференції визначено: 1. *секторальне відновлення*. Пріоритетне спрямування капіталу в галузі, що зазнали найбільшої деструкції внаслідок збройної агресії, зокрема в енергетику, критичну інфраструктуру та логістичні ланцюги; 2. *інтеграція безпекового виміру*. Принциповою особливістю URC 2026 є впровадження запропонованого Польщею нового компоненту безпеки та оборони. Науково-практична доцільність такого підходу ґрунтується на розумінні того, що зміцнення оборонного потенціалу є невід’ємною передумовою для масштабної реконструкції та забезпечення сталого розвитку в довгостроковій перспективі;

¹³ EU budget: Commission proposes to reinforce long-term EU budget to face most urgent challenges. *European Commission, Brussels*. 2023. Jun 20. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3345 (дата звернення: 13.04.2026).

3. *інклюзивність стейкхолдерів*. Архітектура конференції передбачає залучення широкого кола учасників – від глав держав та урядів країн-союзників до представників міжнародних фінансових інституцій, лідерів глобального бізнесу та організацій громадянського суспільства.¹⁴ Узагальнюючи, зазначимо, що Гданська конференція 2026 року покликана трансформувати декларативну міжнародну підтримку в конкретні інвестиційні інструменти, де посилення безпекових можливостей України розглядається як базовий актив її інвестиційної привабливості та гарантія захищеності вкладеного капіталу.

2. Антропоцентричний вимір безпеки: здоров'я та людський потенціал як стратегічний капітал

Трансформація людського капіталу в стратегічний оборонний актив потребує критичного переосмислення стійкості медичної інфраструктури, яка наразі функціонує в умовах безпрецедентного поєднання кадрового дефіциту, психологічного виснаження та фінансових обмежень. Емпіричні дані свідчать про глибоку дихотомію між високим рівнем загальної задоволеності пацієнтів якістю послуг (82%) та критичними структурними розривами, що загрожують довгостроковій стабільності системи. Одним із найгостріших деструктивних чинників є криза ментального здоров'я всередині професійної спільноти. Попри зростання психологічного навантаження на медичний персонал, рівень інституційної довіри до штатних психологів залишається критично низьким – лише 4% фахівців зверталися за професійною підтримкою. Основними бар'єрами виступають соціокультурні стереотипи (страх стигматизації та засудження колег), недовіра до конфіденційності консультативного процесу та низький рівень інформаційного супроводу існуючих сервісів. Паралельно спостерігається низька обізнаність пацієнтів, лише 12% респондентів знають про можливість отримання психологічної допомоги в межах лікарень, що вказує на системний розрив у комунікації психосоціальної підтримки.

Кадрова та інфраструктурна деградація стає ключовим обмежувачем реалізації антропоцентричного підходу. Понад 54,7% керівників закладів охорони здоров'я констатують гостру нестачу фахівців критичних напрямів: анестезіологів, терапевтів, неврологів та психологів. Цей дефіцит безпосередньо впливає на доступність допомоги, 47% пацієнтів змушені шукати альтернативні шляхи лікування через черги та відсутність необхідних спеціалістів.

¹⁴ The Ukraine Recovery Conference (URC 2026). URL: <https://www.unc-international.com/> (дата звернення: 14.04.2026).

Додатковою загрозою для інклюзивного відновлення є незадовільний стан доступності середовища – 61,3% опитаних вказують на відсутність належних умов для осіб з інвалідністю, що суперечить вимогам стратегічного розвитку людського потенціалу в поствоєнний період.

Фінансова стійкість та ресурсна автономія закладів залишаються вразливими. Лише 18% медичних установ ініціювали фандрейзингові кампанії після лютого 2022 року, що свідчить про низьку адаптивність адміністративного менеджменту до умов залучення альтернативного капіталу. Як наслідок, 39% пацієнтів змушені самостійно забезпечувати себе медикаментами, що перекладає фінансовий тягар війни на домогосподарства та знижує загальний рівень економічної безпеки населення.¹⁵

Таким чином, забезпечення здоров'я як стратегічного капіталу вимагає не лише зовнішньої допомоги, а й внутрішньої реформи управління людськими ресурсами, спрямованої на подолання ментальних бар'єрів у медичному середовищі, впровадження стандартів інклюзивності та диверсифікацію джерел фінансування медичної галузі.

Протягом 2022–2025 років антропоцентричний вимір безпеки України зазнав критичної деградації, що виражається у безпосередніх втратах цивільного населення та системному нищенні життєзабезпечуючої інфраструктури. За даними ООН, станом на липень 2025 року зафіксовано понад 47,6 тис. жертв серед цивільних, при цьому інтенсивність втрат суттєво зросла у першій половині 2025 року. Паралельно відбувається цілеспрямована деструкція медичного сектору. ВООЗ верифікувала 2574 атаки на медичні об'єкти та транспорт, що призвело до пошкодження 2176 закладів. Фінансові збитки інфраструктури оцінюються у 1,56 млрд дол. США, проте реальна ціна полягає у фізичному обмеженні доступу до медичних послуг, що провокує зростання превентивної смертності. Демографічна ситуація характеризується глибоким дефіцитом відтворення. У 2024 році співвідношення смертності до народжуваності склало 2,82:1. У прифронтових регіонах цей дисбаланс набуває катастрофічних масштабів, сягаючи показника 8,47:1 у Донецькій та 11:1 у Херсонській областях, що свідчить про стрімке біологічне виснаження населення територій. Війна не лише створює нові травми, а й виступає каталізатором хронічних патологій: *кардіоваскулярні ризики*: госпіталізація через серцево-судинні захворювання зросла на 8,6%

¹⁵ Охорона здоров'я в Україні: що насправді відбувається з медициною в умовах війни? Дані опитування. *ZDOROVY*. 2025. 04 берез. URL: <https://www.zdorovi.help/blog-posts/healthcare-in-ukraine-what-is-really-happening-to-medicine-in-the-context-of-war> (дата звернення: 15.04.2026).

порівняно з 2014 роком, а в зоні активних бойових дій (Харківщина) приріст випадків гострого інфаркту міокарда сягнув 20,4%; *онкологічна загроза*: на фоні 111 тис. нових випадків захворювань у 2024 році доступ до спеціалізованого лікування (хіміо- та радіотерапія) залишається критично низьким – менше 1% закладів здатні надавати повний цикл допомоги; *епідеміологічна нестабільність*: у 2025 році зафіксовано дев'ятикратне зростання захворюваності на кір (переважно серед дітей). Статистичне зниження показників ВІЛ та туберкульозу є оманливим, оскільки охоплення тестуванням у групах ризику впало на 38–85%, що вказує на латентне поширення інфекцій. Окремим стратегічним викликом є стан ментального здоров'я: 83% дорослого населення перебувають у стані перманентного стресу. Попри зростання потреби у психологічній підтримці до 71%, професійну допомогу отримують лише 13% громадян. Інституційна неспроможність (лише 1% закладів надають стаціонарну допомогу в галузі ментального здоров'я) у поєднанні зі стигматизацією створює передумови для довгострокової кризи людського потенціалу, що потребуватиме не лише фінансового відновлення (оціненого у 19,6 млрд дол.), а й фундаментальної зміни підходів до когнітивної та медичної реабілітації нації.¹⁶

Ця статистика, що пов'язує стан здоров'я нації з її оборонною стійкістю та продуктивністю ВВП нині є дуже важливою. У 2026 році людський капітал слід розглядати не просто як демографічний показник, а як «актив готовності» в умовах гібридних загроз, про що нами буде описано у наступному структурному підрозділі. У цьому ж підрозділі хотілося б зупинитися на економічній вартості здоров'я як капіталу, демографії та мобілізаційному ресурсі, ментальному здоров'ї та інших показниках які в умовах сучасної безпекової парадигми трансформуються на стратегічний актив національної оборони. Наведемо світову статистику та результати аналітичних прогнозів.

Так, згідно з звітом McKinsey Health Institute «Здоров'я націй: міцніше здоров'я, міцніша економіка» прогрес у галузі охорони здоров'я протягом останнього століття забезпечив безпрецедентне зростання тривалості людського життя. Прориви у контролі над інфекційними хворобами, охороні материнства та дитинства, а також масове впровадження вакцинації, антибіотикотерапії та покращення санітарних умов сформували фундамент для стійкого зростання глобальної тривалості життя. За прогнозними оцінками, до 2050 року середній

¹⁶ Захаров О. Криза охорони здоров'я в Україні: виклики, руйнування та парадоксальна статистика. *Humanitarian Media Hub*. 2025. 17 верес. URL: <https://hmh.news/17309/kryza-ohorony-zdorovya-v-ukrayini-vyklyky-rujnuvannya-ta-paradoksalna-statystyka/> (дата звернення: 06.04.2026).

показник довголіття сягне 78 років, що на 11 років перевищує показники попереднього п'ятдесятиріччя. Однак у контексті антропоцентричного виміру безпеки важливо констатувати, що кількісне збільшення тривалості життя не тотожне підвищенню його якості. Спостерігається негативна тенденція, за якої період життя «у стані нездоров'я» невпинно зростає – з 8,7 років у 2000 році до 10,2 років у 2025 році, з подальшою проєкцією до 11,4 років до середини століття.¹⁷

Цей демографічний зсув у бік старіння населення в поєднанні з експансією неінфекційних захворювань – таких як серцево-судинні патології, діабет, онкологія та ментальні розлади – формує нову реальність для систем національної стійкості. Збільшення частки населення, що змушене протягом тривалого часу контролювати хронічні стани, створює додаткове навантаження на державні фінанси та обмежує активний мобілізаційний і трудовий потенціал нації. Таким чином, збереження «активного довголіття» стає не лише медичним завданням, а пріоритетом економічної та оборонної стратегії, оскільки саме здоров'я визначає реальну потужність людського капіталу в умовах тривалих зовнішніх викликів.

У сучасному переліку глобальних ризиків людський ресурс трансформується з категорії витрат у категорію найбільш дефіцитного та цінного активу. Згідно з доповіддю про глобальні ризики (Global Risks Report 2026), соціальна поляризація та слабкість систем соціального захисту стабільно входять до переліку десяти найбільших загроз десятиліття. Опитування понад 11 000 керівників бізнесу (Executive Opinion Survey) підтверджує, що стан здоров'я та добробуту населення став ключовим чинником вразливості національних економік, включаючи лідерів G20. Науковий аналіз та мета-аналіз 2025 року, що охопив понад 300 досліджень та 430 000 респондентів, доводить пряму кореляцію між індивідуальною стійкістю та макроекономічними показниками. Здоров'я та психологічне благополуччя більше не розглядаються як абстрактні гуманітарні категорії, вони набули статусу вимірюваних економічних індикаторів: *продуктивність праці*: емпірично доведено, що зростання суб'єктивного рівня щастя та психологічного комфорту працівника лише на один пункт корелює із середнім зростанням індивідуальної продуктивності на 12%. Натомість такі явища, як абсентеїзм (відсутність на роботі через хворобу) та презентеїзм (робота у стані нездоров'я), стають провідними чинниками фінансових втрат; *стабільність ринку праці*: організації з високим

¹⁷ Poor health imposes a heavy human and economic toll / A. Beauvais et al. *McKinsey Health Institute*. URL: <https://www.mckinsey.com/mhi/our-insights/the-health-of-nations-stronger-health-stronger-economies> (дата звернення: 07.04.2026).

індексом добробуту персоналу демонструють на 33% нижчий рівень плінності кадрів. В умовах кадрового дефіциту, спричиненого війною та демографічними змінами, утримання фахівців через інвестиції в їхнє здоров'я стає критичним для виживання бізнесу; *капіталізація та інвестиційна привабливість*: портфельний аналіз компаній із найвищими показниками добробуту працівників за період 2021–2024 років продемонстрував вищу прибутковість порівняно з основними індексами (S&P 500, Nasdaq), що підтверджує прямий вплив стану здоров'я людського капіталу на ринкову оцінку активів.¹⁸

Тож, на основі викладеного можна констатувати, що сучасна концепція особистої стійкості (Personal Resilience) включає чотири взаємопов'язані виміри: соціальний, фінансовий, фізичний та психологічний. Дестабілізація будь-якого з них веде до зниження загального «активу готовності» нації. Зокрема, ментальні розлади стали провідним чинником зростання страхових виплат по інвалідності та професійного вигорання, що безпосередньо послаблює фіскальну стійкість держави.

У 2026 році Світовий банк з метою підкреслити стратегічну важливість інвестицій у людину та забезпечити порівняльний аналіз ключових компонентів людського капіталу в різних країнах світу оновив Індекс людського капіталу (Human Capital Index, HCI). HCI постає міжнародною метрикою, що визначає обсяг людського капіталу, якого дитина, народжена сьогодні, теоретично зможе набути до досягнення 18-річного віку. Розрахунок здійснюється з урахуванням існуючих у країні проживання ризиків, пов'язаних із незадовільним станом охорони здоров'я та низькою якістю освіти. Даний індекс демонструє, як саме покращення поточних результатів у сферах медицини та освіти безпосередньо формує продуктивність наступного покоління трудових ресурсів. Методологія індексу ґрунтується на припущенні, що дитина, яка народилася сьогодні, протягом наступних 18 років стикатиметься з тими ж освітніми можливостями та ризиками для здоров'я, які наразі є характерними для дітей відповідної вікової категорії в даній державі. Таким чином, HCI слугує прогностичним індикатором економічного потенціалу та стійкості національної економіки у довгостроковій перспективі.¹⁹

¹⁸ Martin A. Why personal resilience belongs on the boardroom agenda. *World Economic Forum*. 2026. Jan 21. URL: <https://www.weforum.org/stories/2026/01/resilience-wellbeing-workplace-business/> (дата звернення: 08.04.2026).

¹⁹ The Human Capital Index Plus 2026: Methodology Note / B. Decerf et al. *World Bank*. 2026. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/8c011df6-2134-4da6-8f40-160ce2cf37a4> (дата звернення: 09.04.2026).

3. Когнітивна стійкість та соціальний капітал: інституційний захист нації в умовах гібридних загроз

Когнітивна війна сьогодні є одним із ключових вимірів сучасного безпекового середовища, де битва за свідомість, уявлення і волю населення стає не менш важливою, ніж традиційні бойові дії.²⁰ Когнітивна війна інтегрує кібернетичні, інформаційні, психологічні спроможності й інструменти соціальної інженерії для впливу на ставлення та поведінку, захисту або порушення індивідуальної та групової когніції з метою отримання переваги над противником, знищення єдності, довіри і демократичних цінностей.²¹

Згідно з науковими поглядами В. Савчук, еволюція «когнітивної війни» позначила перехід від стратегічної «когнітивної переваги» до перетворення механіки людського судження на безпосередній об'єкт ураження. Інженерна основа сучасних когнітивних операцій базується на синергії трьох ключових дисциплін: 1. *когнітивна психологія (мислення)*: базується на моделі Д. Канемана, де об'єктом атаки стає швидке, інтуїтивне мислення, що дозволяє нав'язувати рішення в обхід раціонального аналізу; 2. *нейронауки (біохімічні ілюзії)*: описують механізми емоційного кодування та дофамінового підкріплення, що дозволяє інформаційним сигналам викликати стійкі біохімічні реакції, трансформуючи сприйняття реальності на фізіологічному рівні; 3. *поведінкова економіка (алгоритми вибору)*: використовує інструменти «м'якого штовхання» для проектування такої архітектури вибору, за якої об'єкт маніпуляції приймає запрограмоване рішення, зберігаючи ілюзію повної суб'єктивності та відсутності примусу. Акумуляція цих дисциплін дозволяє державним та недержавним акторам здійснювати високоточну деструкцію соціального капіталу, перетворюючи нейропроцеси громадян на простір гібридного протистояння.²²

Вивчення феномену когнітивної війни та механізмів захисту ментального простору нації посідає чільне місце у працях сучасних українських вчених. Проте аналіз існуючих підходів свідчить про їхню переважну концентрацію на політичних, лінгвістичних та психологічних аспектів, тоді як економічна складова когнітивної стійкості та здоров'язберігаюча залишається недостатньо висвітленою. Зокрема,

²⁰ Коваль В. В., Семененко О. М., Кінь О. В. Когнітивні операції та війни в сучасному безпековому середовищі: передумови, динаміка, наслідки. *Military Strategy and Technology*. 2025. № 2(2). С. 40. DOI: 10.63978/3083-6476.2025.2.2.03

²¹ Семенюк Н. Когнітивна війна в сучасній архітектурі гібридної війни. *Military Science*. 2025. 2(3), С. 102. <https://doi.org/10.62524/msj.2024.2.3.08>

²² Савчук В. А. Когнітивна війна: теоретичні засади та інституційна практика. *Регіональні студії*. 2025. № 42. С. 156–157. DOI: <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2025.42.24>

науковий доробок українських дослідників можна структурувати за такими напрямками. Перший, можна визначити як *політико-ідеологічний та смисловий вимір*: О. Свідерська досліджує роль культурних кодів у конструюванні політичної дійсності,²³ а І. Макух-Федоркова здійснює методологічний аналіз інструментів впливу у смислових та когнітивних війнах.²⁴ І. Костанда, звертаючись до китайських військових канонів, розкриває трансформацію когнітивної матриці війни від фіксації правил до стратегічної інсценізації дій.²⁵ Другий, слід розкрити через *психологічні та інформаційні аспекти*: І. Феценко аналізує вплив когнітивних викривлень крізь призму гібридності сучасних конфліктів.²⁶ Г. Тараненко визначає когнітивну безпеку як засадничий вимір російсько-української війни, акцентуючи на захисті свідомості від маніпулятивних впливів.²⁷ Третій, через *лінгвістичний та когнітивно-моделюючий підходи*: А. Висоцький та С. Романчук обґрунтовують зміну парадигми мислення в умовах війни через інструментарій когнітивної лінгвістики.²⁸ Математичне та логічне моделювання конфлікту представлено у працях О. Ротштейна, Т. Нескородоєвої та Д. Кателінікова, які застосовують нечіткі когнітивні карти для прогнозування перебігу російсько-української війни.²⁹

Те саме слід стверджувати аналізуючи доробки досліджень вітчизняних авторів щодо вивчення когнітивної стійкості в Україні. Вони еволюціонували від аналізу особистісних психологічних характеристик до стратегічного виміру національної безпеки. Систематизацію наявних розвідок можна представити за такими

²³ Свідерська О. Роль культурних кодів у конструюванні політичної дійсності в контексті інформаційно-когнітивної війни. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. 2022. Вип. 43. С. 306–313. DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2022.43.37>

²⁴ Макух-Федоркова І. Сучасні методологічні підходи до визначення понять смислові/когнітивні війни: аналіз інструментів впливу. *Історико-політичні проблеми сучасного світу*. 2024. Т. 49. С. 120–136. DOI: <https://doi.org/10.31861/mhpi.2024.49.120-136>

²⁵ Костанда І. О. Когнітивна матриця війни в китайських військових канонах: трансформація від фіксації правила до інсценізації дій. *Закарпатські філологічні студії*. 2025. Вип. 41(1). С. 156–170. DOI <https://doi.org/10.32782/tps2663-4880/2025.41.1.26>

²⁶ Феценко І. О. Впливи когнітивних викривлень крізь призму гібридності війни. *Перспективи та інновації науки*. 2023. № 15. С. 852–862. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-4952-2023-15\(33\)-852-862](https://doi.org/10.52058/2786-4952-2023-15(33)-852-862)

²⁷ Тараненко Г. Г. Когнітивна безпека як вимір російсько-української війни. *Politology bulletin*. 2024. Iss. 92. С. 371–382. DOI: <https://doi.org/10.17721/2415-881X.2024.92.371-382>

²⁸ Висоцький А. В. Основні проблеми сучасної української когнітивної лінгвістики: зміна парадигми мислення в умовах російсько-української війни. *Закарпатські філологічні студії*. 2024. Вип. 35. С. 16–20. DOI <https://doi.org/10.32782/tps2663-4880/2024.35.2>

²⁹ Ротштейн О. Застосування нечіткої когнітивної карти для моделювання російсько-української війни. *Ukrainian Journal of Information Systems and Data Science*. 2023. Vol. 1, Iss. 1. С. 1–20. DOI : [10.31558/2786-9482.2023.1.1](https://doi.org/10.31558/2786-9482.2023.1.1)

ключовими рівнями: *фундаментальний психологічний та адаптивний рівень*: теоретичний базис стійкості особистості закладений у працях В. Ключкова, який аналізує психологічні чинники резильєнтності крізь призму наукових поглядів на адаптивні можливості індивіда.³⁰ Практичне застосування когнітивної стійкості в умовах кризових станів (зокрема, пандемії COVID-19) висвітлено у дослідженні А. Мулявки, де авторка фокусується на здатності до подолання «цифрової втоми» та адаптації до гібридних форм навчання в умовах високої невизначеності.³¹ На *мілітарно-оборонному та професійному рівні* особливої ваги концепція когнітивної стійкості набуває у контексті збройного протистояння. О. Сороченко розглядає цей феномен як детермінанту загальної стресостійкості військовослужбовців, що є критичним для виконання бойових завдань.³² У свою чергу, Л. Новоскольцева, О. Меженська та А. Бадер акцентують увагу на когнітивній стійкості як невід’ємній складовій оборонного потенціалу, окреслюючи проблему інформаційної вразливості Збройних Сил України перед зовнішніми когнітивними маніпуляціями.³³ *Соціально-інституційний та управлінський рівень* представлений дослідниками О. Семененко, О. Кін, І. Ткач, Ю. Добровольський, В. Ремез та Ю. Мельничук які в одній зі своїх публікацій переконують, що воєнно-економічна стійкість держави є безпосередньо пов’язаною із когнітивною стабільністю – через механізми очікувань, суспільної підтримки, емоційної мобілізації, інвестиційної поведінки та реакцій бізнесу на інформаційні сплески.³⁴ *Інституційний підхід* доповнюють М. Гвоздь та О. Сорочак, обґрунтовуючи, що управління знаннями є фундаментом когнітивної стійкості всього суспільства, забезпечуючи

³⁰ Ключков В. Психологічні чинники стійкості особистості: наукові погляди. *Вісник Національного університету оборони України*. 2022. № 69(5). С. 58–66. DOI: <https://doi.org/10.33099/2617-6858-2022-69-5-58-66>

³¹ Мулявка А. Когнітивні наслідки пандемії COVID-19 у студентів: онлайн-освіта, гібридне навчання та стійкість до цифрової втоми в умовах невизначеності. *Psychology travelogs*. 2025. Iss. 3. С. 48–60. DOI: <https://doi.org/10.31891/PT-2025-3-5>

³² Сороченко О. С. Когнітивна стійкість як ключовий чинник стресостійкості військовослужбовців. *Актуальні проблеми практичної психології* : зб. наук. праць міжнар. наук.-практ. інтернет конф. (Одеса, 16 травня 2025 р.). Одеса, 2025. С. 185–192.

³³ Новоскольцева Л., Меженська О., Бадер А. Когнітивна стійкість як складова оборонного потенціалу: проблема інформаційної вразливості Збройних Сил України. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. 2025. Вип. 59. С. 353–359. DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2025.59.40>

³⁴ Військово-економічні наслідки когнітивного впливу на систему військової та національної безпеки України / О. Семененко та ін. *Соціальний розвиток і безпека*. 2025. № 15 (3). С. 308–321. DOI: <https://doi.org/10.33445/sds.2025.15.3.27>

його здатність до раціональної переробки інформації на загальнонаціональному рівні.³⁵

Аналіз напрацювань вітчизняних учених створює необхідний теоретичний фундамент для розуміння природи сучасних загроз. Проте динаміка подій останніх років свідчить про те, що когнітивна стійкість перестала бути суто академічною категорією або питанням індивідуальної психології. Нині вона трансформувалася у фундаментальну умову збереження державної суб'єктності в умовах «штормового» глобального прогнозу. Згідно з висновками звіту GRPS 2026, визначальною рисою глобального ландшафту є екстремальна невизначеність. Понад 50% експертів прогнозують «турбулентний» або «штормовий» характер розвитку подій у найближчі два роки, а в десятирічній перспективі цей показник зростає до 57%. Лише 1% респондентів очікує стабілізації ситуації, що свідчить про остаточний перехід до епохи перманентних криз. 2026 рік знаменує собою «еру конкуренції», де механізми міжнародної співпраці деградують, а уряди відступають від багатосторонніх форматів. Геоекономічна конфронтація посіла перше місце серед ризиків, здатних спровокувати глобальну системну кризу (18% респондентів), випередивши прямі міждержавні збройні конфлікти (14%). У світі, ослабленому суперництвом та розривом ланцюгів постачання, така конфронтація веде до зростання «крихкості держав», що безпосередньо загрожує соціальному капіталу.³⁶

Технологічні ризики у 2026 році розвиваються практично неконтрольовано. У дворічній перспективі дезінформація та маніпуляція даними посідають 2-ге місце серед найнебезпечніших загроз, а кібернетична незахищеність – 6-те. Особливе занепокоєння викликають «негативні наслідки розвитку ШШ», які піднімаються з 30-ї позиції (короткостроково) до 5-ї (у десятирічному прогнозі). Квантові технології, попри їхній потенціал, стають новим полем стратегічного суперництва та політичної поляризації.³⁷

Глобальні суспільства перебувають на межі виснаження через посилення соціально-політичної поляризації. Наратив «вулиці проти еліт» відображає глибоке розчарування традиційними структурами управління. Нерівність, останні роки поспіль визнається найбільш «взаємопов'язаним» ризиком, що підриває суспільний договір. В умовах

³⁵ Гвоздь М., Сорочак О. Управління знаннями як основа когнітивної стійкості суспільства. *Економічний простір*. 2025. № 206. С. 226–232. DOI: <https://doi.org/10.30838/EP.206.226-232>

³⁶ Global Risks Report 2026. World Economic Forum. 2026. 14 January. URL: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2026/> (дата звернення: 11.04.2026).

³⁷ Global Risks Report 2026. World Economic Forum. 2026. 14 January. URL: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2026/> (дата звернення: 11.04.2026).

високої вартості життя та формування «К-подібних економік» (де багатство концентрується у вузьких груп), цифрова недовіра та деградація соціального прогресу стають критичними бар'єрами для інституційної стійкості.³⁸

У 2026 році спостерігається тимчасове зниження пріоритетності екологічних загроз на користь геополітичних та економічних. Хоча в десятирічній перспективі екстремальні погодні явища залишаються топ-ризиком, у короткостроковому періоді увага світу сфокусована на економічному спаді та інфляції (піднялися на 8 позицій). Це свідчить про те, що ресурси держав у 2026 році будуть спрямовані на виживання та безпеку, що робить питання когнітивної стійкості та соціальної згуртованості ключовим фактором національного самозбереження.³⁹

На основі систематизації прогнозних сценаріїв глобального розвитку за результатами Опитування сприйняття глобальних ризиків (GRPS 2026), що охоплює експертні оцінки понад 1300 фахівців у межах поточного (2026 рік), коротко– та середньострокового (до 2028 року) та довгострокового (до 2036 року) часових горизонтів, стає можливим показати взаємозв'язок загроз та об'єктів ураження.

Таблиця 2

Взаємозв'язок загроз та об'єктів ураження⁴⁰

Вид загрози (за даними GRPS 2026)	Об'єкт ураження (вразливість)	Прогнозний наслідок для системи безпеки (2026–2036 рр.)
Дезінформація та ШІ-маніпуляції	Критичне мислення та когнітивна стійкість	Ерозія демократичних процесів, параліч державного управління
Геоекономічна конфронтація	Соціальний капітал та довіра до інститутів	Руйнація ланцюгів постачання, зростання «крихкості» держави
Кібернетична незахищеність	Критична та інформаційна інфраструктура	Техногенні катастрофи, втрата контролю над цифровим суверенітетом
Соціальна поляризація	Суспільна згуртованість та «соціальний контракт»	Радикалізація настроїв («вулиці проти еліт»), внутрішня дестабілізація
Нерівність та економічний спад	Людський капітал та життєстійкість нації	Біологічне виснаження, масова міграція, втрата трудового потенціалу

³⁸ Global Risks Report 2026. World Economic Forum. 2026. 14 January. URL: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2026/> (дата звернення: 11.04.2026).

³⁹ Global Risks Report 2026. World Economic Forum. 2026. 14 January. URL: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2026/> (дата звернення: 11.04.2026).

⁴⁰ Global Risks Report 2026. World Economic Forum. 2026. 14 January. URL: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2026/> (дата звернення: 11.04.2026).

Враховуючи вище викладене, когнітивну стійкість можна розглядати – як динамічну здатність когнітивної системи людини та суспільства ефективно протидіяти деструктивним інформаційно-психологічним впливам, зберігати цілісність світогляду та раціональність прийняття рішень у складних гібридних умовах, що є базовою передумовою збереження соціального капіталу та національного суверенітету.

ВИСНОВКИ

Дослідження архітектури глобальної безпеки та місця України в ній дозволяє констатувати, що національна стійкість трансформувалася у багатомірну систему, де фінансова стабільність, фізичне здоров'я нації та когнітивна витривалість суспільства утворюють єдиний стратегічний актив.

Минуле України, зафіксоване у ресурсному та інституційному базисі, продемонструвало високу адаптивність державного апарату та суспільства. Фундаментом нинішньої стійкості стали не лише оборонні спроможності, а й накопичений досвід функціонування медичної інфраструктури (яка попри збитки у 1,56 млрд дол. зберігає високий рівень довіри пацієнтів) та швидка адаптація фінансового менеджменту до умов залучення міжнародної допомоги. Саме цей базис дозволив Україні перейти від стадії виживання до системної інтеграції в європейські оборонно-промислові структури, такі як програма EDIP.

Сучасне України визначається ефективністю використання накопиченого капіталу в умовах «стійкої фрагментації» світової економіки. Нині обороноздатність країни прямо корелює з її економічними показниками через антропоцентричний вимір – стан здоров'я населення та мобілізаційний ресурс є «активом готовності». Емпірично доведено, що кожен пункт психологічного добробуту працівника конвертується у 12% зростання продуктивності праці, що в умовах дефіциту бюджету та кадрового голоду (54,7% дефіциту медиків) стає критичним чинником ВВП. Сучасна модель безпеки вимагає, щоб витрати на оборону та соціальний захист не конкурували, а синергічно доповнювали один одного, формуючи інклюзивне середовище для відновлення.

Майбутнє України дістає своє відображення в динаміці глобальних загроз, зафіксованих у звітах GRPS 2026. Прогнози до 2036 року вказують на зміщення епіцентру війни у когнітивний простір, де об'єктом ураження стає механіка лодського судження. У цьому контексті соціальний капітал та когнітивна стійкість, які досліджуються українськими вченими, мають бути доповнені економічним інструментарієм захисту. Майбутня здатність України до розширення ефективності залежатиме від успішності програм на кшталт Ukraine

Facility та результатів конференцій URC 2026, які мають трансформувати зовнішню допомогу в автономну технологічну та інституційну міцність.

Отже, сучасна інтегрована модель безпеки України базується на розумінні того, що фінансова стійкість держави неможлива без когнітивного суверенітету її громадян, а оборонна міцність – без збереження та якісного відтворення людського капіталу. Тільки через поєднання інтенсивних економічних реформ та інвестицій у «здоров'я як капітал» Україна зможе не лише вистояти в умовах гібридних загроз, а й забезпечити стале зростання в горизонті наступного десятиліття.

АНОТАЦІЯ

Досліджено трансформацію глобальної архітектури безпеки крізь призму гео економічної детермінації та антропоцентричного капіталу. Наголошується на стратегічній важливості інтеграції України до європейських оборонних програм (EDIP) та фінансових інструментів (Ukraine Facility) як базису інституційної стійкості. У ході аналізу встановлено пряму залежність між станом здоров'я нації та її оборонним потенціалом. Доведено, що психологічне благополуччя населення безпосередньо корелює з макроекономічними показниками та продуктивністю ВВП.

Окрему увагу приділено феномену когнітивної війни. Обґрунтовано, що захист ментального простору та соціального капіталу є фундаментальною умовою збереження суверенітету в умовах гібридних загроз. На основі аналізу звіту GRPS 2026 зроблено висновок, що майбутня спроможність України до відновлення залежить від синергії трьох факторів: фінансової стійкості, фізичного збереження людського ресурсу та когнітивної міцності суспільства. Запропоновано розглядати інвестиції в охорону здоров'я та цифрову безпеку не як витрати, а як капіталізацію «активу готовності» держави в горизонті до 2036 року.

Література

1. Resilient growth as technology and adaptability offset trade policy headwinds. IMF. World Economic Outlook Update: January 2026. URL: <https://www.imf.org/en/publications/weo/issues/2026/01/19/world-economic-outlook-update-january-2026> (дата звернення: 06.04.2026).

2. Can China challenge the US empire? China Global South. China's Defence Spending Analysis 2026. URL: <https://chinaglobalsouth.com/2026/03/05/china-defence-spending-7-percent-2026/> (дата звернення: 07.04.2026).

3. Global Risks for 2026: Great Power Competition. Stimson Center. URL: <https://www.stimson.org/2026/top-ten-global-risks-for-2026/> (дата звернення: 08.04.2026).
4. The Budget and Economic Outlook: 2026 to 2036. CBO. URL: <https://www.cbo.gov/publication/62105> (дата звернення: 09.04.2026).
5. Global defence spending continues to grow amid geopolitical uncertainty. Military Balance+. 2026. 24th February. URL: <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2026/02/global-defence-spending-continues-to-grow-amid-geopolitical-uncertainty/> (дата звернення: 10.04.2026).
6. European defence industry programme (EDIP). AT A GLANCE. Plenary – November II 2025. European Parliamentary. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/779219/EPRS_ATA\(2025\)779219_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/779219/EPRS_ATA(2025)779219_EN.pdf) (дата звернення: 11.04.2026).
7. Череп А. Соціально-економічна безпека у контексті міжнародного економічного клімату задля забезпечення конкурентоспроможності економіки. *Acta Academiae Beregsasiensis. Economics*. 2023. Вип. 3. С. 172–179. DOI: <https://doi.org/10.58423/2786-6742/2023-3-172-179>
8. Шевченко І. О. Економічна безпека держави в умовах глобальної турбулентності: виклики та стратегічні пріоритети. *Часопис економічних реформ*. 2025. № 2. С. 68–75. DOI: <https://doi.org/10.32620/cher.2025.2.08>
9. Білоконь М. В. Економічна безпека України в умовах гібридних загроз. *Український економічний часопис*. 2024. Вип. 5. С. 118–124. DOI: [10.32782/2786-8273/2024-5-21](https://doi.org/10.32782/2786-8273/2024-5-21)
10. Тарута С. Національна економіка й безпека України в умовах війни: результати стратегічного довгострокового прогнозування. *Military science*. 2025. Vol. 3, no. 1. С. 273–286.
11. Набок В. Ukrainian Facility або 50 мільярдів євро від ЄС на відновлення: що має зробити Україна. *Інститут аналітики та адвокації*. 2023. 21 червня. URL: <https://iaa.org.ua/articles/ukrainian-facility-abo-50-milyardiv-yevro-vid-yes-na-vidnovlennya-shho-maye-zrobyty-ukrayina/> (дата звернення: 12.04.2026).
12. EU budget: Commission proposes to reinforce long-term EU budget to face most urgent challenges. *European Commission*. Brussels. 2023. Jun 20. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3345 (дата звернення: 13.04.2026).
13. The Ukraine Recovery Conference (URC 2026). URL: <https://www.unc-international.com/> (дата звернення: 14.04.2026).

14. Охорона здоров'я в Україні: що насправді відбувається з медициною в умовах війни? Дані опитування. *ZDOROVI*. 2025. 04 берез. URL: <https://www.zdorovi.help/blog-posts/healthcare-in-ukraine-what-is-really-happening-to-medicine-in-the-context-of-war> (дата звернення: 15.04.2026).

15. Захаров О. Криза охорони здоров'я в Україні: виклики, руйнування та парадоксальна статистика. *Humanitarian Media Hub*. 2025. 17 верес. URL: <https://hnh.news/17309/kryza-ohorony-zdorovya-v-ukrayini-vyklyky-rujnuvannya-ta-paradoksalna-statystyka/> (дата звернення: 06.04.2026).

16. Poor health imposes a heavy human and economic toll / A. Beauvais et al. *McKinsey Health Institute*. URL: <https://www.mckinsey.com/mhi/our-insights/the-health-of-nations-stronger-health-stronger-economies> (дата звернення: 07.04.2026).

17. Martin A. Why personal resilience belongs on the boardroom agenda. *World Economic Forum*. 2026. Jan 21. URL: <https://www.weforum.org/stories/2026/01/resilience-wellbeing-workplace-business/> (дата звернення: 08.04.2026).

18. The Human Capital Index Plus 2026: Methodology Note / B. Decerf et al. *World Bank*. 2026. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/8c011df6-2134-4da6-8f40-160ce2cf37a4> (дата звернення: 09.04.2026).

19. Коваль В. В., Семененко О. М., Кінь О. В. Когнітивні операції та війни в сучасному безпековому середовищі: передумови, динаміка, наслідки. *Military Strategy and Technology*. 2025. № 2(2). С. 30–46. DOI: 10.63978/3083-6476.2025.2.2.03

20. Семенюк Н. Когнітивна війна в сучасній архітектурі гібридної війни. *Military Science*. 2025. 2(3), С. 99-107. DOI: <https://doi.org/10.62524/msj.2024.2.3.08>

21. Савчук В. А. Когнітивна війна: теоретичні засади та інституційна практика. *Регіональні студії*. 2025. № 42. С. 154–160. DOI: <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2025.42.24>

22. Свідерська О. Роль культурних кодів у конструюванні політичної дійсності в контексті інформаційно-когнітивної війни. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. 2022. Вип. 43. С. 306–313. DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2022.43.37>

23. Макух-Федоркова І. Сучасні методологічні підходи до визначення понять смислові/когнітивні війни: аналіз інструментів впливу. *Історико-політичні проблеми сучасного світу*. 2024. Т. 49. С. 120–136. DOI: <https://doi.org/10.31861/mhpi2024.49.120-136>

24. Костанда І. О. Когнітивна матриця війни в китайських військових канонах: трансформація від фіксації правила до інсценізації дії. *Закарпатські філологічні студії*. 2025. Вип. 41(1). С. 156–170. DOI: <https://doi.org/10.32782/tps2663-4880/2025.41.1.26>
25. Фещенко І. О. Впливи когнітивних викривлень крізь призму гібридності війни. *Перспективи та інновації науки*. 2023. № 15. С. 852–862. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-4952-2023-15\(33\)-852-862](https://doi.org/10.52058/2786-4952-2023-15(33)-852-862)
26. Тараненко Г. Г. Когнітивна безпека як вимір російсько-української війни. *Politology bulletin*. 2024. Iss. 92. С. 371–382. DOI: <https://doi.org/10.17721/2415-881X.2024.92.371-382>
27. Висоцький А. В. Основні проблеми сучасної української когнітивної лінгвістики: зміна парадигми мислення в умовах російсько-української війни. *Закарпатські філологічні студії*. 2024. Вип. 35. С. 16–20. DOI: <https://doi.org/10.32782/tps2663-4880/2024.35.2>
28. Ротштейн О. Застосування нечіткої когнітивної карти для моделювання російсько-української війни. *Ukrainian Journal of Information Systems and Data Science*. 2023. Vol. 1, Iss. 1. С. 1–20. DOI: [10.31558/2786-9482.2023.1.1](https://doi.org/10.31558/2786-9482.2023.1.1)
29. Ключков В. Психологічні чинники стійкості особистості: наукові погляди. *Вісник Національного університету оборони України*. 2022. № 69(5). С. 58–66. DOI: <https://doi.org/10.33099/2617-6858-2022-69-5-58-66>
30. Мулявка А. Когнітивні наслідки пандемії COVID-19 у студентів: онлайн-освіта, гібридне навчання та стійкість до цифрової втоми в умовах невизначеності. *Psychology travelogs*. 2025. Iss. 3. С. 48–60. DOI: <https://doi.org/10.31891/PT-2025-3-5>
31. Сороченко О. С. Когнітивна стійкість як ключовий чинник стресостійкості військовослужбовців. *Актуальні проблеми практичної психології*: зб. наук. праць міжнар. наук.-практ. інтернет конф. (Одеса, 16 травня 2025 р.). Одеса, 2025. С. 185–192.
32. Новоскольцева Л., Меженська О., Бадер А. Когнітивна стійкість як складова оборонного потенціалу: проблема інформаційної вразливості Збройних Сил України. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. 2025. Вип. 59. С. 353–359. DOI: <https://doi.org/10.30970/PPS.2025.59.40>
33. Військово-економічні наслідки когнітивного впливу на систему військової та національної безпеки України / О. Семененко та ін. *Соціальний розвиток і безпека*. 2025. № 15 (3). С. 308–321. DOI: <https://doi.org/10.33445/sds.2025.15.3.27>

34. Гвоздь М., Сорочак О. Управління знаннями як основа когнітивної стійкості суспільства. *Економічний простір*. 2025. № 206. С. 226–232. DOI: <https://doi.org/10.30838/EP.206.226-232>

35. Global Risks Report 2026. World Economic Forum. 2026. 14 January. URL: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2026/> (дата звернення: 11.04.2026).

Information about the authors:

Spivak Maryna Viktorivna,

Doctor of Political Sciences, Professor,
Professor of the Department of Administrative Law and Process
National Academy of Internal Affairs,
1, Solomjanska Square, Kyiv, 03035, Ukraine

Kobko Yevhen Vasyliovych,

Doctor of Law, Professor,
Professor of the department of administrative law disciplines of the
Educational and Scientific Institute of Law and Psychology
National Academy of Internal Affairs,
1, Solomjanska Square, Kyiv, 03035, Ukraine

ПРАВОВА ПРИРОДА АГЕНТСТВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Форманюк В. В.

ВСТУП

Європейська інтеграція України зумовлює необхідність глибокого переосмислення не лише змісту національного законодавства, а й організаційно-правових засад функціонування публічного адміністрування. У процесі наближення до правопорядку Європейського Союзу особливого значення набуває досвід інституційної побудови ЄС, зокрема діяльність його агентств як спеціалізованих адміністративних утворень, що забезпечують реалізацію політик Союзу в різних сферах суспільного життя.

Агентства Європейського Союзу виконують експертні, координаційні, регуляторні, інформаційно-аналітичні та оперативні функції. Вони діють у сферах внутрішнього ринку, фінансового нагляду, транспорту, охорони здоров'я, безпеки харчових продуктів, охорони довкілля, цифрової трансформації, прикордонного управління та правоохоронної співпраці. Саме тому їх права природа не може бути зведена лише до допоміжної ролі при основних інституціях ЄС. У сучасному європейському адміністративному просторі агентства виступають важливими суб'єктами спеціалізованого врядування, що поєднують функціональну автономію, експертність, підзвітність і контроль.

Актуальність дослідження правової природи агентств ЄС для України посилюється тим, що євроінтеграційний процес передбачає не лише формальну гармонізацію законодавства з *acquis* ЄС, а й поступове наближення національної системи публічного адміністрування до європейських стандартів належного врядування. Йдеться про прозорість діяльності органів влади, чітке визначення компетенції, професійну незалежність експертизи, підзвітність, ефективний контроль, запобігання конфлікту інтересів і орієнтацію адміністративної діяльності на результат.

У цьому контексті модель агентств ЄС становить значний науковий і практичний інтерес. Вона дозволяє простежити, яким чином у правопорядку ЄС поєднуються делегування повноважень, адміністративна автономія та багаторівнева система контролю. Водночас ця модель є важливою для України з огляду на перспективу

поглиблення співпраці з окремими агентствами ЄС, участь у програмах і механізмах Союзу, а також подальше реформування національних органів публічної адміністрації в умовах підготовки до членства в Європейському Союзі.

Метою цього дослідження є з'ясування правової природи агентств Європейського Союзу та визначення її значення для трансформації публічного адміністрування України в умовах євроінтеграції. Для досягнення цієї мети необхідно охарактеризувати концептуально-правові ознаки агентств ЄС, розкрити співвідношення їх автономії, підвітності та контролю, а також визначити можливі напрями використання європейського досвіду агентств у процесі модернізації управлінської системи України.

Таким чином, дослідження агентств ЄС має подвійне значення. З одного боку, воно сприяє глибшому розумінню інституційної та адміністративно-правової природи самого Європейського Союзу. З іншого боку, воно дає змогу оцінити потенціал європейських агентських моделей для вдосконалення українського публічного адміністрування, посилення його професійності, прозорості, відповідальності та сумісності з правовими й управлінськими стандартами ЄС.

1. Концептуально-правова характеристика агентств Європейського Союзу

Агентства Європейського Союзу є одним із найбільш показових проявів еволюції інституційної та адміністративної системи ЄС. Їх виникнення пов'язане з поступовим ускладненням завдань європейського врядування, розширенням сфер компетенції Союзу та необхідністю створення спеціалізованих структур, здатних забезпечувати експертну, технічну, координаційну й регуляторну підтримку реалізації політик ЄС. У сучасних умовах агентства ЄС уже не можуть розглядатися лише як допоміжні утворення при основних інституціях Союзу, оскільки в багатьох сферах вони фактично виконують роль самостійних адміністративних центрів спеціалізованого врядування¹.

У правовій доктрині агентства ЄС зазвичай характеризуються як органи, що не належать до переліку основних інституцій Європейського Союзу, однак створюються на підставі актів права ЄС, мають власну правосуб'єктність, організаційну структуру, бюджет, персонал і спеціально визначений мандат. Така характеристика дозволяє розглядати агентства як особливі адміністративно-правові утворення,

¹ Chamon M. EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration. Oxford : Oxford University Press, 2016. P. 10-20.

які перебувають між політичними інституціями ЄС, національними адміністраціями держав-членів, експертним середовищем та адресатами адміністративного впливу².

Концептуальна складність правової природи агентств ЄС полягає в тому, що вони не є ані класичними міжнародними організаціями, ані звичайними органами державної адміністрації, ані структурними підрозділами Європейської Комісії. Їх правовий статус формується в межах автономного правопорядку Європейського Союзу, який поєднує наднаціональні, міжурядові та адміністративно-управлінські елементи. Саме тому агентства ЄС доцільно розглядати як інституції *sui generis*, права природа яких визначається не лише формальним місцем у системі органів ЄС, а й функціональним призначенням, обсягом компетенції, ступенем автономії та механізмами підзвітності.

Важливою ознакою агентств ЄС є їх спеціалізований характер. На відміну від основних інституцій Союзу, які мають широку політичну або законодавчу компетенцію, агентства створюються для виконання конкретних завдань у певній сфері. Це можуть бути завдання з надання наукових висновків, оцінювання ризиків, збирання та аналізу інформації, координації діяльності національних органів, технічної стандартизації, моніторингу, нагляду або оперативної підтримки. Саме спеціалізація пояснює потребу в їх організаційній та функціональній самостійності³.

Іншою ключовою ознакою агентств ЄС є їх включеність у систему європейського адміністративного простору. Агентства діють не ізольовано, а в межах складної мережі взаємодії з Європейською Комісією, Європейським Парламентом, Радою ЄС, державами-членами, національними регуляторами, експертними комітетами та приватними суб'єктами. Така мережева природа діяльності агентств свідчить про зміну класичної моделі адміністративного управління, у якій вертикальна ієрархія поступається місцем координації, експертності та багаторівневному врядуванню⁴.

У цьому аспекті агентства ЄС можна розглядати як один із інструментів «агенціфікації» європейського врядування. Цей процес означає поступове створення спеціалізованих адміністративних органів, яким передаються окремі функції з реалізації політик ЄС. Як зазначається в науковій літературі, поява агентств пов'язана з потребою

² Chiti E. An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies. *Common Market Law Review*. 2009. Vol. 46, № 5. P. 1395-1442.

³ Dehousse R. Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies. *Journal of European Public Policy*. 1997. Vol. 4, № 2. P. 246-261.

⁴ Egeberg M., Trondal J. EU-level Agencies: New Executive Centre Formation or Vehicles for National Control? *Journal of European Public Policy*. 2011. Vol. 18, № 6. P. 868-887.

підвищити довіру до регуляторних рішень, забезпечити експертну якість управління та зменшити залежність технічних рішень від короткострокових політичних впливів⁵. Водночас агенціфікація породжує питання про демократичну легітимність, межі делегування повноважень і належні форми контролю за діяльністю таких органів⁶.

Правова природа агентств ЄС значною мірою визначається характером їх компетенції. Частина агентств виконує переважно інформаційно-аналітичні та дорадчі функції, зокрема шляхом підготовки висновків, звітів, рекомендацій і технічних оцінок. Інші агентства мають координаційний мандат і сприяють узгодженню дій національних адміністрацій у певній сфері. Окремі агентства наділяються регуляторними або навіть оперативними повноваженнями, що істотно посилює їх роль у системі європейського публічного адміністрування. Саме від обсягу таких повноважень залежить рівень їх автономії та інтенсивність контролю⁷.

У доктрині також звертається увага на те, що агентства ЄС перебувають у проміжному становищі між інституціями Союзу та державами-членами. З одного боку, вони створюються правом ЄС і виконують завдання в інтересах усього Союзу. З іншого боку, їх діяльність часто безпосередньо залежить від співпраці з національними органами, які надають інформацію, беруть участь у правліннях агентств, виконують спільні операції або імплементують технічні стандарти. Саме тому агентства ЄС є важливим елементом композитної, або змішаної, адміністрації Європейського Союзу⁸.

Особливе місце у правовій характеристиці агентств ЄС займає питання їх правосуб'єктності. Наявність окремої правосуб'єктності дає агентствам можливість укладати договори, мати власний бюджет, бути стороною у правовідносинах, управляти персоналом і нести юридичні наслідки своєї діяльності. Проте така правосуб'єктність не є первинною або необмеженою. Вона має похідний характер, оскільки впливає з установчого акта конкретного агентства та реалізується лише в межах визначеного мандата. Отже, агентства ЄС мають функціональну, а не універсальну правосуб'єктність.

⁵ Majone G. Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. *European Union Politics*. 2001. Vol. 2, № 1. P. 103-122.

⁶ Thatcher M., Stone Sweet A. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics*. 2002. Vol. 25, № 1. P. 1-22.

⁷ Wonka A., Rittberger B. Credibility, Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies. *West European Politics*. 2010. Vol. 33, № 4. P. 730-732.

⁸ Everson M., Monda C., Vos E. (eds.). *European Agencies in between Institutions and Member States*. Alphen aan den Rijn : Wolters Kluwer Law & Business, 2014. P. 156.

Не менш важливим є питання автономії агентств ЄС. Автономія проявляється в організаційному, функціональному та експертному вимірах. Організаційна автономія означає наявність власних органів управління, персоналу та адміністративної структури. Функціональна автономія полягає у здатності виконувати покладені завдання без постійного втручання з боку інших інституцій. Експертна автономія передбачає можливість формування висновків і рішень на основі спеціальних знань, технічних критеріїв і професійної оцінки. Водночас автономія агентств ЄС завжди обмежена принципом наданих повноважень, установчими актами, бюджетними правилами, процедурами звітування та судовим контролем⁹.

Саме співвідношення автономії та підзвітності дозволяє зрозуміти концептуальну природу агентств ЄС. Якщо агентство отримує спеціалізований мандат і можливість діяти відносно самостійно, воно водночас повинно бути підзвітним перед відповідними інституціями, органами контролю та суспільством. Підзвітність у цьому контексті охоплює обов'язок пояснювати свою діяльність, звітувати про результати, дотримуватися процедур, підлягати аудиту, реагувати на парламентський контроль і бути відкритим до судового перегляду¹⁰.

Концептуально агентства ЄС можна визначити як спеціалізовані адміністративні утворення Європейського Союзу, створені на підставі актів права ЄС, наділені функціональною правосуб'єктністю, організаційною та експертною автономією, а також спеціально визначеною компетенцією для участі в реалізації політик Союзу під контролем інституційних, фінансових, процедурних і судових механізмів підзвітності. Таке визначення дозволяє поєднати кілька ключових елементів їх правової природи: похідність від правопорядку ЄС, спеціалізацію, автономію, делегований характер повноважень, включеність у європейський адміністративний простір і необхідність контролю.

Таким чином, агентства ЄС є не випадковими допоміжними структурами, а важливими елементами сучасного європейського адміністративного врядування. Їх правова природа відображає загальну тенденцію розвитку ЄС від переважно політико-правового інтеграційного об'єднання до складної системи багаторівневого публічного адміністрування. Для України вивчення цієї моделі має особливе значення, оскільки дозволяє краще зрозуміти адміністративно-

⁹ Busiuc M. Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal*. 2009. Vol. 15, № 5. P. 599-605.

¹⁰ Bovens M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*. 2007. Vol. 13, № 4. P. 448-449.

правові стандарти ЄС, механізми делегування повноважень, принципи підзвітності та можливі напрями трансформації національної управлінської системи в умовах євроінтеграції.

2. Автономія, підзвітність і контроль агентств ЄС у системі європейського адміністративного врядування

Автономія, підзвітність і контроль є ключовими елементами правового статусу агентств Європейського Союзу. Саме через їх співвідношення розкривається специфіка агентств як особливих суб'єктів європейського адміністративного врядування. З одного боку, агентства ЄС створюються для виконання спеціалізованих завдань, що потребують професійної незалежності, експертності, оперативності та стабільності. З іншого боку, вони діють у межах правопорядку ЄС, а тому не можуть бути виведені з-під демократичного, адміністративного, фінансового та судового контролю.

Автономія агентств Європейського Союзу є складним політико-правовим феноменом, що поєднує елементи функціональної незалежності з інституційною залежністю. Вона не є самоціллю, а слугує засобом забезпечення високої якості спеціалізованої експертизи та оперативності прийняття рішень у сферах, де політичне втручання може бути контрпродуктивним.

У вітчизняній науці питання інституційного механізму ЄС традиційно розглядається крізь призму особливої природи Європейського Союзу, його автономного правопорядку та складної системи взаємодії між інституціями Союзу і державами-членами. Зокрема, у працях українських дослідників наголошується, що інституційна система ЄС є багаторівневою та динамічною, а її ефективність залежить від узгодженості діяльності основних інституцій, органів і спеціалізованих структур¹¹. Такий підхід є важливим для розуміння агентств ЄС, оскільки вони функціонують не ізольовано, а в межах ширшого інституційного й адміністративного механізму Союзу.

Українська доктрина права ЄС також акцентує увагу на тому, що право Європейського Союзу формує особливу систему правового регулювання, яка поєднує наднаціональні, міжнародно-правові та внутрішньоорганізаційні елементи¹². Це має безпосереднє значення для аналізу агентств ЄС, адже їх автономія не може тлумачитися за

¹¹ Юдіна Г. І. Особливості функціонування інституційного механізму Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Т. 4, № 85. С. 371.

¹² Європейське право: право Європейського союзу : підручник : у трьох кн. / за заг. ред. В. І. Муравйова. Кн. Перша. К. : Ін Юре, 2015. С. 167-170.

аналогією з автономією органів національної державної влади. Вона є похідною від правопорядку ЄС і реалізується лише в межах спеціально визначеного мандата.

Автономія агентств ЄС має насамперед функціональний характер. Вона означає не політичну самостійність у визначенні напрямів розвитку Союзу, а здатність агентства виконувати покладені на нього завдання в межах установчого акта. Така автономія проявляється у наявності власної організаційної структури, органів управління, бюджету, персоналу, процедур ухвалення рішень і можливості формувати експертну позицію у відповідній сфері. Саме тому автономія агентств повинна розглядатися як інструмент підвищення якості адміністративного врядування, а не як відокремлення від інституційної системи ЄС¹³.

Слід розрізняти формальну та реальну автономію агентств. Формальна автономія випливає з установчих регламентів і проявляється у наявності власних органів управління та бюджетної лінії. Реальна ж автономія залежить від політичної культури, балансу сил між інституціями ЄС та ступеня політизації відповідної сфери публічної політики.

Водночас автономія агентств ЄС не є однаковою. Її обсяг залежить від характеру функцій конкретного агентства, його компетенції, сфери діяльності, ролі Європейської Комісії, участі держав-членів в органах управління, джерел фінансування та політичної значущості відповідної сфери. Одні агентства виконують переважно інформаційно-аналітичні та дорадчі функції, інші мають координаційні, регуляторні або оперативні повноваження. Чим ширшим є мандат агентства і чим істотніший вплив його діяльності на права осіб або публічні інтереси, тим більш розвиненими повинні бути механізми підзвітності та контролю.

У цьому контексті показовими є дослідження С. М. Перепьолкіна, присвячені правовому статусу Агентства ЄС зі співробітництва правоохоронних органів, Europol. Автор аналізує еволюцію Європолу від міжурядової форми співробітництва до самостійного агентства ЄС, звертаючи увагу на його компетенцію, внутрішню структуру, взаємодію з державами-членами, третіми державами та Україною¹⁴. Цей приклад добре демонструє, що автономія агентства ЄС формується не

¹³ Chamon M. EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration. Oxford : Oxford University Press, 2016. P. 10-20.

¹⁴ Перепьолкін С. М. Правовий статус агентства Європейського Союзу зі співробітництва правоохоронних органів (Європол). *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 3. С. 270-274.

абстрактно, а залежно від конкретної сфери політики, завдань і правових механізмів контролю.

Важливе значення для розуміння меж автономії агентств має доктрина делегування повноважень. У праві ЄС делегування повноважень завжди пов'язане з принципом інституційного балансу. Агентства не мають первинної компетенції, а здійснюють лише ті повноваження, які прямо надані їм правом ЄС. Тому вони не можуть самостійно розширювати власний мандат, змінювати політичні цілі Союзу або діяти поза межами процедур, установлених їх установчими актами.

Класичне значення для визначення меж делегування має рішення Суду ЄС у справі *Meroni & Co., Industrie Metallurgische SpA v High Authority*. У цій справі Суд сформулював підхід, відповідно до якого передача повноважень допоміжним органам не повинна порушувати інституційний баланс і не може передбачати передачу широкої дискреції, здатної змінити характер повноважень, визначених установчими договорами¹⁵. Надалі у справі *Romano* Суд ЄС також обмежив можливість надання адміністративним органам повноважень ухвалювати акти нормативного характеру із загальнообов'язковими правовими наслідками¹⁶.

Разом із тим сучасна практика Суду ЄС свідчить про поступову адаптацію класичних підходів до потреб європейського адміністративного врядування. У справі *United Kingdom v Parliament and Council* щодо повноважень Європейського органу з цінних паперів і ринків, ESMA, Суд визнав допустимим надання агентству певних інтервенційних повноважень за умови, що вони чітко визначені, обмежені критеріями, процедурно врегульовані та підлягають судовому контролю¹⁷. Це рішення не скасувало доктрину *Meroni*, але фактично пристосувало її до сучасних умов функціонування регуляторних агентств ЄС.

Еволюція прецедентної практики Суду ЄС свідчить про поступовий перехід від жорсткого обмежувального підходу *Meroni* до більш гнучкої моделі делегування повноважень. У справі *ESMA (C-270/12)* Суд фактично визнав можливість наділення агентств дискреційними інтервенційними повноваженнями за умови їх чіткої нормативної

¹⁵ Judgment of the Court of Justice of 13 June 1958. *Meroni & Co., Industrie Metallurgische SpA v High Authority*, Joined Cases 9/56 and 10/56. ECLI:EU:C:1958:7.

¹⁶ Judgment of the Court of Justice of 14 May 1981. *Giuseppe Romano v Institut national d'assurance maladie-invalidité*, Case 98/80. ECLI:EU:C:1981:104.

¹⁷ Judgment of the Court of Justice of 22 January 2014. *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v European Parliament and Council of the European Union*, Case C-270/12. ECLI:EU:C:2014:18.

деталізації, процедурної формалізації та всебічного судового контролю. Такий підхід відображає адаптацію європейського адміністративного права до зростаючої технічної складності регулювання.

Підзвітність агентств ЄС є необхідною протипагою їх автономії. Якщо агентство отримує можливість діяти відносно самостійно, воно повинно пояснювати, обґрунтовувати й нести відповідальність за результати своєї діяльності. У цьому аспекті важливим є підхід М. Бовенса, який розглядає підзвітність як відносини між суб'єктом, що звітує, та форумом, який може ставити питання, оцінювати поведінку і застосовувати певні наслідки¹⁸. Для агентств ЄС це означає, що підзвітність не зводиться лише до юридичної відповідальності, а включає ширшу систему звітування, оцінювання, контролю і реагування.

Підзвітність агентств ЄС має багатовимірний характер і включає як класичні вертикальні механізми (політичний та адміністративний контроль), так і горизонтальні (суспільний та мережевий) форми відповідальності, що є характерною рисою сучасного європейського багаторівневого врядування.

У системі ЄС можна виокремити кілька основних форм підзвітності агентств. Першою є політична та демократична підзвітність перед Європейським Парламентом і Радою. Вона проявляється у поданні щорічних звітів, участі керівників агентств у парламентських слуханнях, контролі за бюджетом і процедурі надання розвантаження щодо його виконання. Така форма підзвітності є особливо важливою, оскільки агентства не мають прямої демократичної легітимації, а тому їх діяльність має бути пов'язана з представницькими інституціями Союзу.

Другою формою є адміністративна підзвітність перед Європейською Комісією та органами управління агентств. Комісія бере участь у роботі правлінь окремих агентств, здійснює загальний нагляд за узгодженістю їх діяльності з політиками ЄС, ініціює перегляд мандатів і бере участь в оцінюванні ефективності. Водночас такий контроль не повинен нівелювати функціональну автономію агентств, оскільки в іншому разі вони перетворювалися б на звичайні адміністративні підрозділи Комісії.

Третьою формою є фінансова підзвітність. Агентства ЄС використовують кошти бюджету Союзу, тому їх діяльність підлягає бюджетному плануванню, аудиту, контролю з боку Європейської рахункової палати та процедурі бюджетного розвантаження. Фінансова підзвітність має не лише бухгалтерське, а й адміністративно-правове значення, оскільки дозволяє оцінити ефективність використання

¹⁸ Bovens M. *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*. *European Law Journal*. 2007. Vol. 13, № 4. P. 447-468.

ресурсів, відповідність діяльності агентства його мандату та результативність виконання завдань.

Четвертою формою є судова підзвітність. Вона полягає у можливості перевірки актів, рішень або бездіяльності агентств у судовому порядку. Судовий контроль є особливо важливим у тих випадках, коли рішення агентств можуть впливати на права фізичних і юридичних осіб. У такому разі автономія агентства повинна поєднуватися з доступом до ефективного засобу правового захисту, можливістю перевірки компетенції, дотримання процедур, пропорційності та загальних принципів права ЄС¹⁹.

П'ятою формою є процедурна та суспільна підзвітність. Вона включає доступ до документів, правила щодо конфлікту інтересів, етичні стандарти, консультації із заінтересованими сторонами, публічні звіти, внутрішній аудит, механізми розгляду скарг і прозорість процедур ухвалення рішень. У сучасному європейському адміністративному врядуванні такі механізми набувають особливого значення, адже легітимність адміністративної дії залежить не лише від її формальної законності, а й від відкритості, обґрунтованості та довіри до процедури прийняття рішень²⁰.

Українські дослідники, які аналізують імплементацію права ЄС та взаємодію правопорядку ЄС із національними правовими системами, звертають увагу на те, що ефективне наближення до *acquis* потребує не лише нормативного запозичення, а й належних інституційних механізмів реалізації²¹. Цей висновок має значення і для аналізу агентств ЄС: автономія, підзвітність і контроль агентств є не другорядними організаційними характеристиками, а необхідними умовами ефективного застосування права ЄС у відповідних сферах.

Контроль за діяльністю агентств ЄС має багаторівневий характер. Він здійснюється не одним органом, а системою суб'єктів: Європейським Парламентом, Радою, Європейською Комісією, Європейською рахунковою палатою, Судом ЄС, Європейським омбудсманом, внутрішніми органами управління агентств, а також громадськістю та заінтересованими сторонами. Така множинність контрольних механізмів відповідає природі ЄС як складного

¹⁹ Scholten M., Brenninkmeijer A. (eds.). *Controlling EU Agencies: The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2020. P. 160.

²⁰ Busuioac M. *Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies*. *European Law Journal*. 2009. Vol. 15, № 5. P. 599-600.

²¹ Брацук І. З. Теоретико-правові засади імплементації права Європейського Союзу в національне право держав-членів : монографія. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2016. С. 37-39.

правопорядку, у якому адміністративна влада розподілена між наднаціональним і національним рівнями.

Важливим кроком у напрямі систематизації контролю стала Спільна заява Європейського Парламенту, Ради ЄС і Європейської Комісії щодо децентралізованих агентств та Загальний підхід 2012 року. У цьому документі наголошено на необхідності підвищення ефективності, прозорості, підвітності та узгодженості діяльності агентств ЄС²². Водночас цей підхід не усунув усіх проблем, пов'язаних із різноманітністю мандатів, організаційних моделей і процедур контролю окремих агентств.

Показовим прикладом складного поєднання автономії та контролю є Європейське агентство прикордонної та берегової охорони, Frontex. Його мандат істотно розширився після ухвалення Регламенту 2019/1896, який передбачає активну участь Агентства в оперативній підтримці держав-членів у сфері управління зовнішніми кордонами²³. Водночас розширення операційних повноважень Frontex посилило увагу до питань дотримання основних прав, прозорості, розслідування скарг і парламентського контролю. Це підтверджує загальну закономірність: чим ширшими є повноваження агентства, тим більш розвиненими повинні бути механізми його підвітності.

Розширення операційних повноважень Frontex яскраво ілюструє ключову закономірність функціонування європейських агентств: що більший обсяг делегованих повноважень і втручання у права осіб, то вищими стають стандарти прозорості, підвітності та захисту фундаментальних прав.

Отже, автономію та підвітність агентств ЄС не слід розглядати як взаємовиключні категорії. Навпаки, вони є взаємодоповнюваними елементами єдиного адміністративно-правового механізму. Без автономії агентства не можуть забезпечити експертність, професійність і оперативність. Без підвітності вони ризикують втратити демократичну та правову легітимність. Саме тому оптимальна модель полягає не у зменшенні автономії агентств, а в її правовому структуруванні через чітке визначення компетенції, прозорі процедури, звітність, аудит, парламентський контроль і судовий перегляд.

Таким чином, автономія агентств ЄС є необхідною умовою їх ефективності, але вона має легітимний характер лише за наявності

²² Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on Decentralised Agencies and Common Approach. 19 July 2012. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11450-2012-INIT/en/pdf>.

²³ Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard. *Official Journal of the European Union*. 2019. L 295. P. 1-131. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R1896>.

належної системи підзвітності та контролю. Українська доктрина права ЄС дозволяє посилити цей висновок, оскільки наголошує на складній, багаторівневій природі інституційного механізму Союзу та необхідності поєднання правової автономії з механізмами реалізації, контролю і відповідальності. Саме баланс між автономією, підзвітністю та контролем визначає сучасну модель європейського адміністративного врядування.

3. Значення моделі агентств ЄС для трансформації публічного адміністрування України в умовах євроінтеграції

Європейська інтеграція України передбачає не лише адаптацію національного законодавства до *acquis* Європейського Союзу, а й поступове наближення організаційних, процедурних та інституційних засад публічного адміністрування до стандартів ЄС. У цьому контексті модель агентств Європейського Союзу має особливе значення, оскільки вона демонструє один із способів організації спеціалізованого, професійного, автономного та підзвітного адміністративного врядування в умовах складної багаторівневої системи управління.

Модель агентств ЄС є особливо цінною для України не стільки як готовий інституційний зразок, скільки як концептуальна рамка організації спеціалізованої публічної адміністрації, що поєднує професійну незалежність з дієвим демократичним контролем.

Після набуття Україною статусу держави-кандидата на членство в ЄС у червні 2022 року та відкриття переговорів про вступ у червні 2024 року питання інституційної спроможності публічної адміністрації набуло особливої ваги²⁴. Євроінтеграційний процес вимагає від України не лише формального виконання нормативних зобов'язань, а й створення адміністративних механізмів, здатних забезпечити ефективне застосування права ЄС у практиці державного управління. Саме тому досвід функціонування агентств ЄС є важливим для оцінки можливих напрямів модернізації української системи публічного адміністрування.

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом закріпила правові основи політичної асоціації та економічної інтеграції України з ЄС, а також передбачила поступове наближення українського законодавства до права Союзу в різних сферах²⁵. Однак ефективність такого наближення залежить не лише від змісту законів, а й від

²⁴ Ukraine's path towards EU accession. European Commission. URL: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/ukraines-path-towards-eu-accession_en.

²⁵ Association agreement with Ukraine. EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum%3A280101_1.

спроможності органів публічної влади реалізовувати відповідні стандарти. У цьому аспекті агентства ЄС становлять інтерес як модель спеціалізованих адміністративних структур, які поєднують професійну експертизу, чітко визначену компетенцію, функціональну автономію та багаторівневу систему контролю.

Євроінтеграція України є комплексним правовим, політичним та управлінським процесом, який не обмежується формальним наближенням законодавства до *acquis* Європейського Союзу. Її зміст охоплює глибшу трансформацію системи публічної влади, механізмів ухвалення адміністративних рішень, способів взаємодії держави з громадянами, бізнесом, інституціями ЄС та державами-членами. У вітчизняній науці слушно наголошується, що імплементація права ЄС передбачає не лише нормативне відтворення положень права Союзу, а й формування належних правових та інституційних механізмів їх реалізації. Саме тому виконання Угоди про асоціацію слід розглядати не лише як міжнародно-правове зобов'язання України, а як інструмент поступового входження національної правової та управлінської системи до європейського адміністративного простору.

У цьому контексті євроінтеграція має дві взаємопов'язані площини. Перша полягає у нормативній адаптації, тобто приведенні законодавства України у відповідність до права Європейського Союзу. Друга пов'язана з інституційною та адміністративною спроможністю держави забезпечити реальне застосування таких норм. Саме друга площина часто є складнішою, оскільки навіть якісно імplementовані положення *acquis* не можуть ефективно функціонувати без належних організаційних структур, професійної державної служби, прозорих процедур, стабільного фінансування, міжвідомчої координації, цифрової інфраструктури та дієвого контролю. Адміністративно-правове забезпечення європейської інтеграції України, як зазначають О. М. Ілюшик та Н. І. Дідик, має розглядатися як складова державної політики, що потребує системного правового й організаційного супроводу²⁶.

Для України євроінтеграція означає поступовий перехід від декларативного прийняття європейських стандартів до їх практичного втілення в діяльності публічної адміністрації. Такий перехід потребує переосмислення ролі органів виконавчої влади та інших публічних інституцій. У сучасному європейському правопорядку органи публічного адміністрування не лише виконують політичні рішення, а й забезпечують якість регуляторної політики, оцінювання ризиків,

²⁶ Ілюшик О. М., Дідик Н. І. Адміністративно-правові основи державної політики європейської інтеграції України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 195-198.

науково-технічну експертизу, захист прав осіб, належне використання бюджетних ресурсів і постійну комунікацію з суспільством. Отже, європейська інтеграція передбачає не тільки зміну правових норм, а й зміну управлінської культури.

Особливого значення набуває принцип належного врядування, який є одним із ключових орієнтирів адміністративного розвитку Європейського Союзу. Його зміст охоплює відкритість, участь, підзвітність, ефективність, узгодженість, правову визначеність і орієнтацію на результат. Для України ці принципи мають не лише теоретичне, а й прикладне значення, оскільки вони визначають якість виконання євроінтеграційних зобов'язань. Якщо публічна адміністрація залишається надмірно централізованою, непрозорою, політично залежною або процедурно нестабільною, то навіть формальне наближення законодавства до *acquis* не забезпечує очікуваного результату.

Саме тому євроінтеграційна трансформація публічного адміністрування повинна охоплювати декілька ключових напрямів. По-перше, необхідним є чітке розмежування політичних, регуляторних, контрольних, експертних і сервісних функцій органів публічної влади. По-друге, важливо забезпечити професіоналізацію адміністративного апарату, стабільність інституційної пам'яті та здатність працювати з великими масивами правової, технічної й аналітичної інформації. По-третє, необхідним є посилення підзвітності й контролю, оскільки європейська модель адміністрування не допускає необмеженої дискреції органів влади. По-четверте, важливо розвивати механізми міжвідомчої координації, без яких неможлива ефективна імплементація політик ЄС. У сучасних дослідженнях публічного управління підкреслюється, що адаптація української адміністративної системи до європейських стандартів має охоплювати професіоналізацію управління, цифровізацію, підвищення якості адміністративних послуг і посилення інституційної спроможності²⁷.

У цьому аспекті агентства Європейського Союзу становлять для України особливий інтерес. Вони демонструють, як у межах складної наднаціональної системи може бути організована спеціалізована адміністративна діяльність. Агентства ЄС не замінюють політичні інституції Союзу, але забезпечують професійне, технічне, аналітичне й оперативне наповнення відповідних політик. Їх діяльність показує, що сучасне публічне адміністрування потребує не лише владних

²⁷ Мельничук А. Адаптація публічного управління України до міжнародних інтеграційних процесів (європейський контекст). *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences*. 2025. Т. 342, № 3(2). С. 208–214.

повноважень, а й високого рівня експертизи, процедурної дисципліни та здатності діяти в мережевому середовищі.

Для України це має принципове значення, оскільки процес вступу до ЄС передбачає здатність держави не лише прийняти європейські правила, а й стати частиною адміністративної системи їх реалізації. У багатьох сферах *acquis* ЄС функціонує через складні мережі взаємодії між Європейською Комісією, агентствами ЄС, національними регуляторами, контрольними органами, судами, експертними комітетами та приватними суб'єктами. Тому майбутнє членство України в ЄС вимагатиме від її органів публічної влади здатності працювати саме в такому середовищі.

Євроінтеграція, таким чином, передбачає поступове формування в Україні адміністративної системи, сумісної з європейськими управлінськими практиками. Така сумісність не означає повної уніфікації або втрати національних особливостей. Ідеться радше про здатність української публічної адміністрації діяти за спільними принципами: правової визначеності, прозорості, пропорційності, обґрунтованості рішень, поваги до прав особи, відкритості даних, належного контролю та ефективної координації. Саме ці принципи є основою взаємної довіри між адміністраціями держав-членів ЄС та інституціями Союзу.

Важливим елементом євроінтеграційної трансформації є також розвиток інституційної спроможності. У праві та політиці ЄС інституційна спроможність означає не лише наявність органу, формально уповноваженого виконувати певні функції. Вона включає достатність кадрового потенціалу, фінансування, процедур, цифрових інструментів, аналітичних ресурсів, професійної незалежності та механізмів контролю. Для України це особливо важливо, оскільки імплементація *acquis* часто потребує не разових змін у законодавстві, а постійної адміністративної роботи: моніторингу, звітування, перевірок, сертифікації, ліцензування, оцінювання ризиків, обміну інформацією та реагування на порушення.

У цьому зв'язку модель агентств ЄС є корисною насамперед як орієнтир для побудови спеціалізованої адміністративної спроможності. Діяльність агентств показує, що ефективне управління складними сферами не може бути повністю зосереджене в політичному центрі. Воно потребує спеціалізованих органів, які мають достатню автономію для професійної роботи, але водночас залишаються включеними в систему підзвітності. Така логіка може бути використана в Україні під час реформування органів, відповідальних за технічне регулювання, безпечність харчових продуктів, лікарські засоби, транспортну безпеку,

кібербезпеку, охорону довкілля, фінансовий нагляд, енергетичне регулювання та інші сфери.

Водночас українська євроінтеграція потребує обережного ставлення до інституційних запозичень. Створення нових органів або перейменування наявних структур за зразком європейських агентств саме по собі не гарантує ефективності. Навпаки, без належного визначення компетенцій, процедур, підзвітності, фінансування та кадрових вимог воно може призвести до дублювання повноважень і фрагментації управління. Тому значення агентств ЄС для України полягає не в механічному копіюванні їх організаційної форми, а у засвоєнні принципів, на яких ґрунтується їх функціонування.

До таких принципів належать функціональна спеціалізація, професійна експертиза, юридична визначеність мандата, прозорість процедур, підзвітність, незалежність від ситуативного політичного впливу, фінансова дисципліна, оцінювання результативності та судовий контроль. Саме ці елементи можуть бути використані для вдосконалення української системи публічного адміністрування. При цьому кожен із них повинен бути адаптований до національного конституційного ладу, системи виконавчої влади, адміністративного права та реального рівня інституційної спроможності.

Окремо слід звернути увагу на значення євроінтеграції для формування нової моделі взаємодії між державою та суспільством. У Європейському Союзі діяльність адміністративних органів дедалі більше ґрунтується на відкритості інформації, консультаціях із заінтересованими сторонами, обґрунтуванні рішень, доступі до документів і можливості оскарження. Для України ці елементи мають особливе значення, оскільки вони безпосередньо пов'язані з подоланням адміністративної закритості, підвищенням довіри до публічної влади та запобіганням корупційним ризикам.

Євроінтеграційна трансформація публічного адміністрування також потребує зміцнення аналітичної складової управління. Агентства ЄС працюють у сферах, де рішення часто мають ґрунтуватися на складних даних, науковій оцінці, прогнозуванні ризиків і міждисциплінарній експертизі. Це особливо характерно для охорони здоров'я, безпечності харчових продуктів, довкілля, енергетики, фінансового ринку, цифрової політики та безпеки. Українська адміністрація в умовах євроінтеграції також повинна переходити від переважно формально-розпорядчої моделі до моделі, у якій рішення обґрунтовуються даними, оцінкою впливу та професійною експертизою.

Не менш важливою є проблема координації. Європейський Союз функціонує як багаторівнева система, у якій жоден орган не може

реалізувати політику самостійно. Агентства ЄС часто діють як центри координації між інституціями Союзу, державами-членами та національними адміністраціями. Для України цей досвід є важливим, оскільки реалізація євроінтеграційних реформ потребує узгодженої роботи багатьох органів: Кабінету Міністрів України, міністерств, центральних органів виконавчої влади, регуляторів, правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування, судів і парламенту. Відсутність належної координації може знизити ефективність навіть добре підготовлених нормативних змін. На цю проблему звертають увагу й українські дослідники, які аналізують механізми уніфікації публічного управління в євроінтеграційному контексті. Так, А. М. Харчун зауважує, що: «Незважаючи на прогрес, Україна стикається з низкою викликів у процесі уніфікації публічного управління:

- недостатня інституційна спроможність – потребує зміцнення механізмів координації між органами влади;
- опір бюрократичної системи – гальмує ефективне впровадження реформ;
- політичні ризики – нестабільність політичного середовища може впливати на довгострокову реалізацію реформ.

Для подальшої адаптації європейського досвіду у сфері публічного управління у напрямі його уніфікації Україні необхідно здійснити певні кроки...»²⁸.

У цьому контексті співпраця з агентствами ЄС може виконувати для України навчальну та інституційно-модернізаційну функцію. Через участь у програмах, обмін інформацією, спільні проекти, технічну допомогу, навчання персоналу та наближення процедур Україна може поступово засвоювати стандарти європейського адміністративного врядування. Така співпраця має значення не тільки для виконання окремих секторальних зобов'язань, а й для формування нової управлінської практики, сумісної з практикою ЄС.

Особливо це стосується сфер, у яких співпраця з агентствами ЄС має безпосередній практичний вимір. У сфері авіаційної безпеки стандарти Європейського агентства авіаційної безпеки впливають на сертифікацію, технічний нагляд і безпеку польотів. У сфері безпечності харчових продуктів підходи Європейського органу з безпеки харчових продуктів мають значення для оцінювання ризиків, наукових висновків і контролю якості. У сфері охорони здоров'я діяльність Європейського агентства з лікарських засобів пов'язана з оцінкою безпечності та ефективності

²⁸ Харчун А. М. Механізми уніфікації публічного управління в Україні: євроінтеграційний контекст. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2025. № 1. С. 320.

лікарських засобів. У сфері прикордонного управління Frontex демонструє модель оперативної координації, яка поєднує безпекові завдання з вимогами дотримання основних прав. У сфері правоохоронної співпраці Europol є прикладом інформаційної, аналітичної та координаційної підтримки національних органів.

Для України співпраця з такими агентствами може сприяти не лише виконанню технічних умов європейської інтеграції, а й підвищенню якості національного адміністрування. Йдеться про запровадження єдиних стандартів обміну даними, посилення аналітичної роботи, розвиток внутрішніх процедур оцінювання ризиків, удосконалення механізмів контролю, підвищення професійності персоналу та формування культури доказового адміністрування. Саме тому агентства ЄС слід розглядати як важливий канал практичної інтеграції України до адміністративного простору Союзу.

Разом із тим євроінтеграційний процес висуває до України вимоги щодо сталості реформ. Європейські стандарти публічного адміністрування не можуть бути реалізовані через короткострокові політичні кампанії або фрагментарні законодавчі зміни. Вони потребують інституційної послідовності, незалежної експертизи, довгострокового планування, оцінювання результатів і відповідальності за невиконання рішень. Саме тому модель агентств ЄС є корисною як приклад того, як у складних сферах можна забезпечити певну стабільність адміністративної діяльності незалежно від зміни політичного циклу.

В українському контексті це особливо важливо для регуляторних і контрольних органів. Їх діяльність часто перебуває під впливом політичних, економічних або корпоративних інтересів. Європейська агентська модель показує, що спеціалізований орган повинен мати достатні гарантії професійної незалежності, але водночас бути підзвітним і контрольованим. Такий баланс може стати одним із орієнтирів для реформування українських регуляторів, інспекцій, служб і агентств, особливо в тих сферах, де необхідно забезпечити довіру до рішень держави.

Важливо також, що євроінтеграція змінює уявлення про ефективність публічного адміністрування. Ефективність у європейському розумінні не зводиться до швидкості ухвалення рішень або формального виконання планів. Вона передбачає відповідність рішень праву, обґрунтованість, пропорційність, прозорість, передбачуваність і досягнення суспільно корисного результату. Агентства ЄС у цьому сенсі є прикладом адміністративних структур, діяльність яких оцінюється не

лише за фактом існування, а за якістю виконання спеціалізованого мандата.

Участь України в європейському адміністративному просторі також передбачає розвиток цифрової сумісності. Багато політик ЄС реалізуються через інформаційні системи, бази даних, платформи обміну інформацією та цифрові процедури. Агентства ЄС часто є адміністраторами або координаторами таких інформаційних потоків. Для України це означає потребу в цифровій модернізації публічного адміністрування, захисті персональних даних, кібербезпеці, сумісності реєстрів і здатності працювати в режимі безпечного обміну інформацією з інституціями та органами ЄС.

Водночас євроінтеграційна трансформація не повинна розглядатися лише як зовнішня вимога. Вона має внутрішню цінність для України, оскільки сприяє підвищенню якості державного управління, посиленню верховенства права, захисту прав людини, зменшенню корупційних ризиків і підвищенню довіри до публічної влади. У цьому сенсі правова природа агентств ЄС має значення не тільки для майбутньої участі України в системі органів Союзу, а й для поточної модернізації української держави.

Таким чином, євроінтеграція України створює потребу в такій моделі публічного адміністрування, яка здатна поєднати національні конституційні засади з європейськими принципами належного врядування. Агентства ЄС демонструють, що спеціалізована адміністративна діяльність може бути ефективною лише за умови поєднання автономії, експертизи, підзвітності та контролю. Саме ця логіка є найбільш цінною для України: не копіювання інституційної форми, а засвоєння правових і управлінських принципів, які забезпечують дієвість європейського адміністративного простору.

У подальшому значення агентської моделі ЄС для України доцільно розглядати через декілька конкретних напрямів трансформації публічного адміністрування. Перший напрям пов'язаний із формуванням сталої системи спеціалізованих органів, здатних забезпечувати реалізацію складних секторних політик. Для України це особливо важливо у сферах, де адміністративні рішення мають ґрунтуватися на технічних стандартах, науковій експертизі, оцінюванні ризиків та постійному обміні інформацією з європейськими структурами. Йдеться, зокрема, про безпечність харчових продуктів, лікарські засоби, транспортну безпеку, екологічну політику, енергетику, цифровий ринок, кібербезпеку, фінансовий нагляд і правоохоронну співпрацю. Такий підхід узгоджується з позицією українських дослідників, які наголошують, що євроінтеграція потребує не лише

нормативного оновлення, а й формування належних інституційних механізмів реалізації права ЄС²⁹.

Другий напрям полягає у вдосконаленні правового регулювання делегування повноважень у системі публічної адміністрації. Досвід агентств ЄС свідчить, що передача спеціалізованим органам окремих функцій можлива лише за умови чіткого визначення їх компетенції, меж дискреції, процедур ухвалення рішень і механізмів контролю. Для України це має особливе значення, оскільки нечіткість повноважень органів публічної влади часто призводить до дублювання функцій, адміністративних конфліктів, неефективного використання ресурсів і зниження якості управлінських рішень. У контексті адаптації публічного управління до європейських стандартів важливою є саме здатність держави забезпечити функціональне розмежування компетенції та підвищення якості управлінських рішень³⁰.

Третій напрям стосується підвищення ролі доказового адміністрування. У діяльності агентств ЄС важливе місце займають збір даних, наукові висновки, аналітичні звіти, технічні оцінки та прогнозування ризиків. Для української системи публічного адміністрування це означає необхідність поступового переходу від переважно формально-розпорядчої моделі управління до моделі, у якій рішення ухвалюються на основі достовірної інформації, професійного аналізу та оцінювання наслідків. Такий підхід відповідає європейському розумінню ефективності адміністративної діяльності, де важливим є не лише факт ухвалення рішення, а і його якість, обґрунтованість, пропорційність та відповідність публічному інтересу³¹.

Четвертий напрям пов'язаний із розвитком міжвідомчої координації. Агентства ЄС часто виконують роль координаційних центрів між інституціями Союзу, державами-членами, національними регуляторами та експертними мережами. Для України це має особливе значення, оскільки реалізація євроінтеграційних реформ потребує узгодженої діяльності багатьох органів влади. Відсутність належної координації може знижувати ефективність навіть якісно підготовлених нормативних змін, адже імплементація *acquis* вимагає синхронної роботи законодавчих, виконавчих, контрольних і судових інституцій. На проблемі уніфікації публічного управління та необхідності узгоджених

²⁹ Ілюшук О. М., Дідик Н. І. Адміністративно-правові основи державної політики європейської інтеграції України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 196.

³⁰ Мельничук А. Адаптація публічного управління України до міжнародних інтеграційних процесів (європейський контекст). *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences*. 2025. Т. 342, № 3(2). С. 208-214.

³¹ Busuioc M. Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal*. 2009. Vol. 15, № 5. P. 599-605.

механізмів реалізації європейських норм в Україні наголошується і в сучасних українських дослідженнях.

П'ятий напрям полягає у розвитку цифрової сумісності українського публічного адміністрування з адміністративними системами ЄС. Багато напрямів діяльності агентств ЄС ґрунтуються на інформаційних системах, реєстрах, базах даних, платформах обміну інформацією та цифрових процедурах. Тому для України важливим є не лише нормативне наближення, а й технічна готовність до участі в таких інформаційних потоках. Це передбачає модернізацію державних реєстрів, захист персональних даних, кібербезпеку, сумісність інформаційних систем і здатність забезпечувати якість адміністративних даних. Розвиток електронних послуг і цифрових інструментів публічного управління також розглядається українськими дослідниками як одна з умов адаптації адміністративної системи України до європейських стандартів³².

Шостий напрям стосується зміцнення процедурної культури публічного адміністрування. Європейська модель агентств демонструє, що значення мають не тільки кінцеві рішення, а й процедура їх підготовки та ухвалення. Прозорість, консультації із заінтересованими сторонами, доступ до документів, мотивування рішень, запобігання конфлікту інтересів і можливість оскарження є необхідними умовами легітимності адміністративної діяльності. Для України розвиток такої процедурної культури є одним із ключових завдань євроінтеграційної трансформації, оскільки адміністративно-правове забезпечення європейської інтеграції потребує не лише законодавчих змін, а й належних процедур реалізації державної політики³³.

Сьомий напрям пов'язаний із підвищенням стійкості публічного адміністрування. Агентства ЄС функціонують як інституції, що забезпечують сталість адміністративної експертизи незалежно від політичних змін. Для України це питання має особливе значення, оскільки євроінтеграційні реформи потребують довгостроковості, інституційної пам'яті та послідовності. Спеціалізовані органи, побудовані на принципах професійності, прозорості та підзвітності, можуть сприяти зменшенню залежності управлінських рішень від короткострокових політичних факторів. У цьому аспекті важливим є висновок про те, що належна імплементація права ЄС передбачає

³² Мельничук А. Адаптація публічного управління України до міжнародних інтеграційних процесів (європейський контекст). *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences*. 2025. Т. 342, № 3(2). С. 208-214.

³³ Люшик О. М., Дідик Н. І. Адміністративно-правові основи державної політики європейської інтеграції України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 195-198.

функціонування стабільних правових та інституційних механізмів взаємодії національного права з правом Союзу.

У цьому контексті агентства ЄС можуть розглядатися як інституційний орієнтир для формування в Україні сучасної системи спеціалізованого адміністрування. Така система повинна бути здатною одночасно виконувати декілька завдань: забезпечувати імплементацію *acquis*, підтримувати взаємодію з інституціями та органами ЄС, гарантувати належну якість адміністративних рішень, забезпечувати контроль за дотриманням стандартів і створювати умови для захисту прав фізичних та юридичних осіб. Саме поєднання функціональної спеціалізації, підзвітності та процедурної визначеності дозволяє розглядати агентську модель як один із можливих орієнтирів для модернізації публічного адміністрування України³⁴.

Водночас впровадження елементів агентської моделі в Україні має здійснюватися поступово та диференційовано. У сферах, де ключове значення має незалежна експертиза, доцільно посилювати професійну автономію спеціалізованих органів. У сферах, пов'язаних із безпекою, контролем або втручанням у права осіб, особливий акцент має робитися на прозорості процедур, судовому контролю та ефективних механізмах оскарження. У сферах, де потрібна взаємодія з європейськими інформаційними системами, пріоритетом має бути цифрова та процедурна сумісність. Такий диференційований підхід відповідає загальній логіці адаптації публічного управління України до європейського контексту, де важливим є не механічне копіювання моделей, а їх змістовне пристосування до національних умов³⁵.

Отже, значення моделі агентств ЄС для України полягає не лише в тому, що вона може бути використана як приклад організаційної побудови окремих органів. Її цінність є ширшою: вона формує уявлення про сучасне публічне адміністрування як спеціалізовану, професійну, прозору, підзвітну та доказово орієнтовану діяльність. Саме така модель є необхідною для того, щоб Україна могла не лише формально імплементувати *acquis* ЄС, а й реально функціонувати в межах європейського правового та адміністративного простору.

³⁴ Bovens M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*. 2007. Vol. 13, № 4. P. 448-449.

³⁵ Харчун А. М. Механізми уніфікації публічного управління в Україні: євроінтеграційний контекст. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2025. № 1. С. 320-321.

ВИСНОВКИ

Правова природа агентств Європейського Союзу відображає загальну трансформацію інституційної та адміністративної системи ЄС у напрямі спеціалізованого, багаторівневого й експертно орієнтованого врядування. Агентства ЄС не є класичними інституціями Союзу, проте вони виконують важливі адміністративні, координаційні, регуляторні, аналітичні та оперативні функції, що дозволяє розглядати їх як особливі утворення європейського публічного права.

Концептуально агентства ЄС доцільно визначати як спеціалізовані адміністративні утворення, створені на підставі актів права ЄС, наділені функціонально правосуб'єктністю, організаційною та експертною автономією, а також спеціально визначеною компетенцією для участі в реалізації політик Європейського Союзу. Їх правова природа має похідний характер, оскільки агентства діють не на основі власної первинної компетенції, а в межах мандата, визначеного правом ЄС.

Автономія агентств ЄС є необхідною передумовою їх ефективності, оскільки забезпечує професійність, оперативність, експертність і стабільність адміністративної діяльності. Водночас така автономія не є абсолютною. Вона обмежується установчими актами агентств, принципом наданих повноважень, інституційним балансом, бюджетними процедурами, вимогами прозорості, підзвітності та судового контролю.

Підзвітність і контроль є невід'ємними елементами правового статусу агентств ЄС. Вони проявляються через політичний і демократичний контроль з боку Європейського Парламенту та Ради, адміністративний нагляд Європейської Комісії, фінансовий аудит, внутрішні процедури доброчесності, доступ до інформації, механізми розгляду скарг і судовий перегляд актів, рішень або бездіяльності агентств. Саме поєднання автономії та підзвітності забезпечує легітимність агентств у системі європейського адміністративного врядування.

Для України модель агентств ЄС має важливе теоретичне і практичне значення. Вона демонструє, що ефективне публічне адміністрування в умовах європейської інтеграції повинно ґрунтуватися на чіткому визначенні компетенції органів влади, професійній експертизі, функціональній автономії, прозорості процедур, фінансовій дисципліні, підзвітності та можливості судового захисту. Ці принципи є особливо важливими для реформування українських спеціалізованих органів публічної адміністрації.

Водночас використання моделі агентств ЄС в Україні не повинно мати характеру механічного копіювання. Європейський досвід має застосовуватися з урахуванням національної правової системи, рівня

інституційної спроможності, потреб конкретних секторів публічного управління та вимог *acquis* ЄС. Найбільш перспективним є не формальне створення нових органів за зразком агентств, а впровадження принципів, на яких ґрунтується їх діяльність: спеціалізації, експертності, правової визначеності, прозорості, автономії та багаторівневої підзвітності.

Отже, права природа агентств Європейського Союзу має безпосереднє значення для трансформації публічного адміністрування України в умовах євроінтеграції. Вивчення цієї моделі дозволяє визначити орієнтири для модернізації української управлінської системи, посилення її інституційної спроможності та забезпечення реального, а не лише формального наближення до стандартів Європейського Союзу.

АНОТАЦІЯ

Дослідження присвячено правовій природі агентств Європейського Союзу та її значенню для трансформації публічного адміністрування України в умовах євроінтеграції. Агентства ЄС розглядаються як спеціалізовані адміністративні утворення, що поєднують функціональну автономію, експертність, підзвітність і контроль у системі європейського адміністративного врядування.

У роботі обґрунтовано, що права природа агентств ЄС не зводиться до допоміжної ролі при інституціях Союзу, оскільки вони беруть участь у реалізації політик ЄС у сферах безпеки, охорони здоров'я, транспорту, довкілля, цифровізації та правоохоронної співпраці. Особливу увагу приділено співвідношенню автономії, підзвітності та контролю як ключових елементів адміністративно-правового статусу агентств ЄС.

Встановлено, що для України значення агентської моделі полягає не в механічному копіюванні організаційної форми агентств, а у використанні принципів спеціалізації, професійної експертизи, прозорості, правової визначеності та багаторівневої підзвітності.

Доведено, що співпраця України з агентствами ЄС може сприяти не лише імплементації *acquis* ЄС, а й розвитку інституційної спроможності національної публічної адміністрації.

Результати дослідження свідчать, що модель агентств ЄС може бути важливим орієнтиром для модернізації українських спеціалізованих органів, удосконалення процедур ухвалення рішень, посилення міжвідомчої координації та впровадження доказового адміністрування.

Зроблено висновок, що права природа агентств ЄС має безпосереднє значення для формування в Україні більш професійної, прозорої, підзвітної та сумісної з європейськими стандартами системи публічного адміністрування.

Література

1. Брацук І. З. Теоретико-правові засади імплементації права Європейського Союзу в національне право держав-членів : монографія. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2016. 230 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFIJ_2019/55767250.pdf
2. Європейське право: право Європейського союзу : підручник : у трьох кн. / за заг. ред. В. І. Муравйова. Кн. Перша. К. : Ін Юре, 2015. 312 с. URL: https://fpk.in.ua/images/biblioteka/2bac_pravo/833-----1.pdf.
3. Люшик О. М., Дідик Н. І. Адміністративно-правові основи державної політики європейської інтеграції України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 195-198. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.35>.
4. Мельничук А. Адаптація публічного управління України до міжнародних інтеграційних процесів (європейський контекст). *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic Sciences*. 2025. Т. 342, № 3(2). С. 208-214. DOI: [https://doi.org/10.31891/2307-5740-2025-342-3\(2\)-32](https://doi.org/10.31891/2307-5740-2025-342-3(2)-32).
5. Перепьолкін С. М. Правовий статус агентства Європейського Союзу зі співробітництва правоохоронних органів (Європол). *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 3. С. 270-274. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.03.50>.
6. Харчун А. М. Механізми уніфікації публічного управління в Україні: євроінтеграційний контекст. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2025. № 1. С. 318-321. DOI: <https://doi.org/10.35546/kntu2078-4481.2025.1.2.47>.
7. Юдіна Г. І. Особливості функціонування інституційного механізму Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Т. 4, № 85. С. 370-377. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.4.55>.
8. Association agreement with Ukraine. EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum%3A280101_1.
9. Bovens M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*. 2007. Vol. 13, № 4. P. 447-468. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.
10. Busuioac M. Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal*. 2009. Vol. 15, № 5. P. 599-615. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2009.00480.x>.
11. Chamon M. EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration. Oxford : Oxford University Press, 2016. 352 p. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198784487.001.0001>.

12. Chiti E. An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies. *Common Market Law Review*. 2009. Vol. 46, № 5. P. 1395–1442. DOI: <https://doi.org/10.54648/cola2009059>.

13. Dehousse R. Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies. *Journal of European Public Policy*. 1997. Vol. 4, № 2. P. 246-261. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501769709696341>.

14. Egeberg M., Trondal J. EU-level Agencies: New Executive Centre Formation or Vehicles for National Control? *Journal of European Public Policy*. 2011. Vol. 18, № 6. P. 868-887. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.593314>.

15. Everson M., Monda C., Vos E. European Agencies in between Institutions and Member States. Alphen aan den Rijn : Wolters Kluwer Law & Business, 2014. 277 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/291985974_European_agencies_in_between_institutions_and_member_states

16. Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on Decentralised Agencies and Common Approach. 19 July 2012. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11450-2012-INIT/en/pdf>.

17. Judgment of the Court of Justice of 13 June 1958. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche SpA v High Authority, Joined Cases 9/56 and 10/56. ECLI:EU:C:1958:7. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61956CJ0009>.

18. Judgment of the Court of Justice of 14 May 1981. Giuseppe Romano v Institut national d'assurance maladie-invalidité, Case 98/80. ECLI:EU:C:1981:104. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61980CJ0098>.

19. Judgment of the Court of Justice of 22 January 2014. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v European Parliament and Council of the European Union, Case C-270/12. ECLI:EU:C:2014:18. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62012CJ0270>

20. Majone G. Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. *European Union Politics*. 2001. Vol. 2, № 1. P. 103-122. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116501002001005>.

21. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard. *Official Journal of the European Union*. 2019. L 295. P. 1-131. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R1896>.

22. Scholten M., Brenninkmeijer A. (eds.). Controlling EU Agencies: The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2020. 360 p. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781789905427>.

23. Thatcher M., Stone Sweet A. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. *West European Politics*. 2002. Vol. 25, № 1. P. 1-22. DOI: <https://doi.org/10.1080/713601583>.

24. Ukraine's path towards EU accession. European Commission. URL: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/ukraines-path-towards-eu-accession_en.

25. Wonka A., Rittberger B. Credibility, Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies. *West European Politics*. 2010. Vol. 33, № 4. P. 730-752. DOI: <https://doi.org/10.1080/01402381003794597>.

Information about the author:

Formaniuk Viktoriia Vasylivna,

PhD in Law, Associate Professor,

Associate Professor at the Department of International
and European Law,

National University «Odesa Law Academy»,

23, Fontanskaya Road str., Odesa, 65000, Ukraine

ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ ТА ЄС У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Хорішко Л. С.

ВСТУП

Цивільно-військове співробітництво (далі – ЦВС) в умовах гібридних викликів сьогодення є важливим елементом забезпечення стійкості держави, консолідації військового та суспільного потенціалу у захисті національних інтересів. Серед ключових аспектів реалізації ЦВС: 1) гуманітарна координація, тобто евакуація цивільних із прифронтових зон, доставка речей першої необхідності; 2) забезпечення життєдіяльності громад через координацію зусиль військових і цивільних суб'єктів у відновленні критичної інфраструктури та наданні адміністративних послуг; 3) інформаційно-роз'яснювальна робота, щодо загроз безпековій ситуації та методів адаптації до викликів кризової ситуації. Водночас зміст і формати організації ЦВС значною мірою зазнають впливу таких факторів як гібридні загрози, світова тенденція наростання соціально-політичної напруги, масштабність наслідків сучасних війн. Все це актуалізує проблематику синхронізації зусиль стейкхолдерів у адаптації існуючих моделей ЦВС до нових реалій та використання їх потенціалу в гарантуванні безпеки цивільним суб'єктам в ситуаціях конфлікту чи кризи.

В умовах повномасштабного російського вторгнення ЦВС для України є одним із ключових чинників забезпечення обороноздатності, синхронізації зусиль військових і невійськових суб'єктів у відновленні територіальної цілісності та суверенітету. У цьому контексті особливого значення набуває цивільно-військова співпраця між ЄС та Україною. Отримання статусу кандидата на членство в ЄС визначає синхронізацію зусиль і моделей управління у сфері безпеки та оборони одним із ключових аспектів євроінтеграційного процесу. По-перше, ЄС сприяє розширенню ресурсного потенціалу у протидії та ліквідації наслідків російської агресії через залученість України до різних форматів співпраці, що сприяють синхронізації ресурсів і зусиль у сфері безпеки та оборони, упровадженню передових практик цивільно-військової взаємодії, спрямованих, передусім, на захист прав і свобод людини. По-друге, поглиблення двосторонньої співпраці розширює можливості реалізації євроінтеграційного потенціалу України через підвищення рівня інституційної стійкості та готовності до кризового управління, розробку спільних механізмів реагування на сучасні безпекові виклики,

інтеграцію оборонних індустрій, упровадження передового європейського досвіду у процесах відновлення об'єктів цивільної інфраструктури, що були пошкоджені чи зруйновані внаслідок війни.

1. Зміст та основні моделі цивільно-військового співробітництва: європейський та український досвід

ЦВС забезпечує формування комплексної та цілеспрямованої стратегічної комунікації між військовими та відповідними цивільними суб'єктами, спрямованої на синхронізацію зусиль у використанні військових і невійськових засобів досягнення поставлених цілей. У Союзній спільній доктрині (АJP-01), що визначає принципи та концептуальні основи застосування збройних сил НАТО, захист цивільного населення визнано одним із ключових пріоритетів при плануванні та організації місій чи операцій¹. Йдеться про визнання впливу військового фактора на різні групи цивільного населення та потребу вжити всіх необхідних заходів для уникнення, мінімізації чи пом'якшення потенційних наслідків воєнних дій. Захист цивільного населення розглядається крізь призму таких факторів як створення безпечного та надійного цивільного середовища, забезпечення основних потреб цивільних суб'єктів.

Основні засади цивільного захисту викладені у змісті Політики НАТО щодо захисту цивільного населення². Зокрема, зазначено, що захист цивільного населення має враховуватися при плануванні та проведенні операцій/місій під керівництвом НАТО, а також у діяльності, спрямованій на розбудову потенціалу у сфері безпеки та оборони. Пріоритетними напрямками діяльності у сфері захисту цивільного населення визначено:

- зменшення ризиків для цивільних від потенційних дій Альянсу (наприклад, точність ударів, аналіз ймовірних наслідків);
- стримування інших суб'єктів конфлікту від нападів на цивільне населення;
- всебічна підтримка гуманітарної діяльності та реагування на запити гуманітарних організацій;
- сприяння безпеці цивільного середовища через взаємодію з представниками місцевої влади, міжнародними організаціями та іншими стейкхолдерами;

¹ Allied Joint Doctrine, Edition F Version 1. URL: [https://www.coemed.org/files/stanags/01_AJP/AJP-01_EDF_V1_E_\(1\)_2437.pdf](https://www.coemed.org/files/stanags/01_AJP/AJP-01_EDF_V1_E_(1)_2437.pdf)

² NATO Policy for the Protection of Civilians. URL: <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2016/07/09/nato-policy-for-the-protection-of-civilians>

– проведення спільних навчань із державами-партнерами з метою підвищення рівня інформованості про потенційні загрози цивільному населенню в умовах конфлікту;

– посилення стратегічних комунікацій з партнерами з питань обміну досвідом та передовими практиками у сфері цивільного захисту населення.

Цивільно-військове співробітництво (CIMIC) у межах НАТО розглядається як спільна військова функція, що визначає зміст цивільних факторів операційного середовища та реалізацію цивільно-військової взаємодії з метою підтримки виконання місій та досягнення військових стратегічних цілей у мирний час, кризових і конфліктних ситуаціях³. Його основні принципи викладено у Союзній доктрині цивільно-військового співробітництва (АJP-3.19), що конкретизує способи та методи реагування НАТО на глобальні виклики сьогодення. Вони посилюють ймовірність гібридних впливів на функціонування сучасних держав через актуалізацію етнічних, релігійних, ідеологічних факторів, розширюючи можливості асиметричних дій різних суб'єктів, які передбачають використання цивільного населення для досягнення своїх цілей. Розв'язання вказаного комплексу проблем потребує дієвих рішень, що передбачають використання як військових, так і не військових засобів. У цьому контексті НАТО використовує комплексний та поведінково-центричний підходи⁴. У першому випадку йдеться про комплексний підхід до синхронізації політичних, військових і цивільних можливостей у проведенні операцій/місій, а у другому – про визнання впливу поведінки та можливостей цивільних суб'єктів на досягнення військово-стратегічних цілей.

CIMIC у межах вказаних підходів базується на принципах: 1) поваги до суверенітету держав-учасниць, тобто врахуванні рекомендацій місцевих органів влади у процесі організації та проведення місій; 2) забезпечення автономії цивільних суб'єктів у прийнятті рішень і пріоритетності цивільного управління у реалізації невійськових цілей; 3) чіткого розмежування ролі військових та невійськових суб'єктів; 3) сприяння ефективній комунікації та синхронізації зусиль у досягненні відповідних цілей на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях. У цьому контексті визначено два основних напрямки діяльності: 1) врахування цивільного фактору, тобто аналіз та оцінка цивільного впливу на операційний простір задля підвищення

³ Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation, Edition B, Version 1. URL: <https://www.cimic-coe.org/publications/ajp-3-19/>

⁴ CIMIC Handbook. URL: <https://www.cimic-coe.org/wp-content/uploads/2025/03/cimic-handbook.pdf>

рівня ефективності прийняття рішень; 2) налагодження цивільно-військової взаємодії між військовими структурами НАТО та невійськовими суб'єктами задля підвищення рівня ефективності в управлінні кризами, запобіганні та розв'язанні конфліктів. На рівні НАТО значна увага приділяється різним типам активності у межах цивільно-військової взаємодії (СМІ).

Таблиця 1

Типологія цивільно-військової взаємодії

Тип активностей	Особливості
Інформаційно-просвітницька робота.	Встановлення комунікації з окремими особами, організаціями чи громадами з метою створення можливостей для взаємодії.
Взаємодія з цивільними суб'єктами.	Визначення та поширення змісту меседжів на підтримку загальних цілей кампанії.
Консультації та співробітництво з цивільними суб'єктами.	Ідентифікація цивільних суб'єктів, визначення основних каналів комунікації з безпекових питань. Вивчення цивільних запитів щодо надання підтримки. Моніторинг, оцінювання впливу та наслідків цивільно-військової діяльності.
Цивільно-військова взаємодія.	Синхронізація дій на всіх рівнях управління для забезпечення ефективного використання ресурсів у досягненні поставлених цілей та завдань.

Джерело: розроблено автором на основі [4].

Вказані типи активностей (див. Таблицю 1) взаємопов'язані, оскільки відображають певну послідовність у формуванні дієвої системи цивільно-військової взаємодії з цивільними суб'єктами та іншими стейкхолдерами у межах виконання поставлених цілей та завдань місії під керівництвом НАТО.

Отже, сучасна модель СІМІС НАТО базується на поєднанні комплексного та поведінково-центричного підходів. До її ключових рис можна віднести: оцінювання цивільного середовища та факторів впливу при плануванні місії/ операцій; синхронізацію зусиль та різні формати співпраці військових і цивільних суб'єктів у досягненні поставлених цілей та завдань; підтримку здійснення гуманітарних місій. Вказана модель виступає одним із інструментів розширення можливостей НАТО у досягненні поставлених цілей та завдань у військових операціях. Її ключові аспекти враховані у європейській моделі.

Зміст СІМІС ЄС визначено у низці документів. У Договорі про ЄС у статтях 42-43 вказано, що реалізація Спільної політики безпеки та оборони забезпечується синхронізацією цивільних і військових ресурсів. Йдеться про проведення спільних операцій із роззброєння, гуманітарних і рятувальних місій, надання військових консультації та сприяння

врегулюванню кризових ситуацій, виконання завдань щодо миротворення, постконфліктної стабілізації, протидії конфліктам⁵. Реалізація вказаних напрямків відбувається у межах комплексного підходу ЄС до розв'язання конфліктів і криз, що наголошує на необхідності синергії між цивільними та військовими інструментами на всіх етапах – від запобігання конфліктам до постконфліктного відновлення⁶. Зважаючи на зростання рівня безпекових ризиків, комплексний підхід до розв'язання конфліктів і криз передбачає здійснення заходів на місцевому, національному, регіональному та глобальному рівнях із залученням учасників конфліктної ситуації. Йдеться про гарантування безпеки цивільному населенню, упровадження інклюзивного врядування, забезпечення інституційної стійкості органів влади та місцевого самоврядування, їх спроможності надавати першочергові адміністративні послуги населенню. Процес досягнення миру має відбуватися з дотриманням норм міжнародного права, а також супроводжуватися стратегічними комунікаціями зі стейкхолдерами щодо регіональних і міжнародних партнерств.

Основи сучасної безпекової політики ЄС викладено у Стратегічному компасі (2022), що спрямований на упровадження адаптивних механізмів протидії глобальним викликам: від повномасштабної російської агресії проти України до дестабілізації в ключових геополітичних регіонах⁷. Особливу увагу приділено протидії гібридним загрозам, що знижують рівень інституційної стійкості сучасних демократій. Відтак консолідація ресурсного потенціалу та перехід до моделі колективної відповідальності визначаються як ключові умови сталого розвитку ЄС. У цьому контексті одним із пріоритетних завдань є посилення спроможностей у здійсненні цивільних і військових місій/операцій у межах Спільної політики безпеки та оборони, що передбачає:

- оптимізацію системи стратегічних комунікацій та процесів прийняття рішень щодо оперативної спроможності місій/операцій у виконанні завдань щодо захисту європейських інтересів у тому числі поза межами ЄС;
- синхронізацію зусиль в організації спільних навчань із залученням ресурсного потенціалу держав-членів ЄС з метою

⁵ Consolidated version of the Treaty on European Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF

⁶ A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

⁷ A Strategic Compass for Security and Defence. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

підвищення рівня оперативної сумісності та відповідності стандартам НАТО;

- підвищення рівня фінансової солідарності в організації та розгортанні цивільних і військових місій/операцій;

- розширення можливостей місій/операцій у наданні підтримки силам безпеки та оборони держав-партнерів через навчання та консультування щодо упровадження структурних реформ у безпековій сфері;

- використання Європейського фонду миру для надання військового спорядження та підтримки оборонних спроможностей держав-партнерів у захисті територіальної цілісності та суверенітету, а також цивільного населення від збройної агресії.

Загальні аспекти СІМІС ЄС у контексті глобальних викликів сьогодення викладено у Цивільному пакті Спільної політики безпеки та оборони (2023)⁸. У документі акцентовано увагу на посиленні ролі цивільних місій у забезпеченні стійкості ЄС в умовах наростання гібридних впливів та необхідності здійснювати перманентний захист європейських інтересів. Серед ключових сфер залучення ресурсного потенціалу цивільних місій визначено:

- зміцнення верховенства права та цивільної адміністрації в умовах нестабільності та конфлікту;

- синхронізація зусиль з іншими інституціями ЄС та стейкхолдерами в реагуванні на зовнішні конфлікти та кризові ситуації;

- розширення можливостей використання цивільних місій у здійсненні посередництва та підтримки політичного діалогу у запобіганні, вирішенні та стабілізації конфліктів, виходячи з інтересів ЄС та держав-членів;

- забезпечення спроможності виконувати різні типи цивільних місій в межах управління кризовими ситуаціями, що передбачено статтями 42-43 Договору про ЄС;

- сприяння стійкості у реагуванні на деструктивні інформаційні впливи, гібридні та кіберзагрози;

- забезпечення захисту цивільного населення, гендерної рівності, дотримання прав людини і громадянина в кризових ситуаціях і конфліктах;

- розширення спектру безпекових проблем, які потребують залучення цивільних місій, а саме – боротьба з організованою злочинністю, тероризмом, нелегальною міграцією, корупцією;

⁸ European Union Common Security and Defence Policy Civilian. CSDP Compact. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/Civilian%20CSDP%20Compact%20Report_22.05.2023.pdf

управління кордонами та морською безпекою; збереження та захист культурної спадщини; реагування на дії/бездіяльність, пов'язані зі зміною клімату.

Відтак CIMIC передбачає синхронізацію зусиль між військовими компонентами операцій з врегулювання криз під керівництвом ЄС та цивільними суб'єктами, включаючи населення країни та місцеві органи влади, а також міжнародні, національні та неурядові організації⁹. Функціонал CIMIC реалізується у декількох сферах. По-перше, забезпечення взаємозв'язку у процесі підготовки та проведення місії між військовими структурами та цивільними організаціями, серед яких – міжнародні та неурядові, органи місцевого самоврядування та цивільне населення. Взаємозв'язок має базуватися на принципах поваги до культури, моралі та способу життя населення, відкритості інформації та довіри у двосторонній комунікації.

По-друге, надання підтримки цивільному сектору через домовленості, ресурси або діяльність щодо забезпечення інституційної стійкості владних інституцій та задоволення основних гуманітарних потреб цивільного населення. Йдеться про обмін інформацією, зокрема про стан безпечності перебування на певній території, супровід гуманітарної допомоги, участь у відновленні критичної інфраструктури. Водночас залучення військових ресурсів до виконання цивільних завдань має бути мінімальним аби забезпечувати інституційну спроможність органів влади та місцевого самоврядування.

По-третє, сприяння синхронізації зусиль владних інституцій, громадських організацій та населення у підтримці місії військових сил у зоні конфлікту. При цьому, військове командування має сприяти мінімізації негативного впливу військових дій на цивільне населення та забезпечувати дотримання міжнародних стандартів захисту прав людини в умовах війни.

Отже, зміст CIMIC ЄС викладено в низці документів, що мають установчий, політичний та оперативний характер. Це забезпечує комплексний підхід та різні формати синхронізації зусиль у стабілізації конфліктних або кризових ситуацій через поєднання військових місій з цивільними інструментами: гуманітарною допомогою, дипломатією, фінансовою підтримкою та розвитком інфраструктури. Вказана модель орієнтована на перехід від воєнного стану до цивільної відбудови та політичної стабільності. Її основна відмінність від аналогічної моделі НАТО – акцент на комплексному підході, де військовий компонент є лише одним із інструментів розв'язання конфліктів чи криз.

⁹ Civil-Military Co-operation (CIMIC) Concept for EU-led Crisis Management Operations. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7106-2002-INIT/en/pdf>

У Законі «Про оборону України» ЦВС розглядається як система координації зусиль Сил оборони з цивільним сектором – від органів влади, місцевого самоврядування, громадських організацій до окремих громадян¹⁰. Вона спрямована на створення оптимальних умов для реалізації військовими своїх функцій, залучення ресурсного потенціалу органів державної влади та місцевого самоврядування до оборонних заходів та масштабну підготовку суспільства до національного спротиву через виховання оборонної свідомості. Згідно ухвалених змін до Закону України «Про Збройні Сили України» ЦВС визнано одним із напрямків діяльності ЗСУ¹¹. Це рішення безпосередньо посилює зв'язок між армією та суспільством: 1) формується правова база для взаємодії з органами влади та місцевого самоврядування, громадськими організаціями; 2) активізація взаємодії з цивільним населенням розширює можливості двостороннього діалогу та співпраці в умовах бойових дій.

Стратегія воєнної безпеки України визначає основи для розвитку спроможностей цивільно-військового співробітництва у межах всеохоплюючої оборони¹². Ресурсний потенціал суспільства визнається одним із ключових елементів забезпечення стійкості держави в умовах збройної агресії. Йдеться про готовність владних інституцій, підприємств, різних організацій та населення долучитися до розгортання територіальної оборони та захисту територіальної цілісності держави. Забезпечення ефективної синергії територіальної оборони та руху опору визнано одним із напрямків реалізації державної політики у воєнній сфері, що сприяє консолідації суспільства, підвищенню рівня патріотизму та залученості населення до всеохоплюючої оборони.

Зміст ЦВС як функції ЗСУ у мирний час та в умовах збройної агресії розкрито у Доктрині «Цивільно-військове співробітництво»¹³. По-перше, конкретизовано основні завдання, серед яких – організація цивільно-військової взаємодії, оцінювання цивільного середовища, надання підтримки військовим і цивільним суб'єктам. Національну особливість визначено залучення відповідних підрозділів ЗСУ до виконання завдань, передбачених нормами міжнародного права.

¹⁰ Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р., № 1932-ХІІ / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>

¹¹ Про Збройні Сили України: Закон України від 6 грудня 1991 р., № 1934-ХІІ / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text>

¹² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text>

¹³ Доктрина «Цивільно-військове співробітництво». URL: https://drive.google.com/file/d/1uRHRyoRstZH9fz0NGeAXYpGoTz4cVn_/view

Йдеться, наприклад, про ідентифікацію загиблих, організацію цивільного захисту населення, реагування на надзвичайні ситуації, захист об'єктів культурної спадщини.

По-друге, національну свідомість, ідентичність та єдність визнано критично важливими факторами адекватного реагування суспільства на безпекові виклики. Відтак реалізація військового потенціалу залежить від рівня національної стійкості, тобто здатності держави та громадян ефективно співпрацювати в умовах воєнного стану. Національна стійкість забезпечується взаємодією двох складових: 1) адаптивністю цивільного середовища, здатністю до швидкого відновлення та ефективністю взаємодією на рівні «влада-суспільство»; 2) синхронізацією ресурсів для реалізації оборонного потенціалу сил оборони.

По-третє, конкретизовано напрямки надання підтримки цивільним суб'єктам: 1) сприяння стійкості владних інституцій, захист і швидке відновлення об'єктів критичної інфраструктури, забезпечення стабільної роботи транспортної системи; 2) допомога в евакуації населення з небезпечних зон і координація зусиль у забезпеченні першочергових потреб; 3) врахування присутності цивільних осіб та розташування об'єктів життєзабезпечення при розгортанні підрозділів ЗСУ, а також прийнятті військових рішень; 4) забезпечення умов для роботи гуманітарних місій, сприяння відновленню правопорядку та безпеки в громадах. Водночас зазначено, що підтримка військовим командуванням цивільних суб'єктів має тимчасовий характер до набуття втрачених спроможностей представниками владних інституцій.

Загалом можна виокремити наступні особливості у моделях цивільно-військового співробітництва НАТО, ЄС та України (див. Таблицю 2).

Виходячи з даних порівняльного аналізу, в українській моделі ЦВС синтезовано підходи НАТО та ЄС, що розширює можливості захисту територіальної цілісності та суверенітету держави в умовах війни. Цивільне середовище виступає одним із факторів стійкості держави та національного спротиву. Взаємодія зі стейкхолдерами спрямована на задоволення потреб військових і цивільних суб'єктів.

**Порівняльний аналіз моделей
цивільно-військового співробітництва**

Зміст	Модель НАТО	Модель ЄС	Модель України
Пріоритет	Вплив на поведінку цивільних суб'єктів задля мінімізації ризиків у досягненні військових цілей.	Сприяння верховенству права, захисту прав людини та дотримання гуманітарних стандартів в умовах конфлікту/кризи.	Сприяння діяльності ЗСУ та формування готовності суспільства до всеохоплюючої оборони.
Розуміння цивільного середовища	Цивільне середовище оцінюється як ризик або ресурс у досягненні військових цілей.	Забезпечення гуманітарних та інституційних умов функціонування цивільного середовища в умовах конфлікту/кризи.	Ресурсний потенціал цивільного середовища є основою національного спротиву.
Взаємодія із стейкхолдерами	Координація зусиль з місцевими адміністраціями у забезпеченні військових потреб.	Співробітництво з інституціями ЄС та неурядовими організаціями для реалізації проєктів розвитку.	Взаємодія з місцевими адміністраціями та громадськими організаціями щодо забезпечення цивільних і військових потреб

Джерело: розроблено автором.

Отже, модель ЦВС України базується на координації зусиль сил оборони з цивільним сектором з метою створення умов для виконання військових функцій та підготовки суспільства до всеохоплюючої оборони. Йдеться про закріплення відповідних форматів комунікації та взаємодії військових структур з громадським сектором, органами влади та місцевого самоврядування. Ресурсний потенціал суспільства та готовність громадян до територіальної оборони є ключовими інструментами забезпечення стійкості держави в умовах збройної агресії. Серед ключових функціональних завдань – організація взаємодії, оцінка цивільного середовища та надання підтримки цивільним суб'єктам до моменту відновлення спроможностей владних інституцій. Принципи ЦВС синхронізовані з європейськими стандартами.

2. Основні формати цивільно-військового співробітництва ЄС та України: євроінтеграційний аспект

В умовах сучасної політичної дійсності ЦВС України та ЄС є одним із індикаторів євроінтеграційного процесу. Оскільки ЦВС є складовою

Спільної політики безпеки та оборони ЄС, то адаптація української моделі до європейських стандартів є необхідною умовою досягнення сумісності відповідних підрозділів у контексті потенційної участі у цивільних та військових місіях під керівництвом ЄС. У спільних безпекових зобов'язаннях йдеться про готовність ЄС надавати Україні довгострокову підтримку у зміцненні національної стійкості через інструменти Спільної політики безпеки та оборони, зокрема через участь у військових і цивільних місіях¹⁴. Водночас оборонна підтримка синхронізована з фінансово-економічною, гуманітарною, логістичною допомогою, що сприяє реалізації широкого спектру реформ у межах процесу євроінтеграції.

ЄС активізує практику проведення військових місій/операцій, спрямованих на реформування на навчання військових структур, формування безпечного середовища, а також цивільних місій/операцій, серед ключових завдань яких – реформування сектору національної безпеки, підтримка верховенства права, запобігання конфліктам. У цьому контексті ЄС реалізується Місія з військової допомоги Україні (EUMAM Ukraine), яка спрямована на зміцнення потенціалу Збройних Сил України у боротьбі за відновлення територіальної цілісності та суверенітету держави¹⁵. У межах місії здійснюється навчання особового складу за такими напрямками: 1) основи надання медичної допомоги; 2) забезпечення захисту в умовах хімічних, біологічних, ядерних загроз; 3) розмінування; 4) логістика та зв'язок; 5) технічне обслуговування та ремонт військової техніки. Також держави-партнери надають широку консультативну підтримку у підготовці військових з'єднань до колективних маневрів в умовах активних бойових дій. Цивільно-військовим компонентом вказаної місії є спеціалізовані курси з гуманітарного розмінування, тактичної медицини та взаємодії з цивільними адміністраціями в зоні конфлікту. Це забезпечує формування спільних алгоритмів дій, синхронізуючи зусилля України та європейських партнерів у сфері безпеки та оборони.

З 2014 року в Україні діє Консультативна місія ЄС з реформування сектору цивільної безпеки (EUAM Ukraine), спрямована на прискорення сталого реформування відповідно до європейських стандартів, міжнародних принципів належного врядування (Good Governance) та

¹⁴ Спільні безпекові зобов'язання між Україною та Європейським Союзом. URL: <https://www.president.gov.ua/news/spilni-bezpekovi-zobov'yazannya-mizh-ukrayinoyu-ta-yevropejsk-91801>

¹⁵ European Union Military Assistance Mission Ukraine (EUMAM). URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-assistance-mission-ukraine-eumam_en

захисту прав людини¹⁶. Мандат Консультативної місії ЄС (КМЄС) реалізується через наступні напрямки діяльності: 1) стратегічні консультації щодо реформування сектору цивільної безпеки, а саме – розробка стратегічних документів та законодавства відповідно до європейських стандартів; 2) посилення співпраці з владними інституціями щодо впровадження реформ через розширення можливостей ефективного функціонування сектору цивільної безпеки; 3) сприяння координації зусиль стейкхолдерів як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Серед пріоритетних завдань – консультування з питань реформ у секторі цивільної безпеки, пов'язаних зі вступом до ЄС; розширення можливостей відповідних інституцій України щодо розслідування міжнародних злочинів, включаючи воєнні злочини; підтримка стабілізаційних зусиль на деокупованих територіях у контексті сприяння стійкості правоохоронних органів та соціальній згуртованості через механізми діалогу з територіальними громадами¹⁷. На початку повномасштабного російського вторгнення представники КМЄС також надавали підтримку правоохоронним органам у координації процесів надходження гуманітарної допомоги та управління потоком біженців з України до сусідніх держав-членів ЄС.

На думку голови КМЄС в Україні Р. Холмбо, місія орієнтована на здійснення стратегічної та оперативної діяльності¹⁸. По-перше, йдеться про надання консультацій щодо управління кордонами, реформування сектору цивільної безпеки, оптимізації діяльності СБУ, а також співпрацю з Верховною Радою України у контексті впровадження механізмів демократичного контролю. По-друге, у фокусі місії три ключові напрямки: підготовка інструкторів, створення навчальних програм та зміцнення командних навичок. Особлива увага приділяється наданню менторської підтримки українським партнерам у: 1) підвищенні спроможності поліції здійснювати стабілізаційні заходи у деокупованих та прифронтових регіонах; 2) розробці механізмів притягнення до відповідальності за міжнародні злочини та протидії організованій злочинності; 3) захисті вразливих верств населення від ворожого інформаційного впливу.

¹⁶ European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine (EUAM Ukraine). URL: <https://www.euam-ukraine.eu/our-mission/about-us/>

¹⁷ Factsheet EUAM. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/wp-content/uploads/2026/03/Factsheet-eng-1.pdf>

¹⁸ EU Advisory Mission Ukraine – building sustainable capacities in war-affected areas. URL: https://www.ceas.europa.eu/ceas/eu-advisory-mission-ukraine-%E2%80%93-building-sustainable-capacities-war-affected-areas_en

Загалом КМЄС сприяє активізації політичного діалогу України та ЄС у контексті євроінтеграції щодо верховенства права, безпеки цивільного сектору, реформування правоохоронних органів, посилення рівня відкритості, довіри та відповідальності у взаємодії між владними інституціями та громадами. Формування безпекового цивільного середовища безпосередньо залежить від синергії правоохоронних органів, інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування, що сприяє деескалації соціальної напруги та синхронізації зусиль у розв'язанні актуальних проблем. У цьому контексті ініційовано проведення низки спеціальних PR-подій, спрямованих на активізацію політичного діалогу та взаємодії між різними стейкхолдерами з питань безпеки у цивільному секторі.

За ініціативи КМЄС проводиться Діалог з питань безпеки громади, що об'єднує представників місцевого самоврядування, правоохоронні органи та громадянське суспільство¹⁹. Його мета – підвищення рівня довіри у взаємодії, синхронізація ресурсного потенціалу в реагуванні на безпекові загрози для громад в умовах війни. Основні напрямки діяльності у межах Діалогу: 1) організація візитів та проведення навчальних семінарів з представниками українських громад та правоохоронних органів з питань налагодження ефективної комунікації у розв'язанні місцевих безпекових проблем; 2) сприяння покращенню комунікативної взаємодії між громадськістю та представниками НПУ; 3) надання консультативної підтримки громадам щодо механізмів інтеграції внутрішньо переміщених осіб.

У 2026 році Рада ЄС розширила мандат КМЄС до надання підтримки у сферах кіберзахисту, безпеки критичної інфраструктури, а також протидії іноземним інформаційним маніпуляціям і втручанням²⁰. Йдеться, передусім, про нівелювання російських спроб залучати представників вразливих верств населення до підривної та терористичної діяльності на території України. Реалізація зазначених завдань передбачає синхронізацію зусиль з профільними інституціями та державами-членами ЄС, а також з Консультативною місією ЄС в Молдові (EUPM Moldova), інституціями НАТО та Європейським центром передового досвіду з протидії гібридним загрозам. Ще одним напрямком діяльності КМЄС визначено розробку механізмів реінтеграції ветеранів і ветеранок у сфери цивільної безпеки та захисту.

¹⁹ Community Safety Dialogue. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/tag/csd/>

²⁰ EUAM Ukraine: Council broadens the Mission's mandate to counter hybrid threats and support veteran reintegration. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/05/11/euam-ukraine-council-broadens-the-mission-s-mandate-to-counter-hybrid-threats-and-support-veteran-reintegration/>

У цьому контексті КМЕС ініційовано розширення формату співпраці зі стейкхолдерами у межах Діалогу. Йдеться про організацію разом із НПУ Форуму «Впровадження Діалогу про безпеку громади. Посилення спільного діалогу з питань безпеки, спільні ініціативи та реінтеграція ветеранів»²¹. Серед ключових результатів та напрямів дискусій:

- упровадження інструментів Діалогу у превентивній роботі поліції та підвищення рівня колективної відповідальності за безпеку на місцях у партнерстві з територіальними громадами;

- забезпечення рівних прав, кар'єрного зростання, адаптації для поліцейських-ветеранів/ветеранок, а також презентація профільного простору підтримки та взаємодопомоги «Незламні Духом»;

- міжвідомча координація зусиль і сприяння активізації діяльності регіональних дорадчих органів у реалізації ветеранських програм.

У межах євроінтеграційного процесу особлива увага приділяється забезпеченню стійкості державних інституцій та громад, тобто їх спроможності адаптуватися, відновлюватися та розвиватися в умовах кризи чи конфлікту. Йдеться про наступні аспекти взаємозв'язку:

- спроможність владних інституцій забезпечувати стабільне функціонування політичної системи в умовах гібридних загроз, а територіальних громад – надавати критичні послуги населенню та мінімізувати безпекові ризики у тому числі через різні формати ЦВС;

- потенційне залучення коштів ЄС на процеси повоєнного відновлення України вимагає від владних і самоврядних інституцій вміння управляти проєктами за європейськими стандартами та мінімізувати ризики неефективного використання коштів на засадах прозорості й антикорупційного контролю;

- подальше упровадження принципу субсидіарності вимагає від громад активізації залучення ініціативи громадськості та ветеранів/ветеранок до ухвалення рішень, спрямованих на задоволення їх першочергових потреб.

Ініціатива ЄС та ПРООН EU4Recovery спрямована на комплексну підготовку українських територіальних громад до процесів розвитку, реінтеграції та адаптації до вимог європейської інтеграції у контексті повоєнного відновлення²². У межах першого етапу програми

²¹ Dialogue That Strengthens Communities: EUAM and the National Police Advance Community Safety Cooperation. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/news/dialogue-that-strengthens-communities-euam-and-the-national-police-advance-community-safety-cooperation/>

²² EU4Recovery initiative launches new phase in Ukraine with €50 million budget. URL: <https://euneighbourseast.eu/news/latest-news/eu4recovery-initiative-launches-new-phase-in-ukraine-with-e50-million-budget/>

(2022-2025), бюджет якого склав 36 млн євро, було досягнуто суттєвого прогресу в оптимізації системи надання адміністративних, медичних і соціальних послуг у постраждалих від війни регіонах; посиленні безпеки громадян у прифронтових громадах; активізації діалогів з громадськістю щодо відновлення та партисипативного врядування. Другий етап (2026-2028) з бюджетом у 50 млн євро, орієнтований на розширення інституційних можливостей територіальних громад у реагуванні на кризові виклики, стимулювання місцевого економічного відновлення та інвестування у людський потенціал громад.

Особлива увага під час реалізації другого етапу EU4Recovery буде приділена підтримці Донецької області в умовах перманентної загрози безпековій ситуації²³. Передусім, йдеться про залучення операційних спроможностей підрозділів НПУ та ДСНСУ до забезпечення функціонування системи цивільного захисту у прифронтових громадах, підвищення рівня стійкості об'єктів критичної інфраструктури та забезпечення безперервності надання базових державних послуг населенню. Серед ключових інструментів реалізації – надання матеріально-технічної допомоги, упровадження спеціалізованих навчальних програм та розвиток професійних компетентностей особового складу. Кінцева мета ініціативи – підвищення рівня стійкості у надзвичайних ситуаціях та адаптація громад до життєдіяльності в умовах довготривалого безпекового тиску.

Директива 2022/2557 (CER) Європарламенту та Ради ЄС акцентує увагу на потребі забезпечення стійкості функціонування об'єктів інфраструктури в 11 критичних секторах, серед ключових – енергетика, транспорт, банкінг, охорона здоров'я, цифрова інфраструктура²⁴. Вказані сектори відіграють провідну роль у підтримці суспільно значущих функцій та сталого економічного розвитку, а тому потребують синхронізації зусиль і ресурсного потенціалу стейкхолдерів у забезпеченні високого рівня стійкості у кризових ситуаціях.

В умовах повномасштабного російського вторгнення захист об'єктів критичної інфраструктури в Україні досягається через визначені формати ЦВС. Йдеться про поєднання таких складових: 1) військової – розгортання мобільних вогневих груп навколо вказаних об'єктів, використання засобів ППО та РЕБ-систем; 2) цивільної – будівництво інженерних фортифікацій для захисту від засобів ураження.

²³ EU and UNDP to support Donetsk Oblast under Phase II of EU4Recovery. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-and-undp-support-donetsk-oblast-under-phase-ii-eu4recovery_en?s=232

²⁴ Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2557/oj>

Ефективність ЦВС забезпечується координацією взаємодії у кризовому реагуванні та ліквідації наслідків російських обстрілів між НПУ, ДСНС, владними інституціями. У цьому контексті ЄС на лише активно вивчає український досвід кризового реагування, але й надає значну підтримку у процесах захисту та відновлення критичної інфраструктури за принципом «Build Back Better», сприяючи наближенню України до європейських стандартів стійкості.

Масштабні російські обстріли об'єктів енергетичної інфраструктури протягом зимового періоду 2025-2026 років активізували зусилля Єврокомісії у наданні допомоги Україні у межах Механізму цивільного захисту. По-перше, Єврокомісія координує зусилля держав-членів ЄС та держав-учасниць у наданні гуманітарної підтримки Україні. Йдеться про постачання аптечок для надання першої допомоги, медичного обладнання, водяних насосів, генераторів та пожежного обладнання. Наприклад, було організовано постачання енергообладнання для забезпечення стабільного функціонування об'єктів критичної інфраструктури в умовах масових стабілізаційних відключень в українській енергосистемі. Забезпечено медичну евакуацію українських пацієнтів, які потребували невідкладної допомоги, до європейських лікарень²⁵.

По-друге, проведено скоординовану логістичну операцію щодо переміщення обладнання теплової електростанції з Литви до України. Це відіграло важливу роль у прискоренні аварійних ремонтів, пошкодженої російськими обстрілами енергетичної інфраструктури у прифронтових регіонах²⁶. По-третє, додаткова допомога надавалася із стратегічного резерву rescEU Механізму цивільного захисту. Зокрема, було поставлено 442 аварійних генераторів для відновлення енергопостачання лікарень, притулків та критично важливих служб після масштабних російських ударів по енергетичній інфраструктурі²⁷. З метою координації зусиль у наданні допомоги були утворені логістичні центри у Польщі, Словаччині та Румунії.

²⁵ EU Civil Protection Mechanism (UCPM). URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en

²⁶ Commission delivers thermal power plant to supply power for 1 million Ukrainians. URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/commission-delivers-thermal-power-plant-supply-power-1-million-ukrainians-2025-12-22_en

²⁷ EU deploys emergency generators as Russian strikes leave 1 million Ukrainians without power in -20°C. URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/eu-deploys-emergency-generators-russian-strikes-leave-1-million-ukrainians-without-power-20degc-2026-01-23_en

Єврокомісією у взаємодії з Міністерством енергетики України ініційовано створення Фонду підтримки енергетики²⁸. Серед ключових напрямків діяльності: 1) організація закупівлі та постачання на запит енергетичних компаній трансформаторів, генераторів, мобільних когенераційних установок та кабельної продукції; 2) фінансування інженерних фортифікацій, необхідних для захисту об'єктів енергетичної інфраструктури; 3) формування децентралізованої системи генерації електроенергії. Фондом також реалізується ініціатива «Промінь надії», спрямована на забезпечення безперебійного енергопостачання лікарень з метою надання якісних медичних послуг, включаючи рятувальні операції та невідкладну медичну допомогу населенню в умовах війни²⁹. Йдеться про встановлення фотоелектричних станцій для виробництва лікарнями відновлювальної сонячної енергії, забезпечення високого рівня стійкості в надзвичайних ситуаціях та упровадження передового досвіду розвитку зеленої інфраструктури.

Протидія сучасним гібридним загрозам передбачає активізацію зусиль стейкхолдерів у захисті інформаційної інфраструктури, розробці спільних алгоритмів у боротьбі з дезінформацією та кіберзагрозами. ЄС у контексті євроінтеграційного процесу активно долучає Україну до різних форматів співпраці та обміну досвідом у сфері кібербезпеки та кіберзахисту. У ході IV Кібердіалогу були обговорені шляхи узгодження політики кібербезпеки, механізми захисту критичної інфраструктури та імплементації європейських стандартів у сфері кіберзахисту³⁰. Учасники дискусії також узгодили напрямки співпраці у розслідуванні кіберзлочинів, обмінялися досвідом щодо інструментів реагування на кіберінциденти та кібератаки.

Представники Центру протидії дезінформації (ЦПД) активно співпрацюють з інституціями ЄС, зокрема зі Службою інструментів зовнішньої політики Єврокомісії у сфері протидії деструктивним інформаційним впливам³¹. Ключовим фокусом дискусії стало посилення стратегічної взаємодії та координація зусиль у протидії іноземним інформаційним маніпуляціям та втручанням (FIMI). Сторони

²⁸ Ukraine Energy Support Fund sustains Ukraine's energy system under pressure. URL: <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2025/10/21.html>

²⁹ «Ray of Hope» initiative. URL: <https://www.energy-community.org/Ukraine/Fund/ray.html>

³⁰ EU and Ukraine deepen cooperation on cyber security at 4th Cyber Dialogue. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/news/eu-and-ukraine-deepen-cooperation-cyber-security-4th-cyber-dialogue-2025-10-20_en

³¹ Керівництво Центру зустрілося з представниками Європейської Комісії. URL: <https://cpd.gov.ua/en/events-en/leadership-of-the-center-met-with-representatives-of-the-european-commission/>

проаналізували механізми швидкого виявлення та блокування транскордонних медіазагроз, що потенційно можуть дестабілізувати безпековий простір України та ЄС. Особливий акцент зроблено на формуванні алгоритмів антикризового реагування та зміцненні спільної інформаційної стійкості в умовах гібридних загроз.

ЦВС є одним із інструментів зміцнення довіри населення до державних інституцій, що мінімізує вплив ворожих інформаційно-психологічних операцій на прифронтових та деокупованих територіях. Держава-агресор може активно використовувати дезінформацію з метою посилення рівня соціальної напруги серед населення, зниження довіри до армії та органів місцевого самоврядування. У межах ЦВС здійснюється постійний моніторинг інформаційної складової цивільного середовища та суспільних настроїв, проводиться роз'яснювальна робота серед населення у зоні бойових дій або прифронтових районах з метою мінімізації деструктивних інформаційних впливів. За ініціативи КМЄС проводяться різні заходи, спрямовані на протидію дезінформації³². Наприклад, у ході тренінгу за участі представників ЦПД було відпрацьовано алгоритми міжвідомчої взаємодії владних інституцій в умовах інтенсивного інформаційного тиску та розроблено моделі антикризових комунікацій.

Повномасштабне російське вторгнення актуалізувало проблематику організації швидкого переміщення військових частин і техніки, що передбачає подвійне використання транспортної інфраструктури як для задоволення потреб військових, так і цивільних суб'єктів. У цьому контексті ЄС прагне синхронізувати зусилля держав-членів у межах проекту «Military Mobility», який спрямований на посилення оборонного потенціалу за рахунок усунення інфраструктурних і регуляторних бар'єрів військової мобільності, які наразі уповільнюють військові перевезення через кордони³³. Йдеться про розробку спільних правил і процедур військових транскордонних перевезень, спрощення митних правил, упровадження цифрової системи військової мобільності, модернізацію транспортної інфраструктури з метою її подвійного використання.

Ключовим інструментом реалізації вказаного проекту є поглиблення стратегічного партнерства між державами-членами ЄС та НАТО у контексті розширення ресурсних можливостей, ефективної комунікації,

³² CCD за підтримки EUAM в Україні провів навчання з реагування на гібридні загрози. URL: <https://cpd.gov.ua/en/events-en/ccd-with-euam-support-in-ukraine-held-training-on-hybrid-threat-response/>

³³ Military Mobility Creating a Military Mobility Area by 2027 – one step closer to a Military Schengen. URL: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/military-mobility_en

забезпечення стійкості, готовності до взаємодії та упровадження передових практик. Координація зусиль передбачає розширення форматів залученості суб'єктів транспортної інфраструктури та владних інституцій до взаємодії з метою прискорення процесів оптимізації транскордонних переміщень і нормативно-правових процедури у сфері військової мобільності.

Водночас акцентовано увагу на потребі залучення до партнерства України у статусі спостерігача, що є важливим у контексті європейських інтересів у сфері безпеки та оборони³⁴. Стратегічне партнерство орієнтоване на модернізацію транспортної інфраструктури подвійного призначення, уніфікацію нормативно-правового регулювання транзиту військової техніки та оптимізацію процедур прикордонного контролю. Це сприятиме комплексному вирішенню наступних завдань: 1) оптимізації процесів постачання військової допомоги Україні з держав-членів ЄС; 2) модернізації української транспортної інфраструктури у межах європейських транспортних коридорів TEN-T; 3) залученості до реалізації стратегічних завдань у сфері загальноєвропейської безпеки й оборони.

Згідно результатів звіту, підготовленого Інститутом глобальних змін ім. Тоні Блера у взаємодії з Міністерством економіки України, близько 25% української території потребує обстеження на рівень замінованості. Неможливість використання вказаних сільськогосподарських територій за призначенням приводить до втрати понад 11 млрд дол. річного ВВП, що знижує темпи розвитку національної економіки. За даними Світового банку процес розмінування українських територій потребує залучення 35 млрд дол.³⁵ Розглядаючи Україну як одного з ключових гарантів світової продовольчої безпеки, ЄС у межах безпекових зобов'язань надає системну підтримку у здійсненні військового та цивільного розмінування з метою інтенсифікації спроможностей відповідних владних інституцій у сфері протидії масштабному мінно-вибуховому забрудненню територій та акваторій. Двостороння взаємодія також орієнтована на розбудову інтегрованої та скоординованої моделі управління у сфері протимінної діяльності.

За сприяння ЄС створено Коаліцію з розмінування, яка координує зусилля держав-партнерів у наданні допомоги Україні³⁶. По-перше,

³⁴ Joint Communication to the European Parliament and the Council on Military Mobility. URL: https://transport.ec.europa.eu/document/download/4466a1dc-49d8-459f-9afa-d93c4346c26a_en?filename=JOIN_2025_846.pdf

³⁵ From Economic Recovery to Global Food Security: The Urgent Need to Demine Ukraine. URL: <https://institute.global/insights/geopolitics-and-security/the-urgent-need-to-demine-ukraine>

³⁶ Про коаліцію. URL: <https://deminingcc.lt/ua/pro-koaliciyu/>

забезпечується фінансування технічного переоснащення відповідних підрозділів ЗСУ та Держспецтрансслужби для здійснення розмінування логістичних шляхів, що є критично важливим для військової мобільності. Йдеться про закупівлю бронетранспортерів, машин швидкої допомоги, систем дистанційного розмінування, міношукачів, мінних катків, комплектів для знешкодження вибухонебезпечних предметів тощо. По-друге, надається фінансування на закупівлю необхідного обладнання та важких машин дистанційного розмінування ДСНСУ, які сприяють розмінуванню сільськогосподарських угідь та об'єктів критичної інфраструктури (водогонів, газопроводів, ЛЕП) з метою відновлення життєдіяльності громад. По-третє, започатковано навчання українських підрозділів з розмінування у відповідності з європейськими стандартами. За підтримки EUMAM Ukraine, Tetra Tech (США), Mriya Aid (Канада) та Іспанії завершено навчання 3990 фахівців, які готові до виконання поставлених завдань, навіть в умовах активних бойових дій³⁷. Загалом ключове завдання Коаліції – синхронізувати зусилля та фінансові ресурси держав-учасниць у наданні підтримки Україні щодо виконання тактичних завдань на полі бою, а також підготовки інфраструктури і громад до процесів відновлення.

Починаючи з 2022 року, Служба інструментів зовнішньої політики ЄС (FPI) спрямувала понад 85 млн євро на фінансування гуманітарного розмінування в Україні, що забезпечило повернення 40 тис. кв. км. територій у використанні за призначенням³⁸. Підтримка різних форм міжнародного партнерства сприяє модернізації та реформуванню національного сектору протимінної діяльності з метою розширення площі розмінованих територій. Це сприяє економічній стабілізації деокупованих і прифронтових регіонів, створюючи передумови повернення внутрішньо переміщених осіб. Значна увага також приділяється постачанню високотехнологічного інженерного обладнання, залученню експертизи з питань протимінної діяльності, фінансуванню неурядових організацій, що здійснюють розмінування територій.

Служба інструментів зовнішньої політики ЄС та уряди Латвії, Нідерландів, Німеччини, Франції, Чехії долучені до фінансування діяльності міжнародної організації з розмінування «The HALO Trust» в

³⁷ Коаліція з розмінування: два роки підтримки України. URL: <https://deminingcc.lt/ua/novyny/%d0%ba%d0%be%d0%b0%d0%bb%d1%96%d1%86%d1%96%d1%8f-%d0%b7-%d1%80%d0%be%d0%b7%d0%bc%d1%96%d0%bd%d1%83%d0%b2%d0%b0%d0%bd%d0%bd%d1%8f-%d0%b4%d0%b2%d0%b0-%d1%80%d0%be%d0%ba%d0%b8-%d0%bf%d1%96%d0%b4%d1%82/>

³⁸ Putting EU Foreign Policy into action for Ukraine. URL: https://fpi.ec.europa.eu/news/putting-eu-foreign-policy-action-ukraine-2026-02-23_en

Україні³⁹. Для оперативного реагування на безпекові виклики «The HALO Trust» утворено Центр розмінування, який координує діяльність фахівців на деокупованих та прифронтових територіях України. Процес розмінування здійснюється у декілька етапів: 1) інформування громад про ризики та проведення нетехнічного обстеження; 2) картографування та збір даних про щільність і типи вибухонебезпечних предметів; 3) фізичне та механічне розмінування. Активна залученість новітніх технологій та їх тестування в польових умовах розширюють технологічні можливості розмінування українських територій.

Отже, цивільно-військове співробітництво ЄС та України охоплює такі напрямки: 1) проведення військових та цивільних місій/операцій у межах яких організуються різні формати двосторонньої цивільно-військової взаємодії та обміну досвідом; 2) залучення українських стейкхолдерів до низки ініціатив і проєктів ЄС, спрямованих на розмінування територій, модернізацію та відновлення об'єктів критичної інфраструктури, зокрема подвійного призначення задля підвищення рівня військової мобільності; 3) розробка спільних алгоритмів співпраці у сфері кібербезпеки та протидії деструктивним інформаційним впливам.

ВИСНОВКИ

Співпраця між ЄС та Україною у сфері цивільно-військового співробітництва (ЦВС/СІМІС) на сучасному етапі трансформувалася з формального обміну досвідом у стратегічне партнерство, синхронізоване з ключовими аспектами євроінтеграційного процесу. Водночас ЄС не лише розширює можливості України у використанні цивільних інструментів кризового менеджменту, але й активно вивчає український досвід ЦВС як складову європейської системи безпеки.

Стратегічно-доктринальний аспект співпраці передбачає визначення спільних завдань цивільного захисту та синхронізацію зусиль в гармонізації української моделі ЦВС із концепцією Спільної політики безпеки і оборони ЄС та комплексним підходом до розв'язання конфліктів і криз. Важливим є також адаптація до моделі СІМІС НАТО, оскільки вона характеризується високим рівнем відповідності європейським стандартам.

Провідна роль у забезпеченні інституційно-консультативного аспекту взаємодії належить Місії з військової допомоги Україні (EUMAM Ukraine) та Консультативній місії з питань реформи сектору цивільної безпеки (EUAM Ukraine). Вони забезпечують стратегічне консультування, проведення тренінгів для представників сфери ЦВС та

³⁹ Ukraine. URL: <https://www.halotrust.org/where-we-work/europe-and-caucasus/ukraine>

сприяють упровадженню ефективних моделей цивільно-військової взаємодії між владними інституціями, військовими та цивільними суб'єктами. Значна увага приділяється спільній розробці протоколів відновлення цивільної безпеки із залученням ресурсного потенціалу військових і цивільних інституцій. У межах вказаних місій ЄС розширює можливості України у підготовці фахівців ЦВС через упровадження навчальних курсів, проведення тематичних тренінгів, залучення до різних форматів діалогу та комунікації.

Фінансовий аспект співпраці реалізується через Механізм цивільного захисту та різні ініціативи ЄС, спрямовані на залучення матеріально-технічних ресурсів стейкхолдерів до надання допомоги цивільному сектору та реалізації проєктів модернізації або відновлення критичної інфраструктури за принципом «Build Back Better», що безпосередньо сприяє адаптації безпекових та інфраструктурних параметрів України до європейських стандартів стійкості.

АНОТАЦІЯ

В умовах повномасштабного російського вторгнення цивільно-військове співробітництво (ЦВС) є критично важливим інструментом зміцнення обороноздатності України. Модель ЦВС ґрунтується на координації зусиль військових і цивільних суб'єктів. Основна мета взаємодії – створення належних умов для реалізації військовими своїх функцій та підготовка суспільства до всеохоплюючої оборони. Ресурсний потенціал суспільства та готовність громадян до територіальної оборони є вирішальними факторами забезпечення стійкості держави в умовах війни. Різні формати ЦВС сприяють синхронізації зусиль військових суб'єктів, владних інституцій та суспільства у відновленні територіальної цілісності та суверенітету. Співпраця між Україною та ЄС у сфері ЦВС розвивається за такими основними напрямками: проведення спільних військових і цивільних місій; відновлення та модернізація об'єктів критичної інфраструктури; гуманітарне та військове розмінування; військова мобільність; кібербезпека та інформаційний захист. ЄС сприяє упровадженню передового досвіду та цивільних інструментів кризового менеджменту, розглядаючи український досвід ЦВС як складову загальноєвропейської системи безпеки. Узгодження національних безпекових моделей, зокрема у цивільному секторі згідно європейських стандартів є одним із ключових завдань на шляху до євроінтеграції.

Література

1. Allied Joint Doctrine, Edition F Version 1. URL: [https://www.coemed.org/files/stanags/01_AJP/AJP-01_EDF_V1_E_\(1\)_2437.pdf](https://www.coemed.org/files/stanags/01_AJP/AJP-01_EDF_V1_E_(1)_2437.pdf)
2. NATO Policy for the Protection of Civilians. URL: <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2016/07/09/nato-policy-for-the-protection-of-civilians>
3. Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation, Edition B, Version 1. URL: <https://www.cimic-coe.org/publications/ajp-3-19/>
4. CIMIC Handbook. URL: <https://www.cimic-coe.org/wp-content/uploads/2025/03/cimic-handbook.pdf>
5. Consolidated version of the Treaty on European Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02 /DOC_1&format=PDF
6. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
7. A Strategic Compass for Security and Defence. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf
8. European Union Common Security and Defence Policy Civilian. CSDP Compact. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/Civilian%20CSDP%20Compact%20Report_2.05.2023.pdf
9. Civil-Military Co-operation (CIMIC) Concept for EU-led Crisis Management Operations. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7106-2002-INIT/en/pdf>
10. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р., № 1932-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>
11. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 грудня 1991 р., № 1934-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text>
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text>

13. Доктрина «Цивільно-військове співробітництво». URL: https://drive.google.com/file/d/1uRHRyoRstZH9fz0NGeAXYpGoTz4cVcn_/view

14. Спільні безпекові зобов'язання між Україною та Європейським Союзом. URL: <https://www.president.gov.ua/news/spilni-bezpekovi-zobovvazannya-mizh-ukrayinoyu-ta-yevropejsk-91801>

15. European Union Military Assistance Mission Ukraine (EUMAM). URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-assistance-mission-ukraine-eumam_en

16. European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine (EUAM Ukraine). URL: <https://www.euam-ukraine.eu/our-mission/about-us/>

17. Factsheet EUAM. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/wp-content/uploads/2026/03/Factsheet-eng-1.pdf>

18. EU Advisory Mission Ukraine – building sustainable capacities in war-affected areas. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-advisory-mission-ukraine-%E2%80%93-building-sustainable-capacities-war-affected-areas_en

19. Community Safety Dialogue. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/tag/csd/>

20. EUAM Ukraine: Council broadens the Mission's mandate to counter hybrid threats and support veteran reintegration. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/05/11/euam-ukraine-council-broadens-the-mission-s-mandate-to-counter-hybrid-threats-and-support-veteran-reintegration/>

21. Dialogue That Strengthens Communities: EUAM and the National Police Advance Community Safety Cooperation. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/news/dialogue-that-strengthens-communities-euam-and-the-national-police-advance-community-safety-cooperation/>

22. EU4Recovery initiative launches new phase in Ukraine with €50 million budget. URL: <https://euneighbourseast.eu/news/latest-news/eu4recovery-initiative-launches-new-phase-in-ukraine-with-e50-million-budget/>

23. EU and UNDP to support Donetsk Oblast under Phase II of EU4Recovery. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-and-undp-support-donetsk-oblast-under-phase-ii-eu4recovery_en?s=232

24. Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and

repealing Council Directive 2008/114/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2557/oj>

25. EU Civil Protection Mechanism (UCPM). URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en

26. Commission delivers thermal power plant to supply power for 1 million Ukrainians. URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/commission-delivers-thermal-power-plant-supply-power-1-million-ukrainians-2025-12-22_en

27. EU deploys emergency generators as Russian strikes leave 1 million Ukrainians without power in -20°C. URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/eu-deploys-emergency-generators-russian-strikes-leave-1-million-ukrainians-without-power-20degc-2026-01-23_en

28. Ukraine Energy Support Fund sustains Ukraine's energy system under pressure. URL: <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2025/10/21.html>

29. «Ray of Hope» initiative. URL: <https://www.energy-community.org/Ukraine/Fund/ray.html>

30. EU and Ukraine deepen cooperation on cyber security at 4th Cyber Dialogue. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/news/eu-and-ukraine-deepen-cooperation-cyber-security-4th-cyber-dialogue-2025-10-20_en

31. Керівництво Центру зустрілося з представниками Європейської Комісії. URL: <https://cpd.gov.ua/en/events-en/leadership-of-the-center-met-with-representatives-of-the-european-commission/>

32. CCD за підтримки EUAM в Україні провів навчання з реагування на гібридні загрози. URL: <https://cpd.gov.ua/en/events-en/ccd-with-euam-support-in-ukraine-held-training-on-hybrid-threat-response/>

33. Military Mobility Creating a Military Mobility Area by 2027 – one step closer to a Military Schengen. URL: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/military-mobility_en

34. Joint Communication to the European Parliament and the Council on Military Mobility. URL: https://transport.ec.europa.eu/document/download/4466a1dc-49d8-459f-9afa-d93c4346c26a_en?filename=JOIN_2025_846.pdf

35. From Economic Recovery to Global Food Security: The Urgent Need to Demine Ukraine. URL: <https://institute.global/insights/geopolitics-and-security/the-urgent-need-to-demine-ukraine>

36. Про коаліцію. URL: <https://deminingcc.lt/ua/pro-koaliciyu/>
37. Коаліція з розмінування: два роки підтримки України. URL: <https://deminingcc.lt/ua/novyny/%d0%ba%d0%be%d0%b0%d0%bb%d1%96%d1%86%d1%96%d1%8f-%d0%b7-%d1%80%d0%be%d0%b7%d0%bc%d1%96%d0%bd%d1%83%d0%b2%d0%b0%d0%bd%d0%bd%d1%8f-%d0%b4%d0%b2%d0%b0-%d1%80%d0%be%d0%ba%d0%b8-%d0%bf%d1%96%d0%b4%d1%82/>
38. Putting EU Foreign Policy into action for Ukraine. URL: https://fpi.ec.europa.eu/news/putting-eu-foreign-policy-action-ukraine-2026-02-23_en
39. Ukraine. URL: <https://www.halotruster.org/where-we-work/europe-and-caucasus/ukraine/>

Information about the author:

Khorishko Liliia Serhiivna,
Doctor of Political Sciences, Professor,
Professor at the Department of Political Science,
Zaporizhzhia National University,
66, Universytetska str., Zaporizhzhia, 69011, Ukraine

NOTES

NOTES

NOTES

The project was implemented with the support of



The Center for Ukrainian and European Scientific Cooperation is a non-governmental organization, which was established in 2010 with a view to ensuring the development of international science and education in Ukraine by organizing different scientific events for Ukrainian academic community.

The priority guidelines of the Centre for Ukrainian and European Scientific Cooperation

1. International scientific events in the EU

Assistance to Ukrainian scientists in participating in international scientific events that take place within the territory of the EU countries, in particular, participation in academic conferences and internships, elaboration of collective monographs.

2. Scientific analytical research

Implementation of scientific analytical research aimed at studying best practices of higher education establishments, research institutions, and subjects of public administration in the sphere of education and science of the EU countries towards the organization of educational process and scientific activities, as well as the state certification of academic staff.

3. International institutions study visits

The organisation of institutional visits for domestic students, postgraduates, young lecturers and scientists to international and European institutes, government authorities of the European Union countries.

4. International scientific events in Ukraine with the involvement of EU speakers

The organisation of academic conferences, trainings, workshops, and round tables in picturesque Ukrainian cities for domestic scholars with the involvement of leading scholars, coaches, government leaders of domestic and neighbouring EU countries as main speakers.

Contacts:

Head Office of the Center for Ukrainian and European Scientific Cooperation:
88000, Uzhhorod, 25, Mytraka str.
+38 (099) 733 42 54
info@cuesc.org.ua

www.cuesc.org.ua

Izdevniecība “Baltija Publishing”
Avotu iela 8 k-1 – 25, Rīga, LV-1011
E-mail: office@baltijapublishing.lv

Iespiests tipogrāfijā SIA “Izdevniecība “Baltija Publishing”
Parakstsīts iespiešanai: 2026. gada 30. jūnijs
Tirāža 150 eks.