

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
РОЗВИТКУ ВІДНОСИН МІЖ  
СУБ'ЄКТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО  
СУСПІЛЬСТВА, СУБ'ЄКТАМИ  
ГОСПОДАРЮВАННЯ, ОРГАНАМИ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ**

*Колективна монографія*



Київ • Алерта • 2024

УДК 347.122:346.2:352.07(477)(02)  
П68

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Донецького державного університету внутрішніх справ  
(протокол № 1 від 25 вересня 2024 року)*

**Рецензенти:**

**Нікітенко Олександр Володимирович** – директор департаменту надання адміністративних послуг Кропивницької міської ради «Прозорий офіс», кандидат юридичних наук;

**Тичина Дмитро Миколайович** – провідний науковий співробітник наукової лабораторії з проблем протидії злочинності Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

П68      Правове забезпечення розвитку відносин між суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, органами державної влади і місцевого самоврядування: колективна монографія / С. В. Васильєв, Т. В. Колєсник, М.М. Клемпарський та ін.; за заг. ред. В. В. Буги. Київ: Алерта, 2024. 396 с.

ISBN 978-617-566-871-9

У монографії на основі узагальнення фактичного матеріалу, результатів наукових досліджень досліджено питання щодо особливостей правового регулювання організаційно-господарських відносин між суб'єктами господарювання, органами державної влади і місцевого самоврядування; проаналізовано особливості правового регулювання цивільних та трудових відносин в умовах розвитку громадянського суспільства; розкрито особливості правового забезпечення розвитку відносин між суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, органами державної влади і місцевого самоврядування.

Видання адресовано науковцям, викладачам, здобувачам вищої освіти та практичним працівникам, а також усім, хто цікавиться проблемами правового забезпечення розвитку відносин між суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, органами державної влади і місцевого самоврядування.

УДК 347.122:346.2:352.07(477)(02)

ISBN 978-617-566-871-9

© Колектив авторів, 2024  
© Донецький державний університет  
внутрішніх справ, 2024

# ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	5
--------------------	---

## РОЗДІЛ 1

### **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН МІЖ СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ, ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

1.1. Загальні засади регулювання організаційно-господарських відносин між суб'єктами господарювання, органами державної влади і місцевого самоврядування .....	8
1.2. Грані захисту економічних прав та свобод людини.....	26
1.3. Особливості господарських правовідносин при здійсненні прикордонного та митного контролю.....	41
1.4. Правові відносини у сфері надання адміністративних реєстраційних послуг органами місцевого самоврядування суб'єктам господарювання...	74
1.5. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування: сучасний стан та використання європейського досвіду .....	89

## РОЗДІЛ 2

### **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНИХ ТА ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

2.1. Сучасний стан регламентації цивільних відносин в умовах розвитку громадянського суспільства .....	110
2.2. Адаптація правової системи України до правової системи Європейського Союзу .....	129
2.3. Особливості правового регулювання трудових відносин у сучасних умовах.....	147

---

2.4. Стан та перспективи розвитку трудового законодавства на сучасному етапі розвитку громадянського суспільства в Україні .....	174
--	-----

### РОЗДІЛ 3

## ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ВІДНОСИН МІЖ СУБ'ЄКТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА, СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ, ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Визначення публічного права і його ролі в регулюванні відносин між державними органами, органами місцевого самоврядування та суб'єктами громадянського суспільства .....	193
3.2. Сутність конституційних засад, які регулюють відносини між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства .....	226
3.3. Правовий статус суб'єктів громадянського суспільства і їх ролі в розвитку публічно-правових відносин в процесі виконання.....	246
3.4. Стратегічна взаємодія влади і громадянського суспільства у сфері публічного управління та адміністрування .....	260
3.5. Загальна оцінка публічно-правових засад розвитку відносин між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства .....	292
3.6. Місцеві державні адміністрації в Україні як суб'єкти адміністративно-правових відносин .....	309

<b>ВИСНОВКИ</b> .....	349
-----------------------	-----

<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	357
---	-----

# ВСТУП

Розвиток громадянського суспільства в Україні за останні роки характеризується наступними тенденціями, з одного боку, громадянське суспільство розвивалося як незалежний і потужний чинник суспільного поступу, а з іншого – держава намагалася співпрацювати з громадянським суспільством, формуючи його «зверху»<sup>1</sup>.

Рух до громадянського суспільства і правової держави є одним із основних напрямів розвитку світового співтовариства, оскільки громадянське суспільство виступає своєрідним фундатором правової демократичної держави. Становлення та розвиток громадянського суспільства нерозривно пов'язані з новими політичними та економічними умовами життя країни. Це залишається одним із актуальних питань упродовж усього пострадянського періоду історії України. Воно є не стільки метою реформ, що проводяться в нашій державі, скільки неодмінною умовою їх успішної реалізації<sup>2</sup>.

Концепція єдності та співпраці між державними органами влади та громадянським суспільством у розробці, реалізації та моніторингу державної політики, яка знаходиться в прямих інтересах суспільного блага, є однією з головних характеристик сучасної держави, яка стоїть на службі своїх громадян. За останні роки було проведено всебічну оцінку ролей та функцій організацій громадянського суспільства в європейських державах, включаючи Україну. Уряди переглянули свої відносини з громадянським суспільством з метою забезпечення більш ефективної громадської участі у процесі прийняття рішень та вдосконалення державної політики у сфері надання соціальних послуг в багато інших галузей, від боротьби з безробіттям до покращення освіти<sup>3</sup>.

**Метою роботи** є дослідження та вдосконалення нормативно-правового регулювання відносин приватно-правового та публічно-правового характеру між суб'єктами громадянського су-

---

<sup>1</sup> Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості: аналітична доповідь. URL: [https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2014-04/grom\\_susp-bdf01.pdf](https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2014-04/grom_susp-bdf01.pdf)

<sup>2</sup> Становлення та розвиток громадянського суспільства. URL: <https://pryutivka-community.gov.ua/news/1576495264>

<sup>3</sup> Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/d/303331.pdf>

спільства, суб'єктами господарювання, органами державної влади і місцевого самоврядування.

Перший розділ монографії присвячено питанням правового регулювання організаційно-господарських відносин між суб'єктами господарювання, органами державної влади і місцевого самоврядування, а саме: загальним засадам регулювання організаційно-господарських відносин між суб'єктами господарювання, органами державної влади і місцевого самоврядування; граням захисту економічних прав та свобод людини; особливостям господарських правовідносин при здійсненні прикордонного та митного контролю; правовим відносинам у сфері надання адміністративних реєстраційних послуг органами місцевого самоврядування суб'єктам господарювання; фінансовим ресурсам органів місцевого самоврядування; сучасний стан та використання європейського досвіду.

Другий розділ присвячено правовому регулюванню цивільних та трудових відносин в умовах розвитку громадянського суспільства, а саме: сучасному стану регламентації цивільних відносин в умовах розвитку громадянського суспільства; адаптації правової системи України до правової системи Європейського Союзу, особливостям правового регулювання трудових відносин у сучасних умовах, стану та перспективам розвитку трудового законодавства на сучасному етапі розвитку громадянського суспільства в Україні.

У третьому розділі монографії розглянуто правове забезпечення розвитку відносин між суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, органами державної влади і місцевого самоврядування, а саме: визначення публічного права і його ролі в регулюванні відносин між державними органами, органами місцевого самоврядування та суб'єктами громадянського суспільства; сутність конституційних засад, які регулюють відносини між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства; правовий статус суб'єктів громадянського суспільства і їх ролі в розвитку публічно-правових відносин в процесі виконання; стратегічна взаємодія влади і громадянського суспільства у сфері публічного управління та адміністрування; загальна оцінка публічно-правових засад розвитку відносин між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства; місцеві державні адміністрації в Україні як суб'єкти адміністративно-правових відносин.

Дослідження здійснено в межах теми науково-дослідної роботи факультету **підготовки фахівців права, управління та економічної безпеки** Донецького державного університету внутрішніх справ «Правове забезпечення розвитку відносин між суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, органами державної влади і місцевого самоврядування» (державний реєстраційний номер – **0120U105598**).

У написанні колективної монографії взяли участь науково-педагогічні працівники факультету **підготовки фахівців права, управління та економічної безпеки** Донецького державного університету внутрішніх справ:

Володимир БУГА, доктор юридичних наук, доцент (загальна редакція);

Ольга БОНДАРЕНКО, кандидат юридичних наук, доцент (підрозділ 2.1);

Сергій ВАСИЛЬЄВ, кандидат юридичних наук, доцент (підрозділ 1.2);

Олена ГУЗЕНКО, кандидат економічних наук, доцент (підрозділ 1.3);

Віталій КАДАЛА, кандидат юридичних наук, доцент (підрозділ 1.3);

Дмитро ІВАНЕНКО, кандидат юридичних наук, доцент (підрозділ 1.4);

Микола КЛЕМПАРСЬКИЙ, доктор юридичних наук, професор (підрозділ 2.4);

Тетяна КОЛЕСНИК, доктор юридичних наук, професор (підрозділ 2.3);

Ганна КОНАРЄВА, кандидат юридичних наук (підрозділ 3.3);

Сергій КУЗЬМЕНКО, доктор наук з державного управління, професор (підрозділ 2.2);

Людмила НІКОЛЕНКО, доктор юридичних наук, професор (підрозділ 1.2);

Катерина ПАСТУХ, кандидат юридичних наук (підрозділ 3.4);

Віталій ПАСТУШЕНКО, кандидат юридичних наук (підрозділ 3.6);

Марина ЧОРНА, кандидат юридичних наук (підрозділ 3.5);

Володимир ШАЛІМОВ, кандидат економічних наук, доцент (підрозділ 1.5);

Андрій ШУЛЬГА, кандидат юридичних наук, доцент (підрозділ 3.2);

Віталій ЮРАХ, доктор юридичних наук, доцент (підрозділ 3.1).

# РОЗДІЛ 1

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН МІЖ СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ, ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 1.1. Загальні засади регулювання організаційно-господарських відносин між суб'єктами господарювання, органами державної влади і місцевого самоврядування

Проблематика правового дослідження організаційно-господарських відносин перебуває у центрі уваги дослідників не тільки господарського, а й адміністративного, конституційного та муніципального права. Існують різні точки зору стосовно виникнення та існування організаційно-господарських відносин. Деякі вчені вважають, що такі відносини виникають у процесі управління господарською діяльністю, інші – як у процесі управління, так і в процесі регулювання господарської діяльності, треті вважають, що як у процесі управління, регулювання, так і контролю господарської діяльності<sup>4</sup>.

Господарський кодекс України (далі – ГК України) у ч. 6 ст. 3 визначає, що «під організаційно-господарськими відносинами у цьому Кодексі розуміються відносини, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю»<sup>5</sup>. Ключовими моментами, по-перше, є те, що ці відносини складаються

---

<sup>4</sup> Кравець І.М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2010. С. 8.

<sup>5</sup> Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень, а по-друге, вони складаються у процесі управління господарською діяльністю.

Підстави виникнення організаційно-господарських відносин досить різноманітні. Наприклад, це можуть бути акти державних органів (у вигляді приписів суб'єктам господарювання від органів стандартизації, ціноутворення тощо), договори між центральними органами державної влади, органами місцевого самоврядування та підприємствами<sup>6</sup>. Деякі «вертикальні» господарські відносини мають складну багатшарову структуру, зокрема, це стосується відносин податкової служби із суб'єктами господарювання. У таких відносинах має поєднуватися публічний та приватний інтереси<sup>7</sup>. Зазначені правовідносини представлені як вид суспільних відносин, що виникають у результаті впливу норм права на фактичні, реальні відносини у суспільстві і виступають ланкою, яка опосередковує (регулює) зв'язок між нормами права і відповідними фактичними відносинами. Функціональним призначенням правовідносин є визначення учасників фактичних відносин, їх взаємних прав та обов'язків, умов, засобів і наслідків їх реалізації<sup>8</sup>.

Існують різні думки стосовно специфіки та особливостей організаційно-господарських відносин. В.К. Мамутов пропонував називати правовідносини між підприємством і вищим господарським органом господарсько-управлінськими<sup>9</sup>. Але все ж таки законодавство використовує термін «організаційно-господарські відносини». Грунтуючись на відповідних положеннях ГК України та аналізу адміністративного законодавства, таке управління можна охарактеризувати як підзаконну владну діяльність з організації господарських зв'язків, що здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування, наділеними господарською компетенцією<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / за заг. ред. В.К. Мамутова. Київ, 2004. С. 13.

<sup>7</sup> Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / О.А. Беляневич, О.М. Вінник, В.С. Щербина та ін.; за заг. ред. Г.Л. Знаменського, В.С. Щербини. 3-тє вид., переробл. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2012. С. 12.

<sup>8</sup> Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2009. С. 9.

<sup>9</sup> Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / за заг. ред. В.К. Мамутова. Київ, 2004. С. 12.

<sup>10</sup> Каплюк М.В. Зміст господарських зобов'язань та підстави їх припинення. *Держава і право*. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/9142/63-Kaplyuk.pdf?sequence=1>

Доктрина господарського права підкреслює той факт, що господарські відносини виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності<sup>11</sup>. С.І. Бевз зазначає, що і управління здійснюється в межах організації та провадження господарської діяльності<sup>12</sup>. При чому слід відзначити, що управління за допомогою встановленої системи методів впливає не тільки на організацію, а також безпосередньо на саму господарську діяльність. Поняття організації та управління слід розглядати як окремі категорії, які виступають елементами впливу на господарську діяльність.

Управління розуміють як відносно самостійний вид господарської діяльності органів державної виконавчої влади (в тому числі і колегіальних органів) або місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання на підставі і в межах визначеної законодавством чи договором господарської компетенції та/або права власності щодо прийняття рішень про напрями, форми та мету господарювання інших суб'єктів господарських відносин, а також контролю за виконанням таких рішень<sup>13</sup>. Звісно, той факт, що організаційно-господарські правовідносини реалізуються у формі зобов'язань, не означає, що всі вони виникають з договору або набувають договірної форми. Хоча організаційний господарський договір є одним із способів оформлення організаційно-господарських зобов'язань, питома частка таких договорів серед інших підстав виникнення відповідних зобов'язань невелика. Більшість організаційно-господарських зобов'язань носять недоговірний характер. Як зазначав О.П. Віхров, до недоговірних належать, наприклад, організаційно-господарські зобов'язання з державної реєстрації суб'єкта господарювання, з ліцензування господарської діяльності, з отримання документів дозвільного характеру, а також здійснення інших елементів легітимзації господарської діяльності<sup>14</sup>. Наприклад, в інформаційній сфері господарювання недоговірні організаційно-господарські відносини виникають у процесі ліцензування господарської діяльності у сфері телекомунікацій, телебачення і радіомовлення, надання послуг криптографічного захисту інформа-

<sup>11</sup> Щербина В.С. Господарське право. Київ: Юрінком Інтер, 2009. С. 21.

<sup>12</sup> Бевз С.І. Державне управління у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади: монографія. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019. С. 47.

<sup>13</sup> Ілларіонов О.Ю. Організаційно-господарські відносини в контексті виконання положень угоди про асоціацію з Європейським Союзом. *Юридичний бюлетень*. 2016. № 2. С. 34–43.

<sup>14</sup> Віхров О.П. Недоговірні організаційно-господарські зобов'язання та їх види. *Вісник академії правових наук України: зб. наук. праць*. 2011. № 2 (65). С. 141–149.

ції, здійснення нагляду щодо цих та інших видів господарської інформаційної діяльності тощо<sup>15</sup>.

У загальному сенсі під управлінням розуміють цілеспрямовану сукупність дій, що забезпечують погодження і координацію спільної праці з метою досягнення суспільно значущих цілей та вирішення поставлених завдань<sup>16</sup>.

Управління господарською діяльністю є самостійним видом діяльності, який реалізуються стосовно суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у зв'язку з провадженням або реалізацією наміру провадити господарську діяльність на підставі відносин власності щодо майна, на базі якого провадиться господарська діяльність, відносин контролю-підпорядкування та делегованих повноважень з метою ефективного її здійснення. Воно опосередковується системою організаційно-господарських відносин, здійснюється стосовно конкретного суб'єкта господарювання і тієї діяльності, яку він безпосередньо здійснює<sup>17</sup>.

О.П. Віхров зазначав, що управління, в контексті ч. 6 ст. 3 ГК України, можна охарактеризувати як підзаконну владну діяльність з організації господарських зв'язків, що здійснюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування, наділеними господарською компетенцією, а також громадянами, громадськими та іншими організаціями, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності<sup>18</sup>.

С.І. Бевз розуміє під державним управлінням у сфері господарської діяльності організаційно-владну діяльність органів виконавчої влади (посадових осіб), у процесі якої реалізуються функції державного управління стосовно суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у зв'язку з провадженням або реалізацією наміру провадити господарську діяльність невизначеним колом осіб, що спрямована на виконання економічної функції держави<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Бурило Ю.П. Види господарських інформаційних правовідносин. *Інформація і право*. 2013. № 1 (7). С. 35–44.

<sup>16</sup> Адміністративне право України / ред. Ю.П. Биток. Харків: Право, 2000. С. 5.

<sup>17</sup> Кухарчук А.М. Організаційно-господарські повноваження в процесі організації, управління, регулювання та контролю господарської діяльності. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. 2020. Вип. 30. С. 57–64.

<sup>18</sup> Віхров О.П. Господарське право. Спеціальна частина. Київ: ВД «Слово», 2004. С. 18.

<sup>19</sup> Бевз С.І. Державне управління у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади: монографія. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019. С. 39.

Адміністративно-правова наука розглядає державне управління як самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі повсякденного і безпосереднього правління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним керівництвом<sup>20</sup>.

На підставі зробленого аналізу управління господарською діяльністю можна визначити як систему взаємопов'язаних складових, за допомогою яких забезпечуються постійний та цільовий вплив на організацію, реалізацію, виконання та контроль господарської діяльності з метою досягнення визначених результатів.

Слово «організація» означає налагодження, впорядкування, приведення чогось в систему. У науковій літературі виділяють такі рівні господарської системи: вищий рівень (економіка країни), середній рівень – економіка певного регіону (області, міста, району, селища, села), проміжний рівень – господарські об'єднання та локальний рівень – суб'єкт господарювання<sup>21</sup>. О.П. Віхров підкреслював, що організаційна складова господарської діяльності в умовах сучасного ринку в Україні по-різному проявляється на різних рівнях господарювання: на загальнонаціональному (галузевому), на місцевому (регіональному), на рівні суб'єктів господарювання<sup>22</sup>. Свого часу В.К. Мамутов виказував думку, що організація – це встановлення і забезпечення доцільних зв'язків між елементами системи<sup>23</sup>. З точки зору О. Харитонові, організація – це одна з універсальних функцій соціального (у т.ч. державного) управління<sup>24</sup>, тобто організація означає складову змісту управлінської діяльності щодо впорядкування певних суспільних відносин (об'єктів управління), раціональної побудови органів (апарату) управління (суб'єктів управління), а також системи управління у цілому як су-

<sup>20</sup> Біла В.Р. До питання сутності та змісту категорії «публічне адміністрування». *Науковий Вісник Міжнар. гуманітарного ун-ту. Серія: Юриспруденція*. 2018. № 35. С. 62–64.

<sup>21</sup> Вінник О.М. *Господарське право: навч. посіб. 2-е вид., змін. та доп.* Київ: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. С. 15.

<sup>22</sup> Віхров О.П. *Організаційно-господарські правовідносини: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04.* Донецьк, 2009. С. 10.

<sup>23</sup> Мамутов В.К. *Господарський кодекс: процес освоєння.* *Вісник господарського судочинства*. 2005. № 5. С. 119–124.

<sup>24</sup> Харитонova О.І. *Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії).* Одеса: Юридична література, 2004. С. 29.

купності відповідних управлінських елементів, що перебувають у відношеннях та зв'язках між собою і утворюють органічну цілісність, єдність<sup>25</sup>. Інші науковці розглядають організацію як більш широке поняття, таке, що не поглинається змістом понять управління, управлінської діяльності або управлінського процесу. Управління як ціла направлена взаємодія між суб'єктом і об'єктом у системі управління виступає елементом організації процесу досягнення цілей, вирішення завдань<sup>26</sup>.

Н. Ней вважає, що організація – це одна з універсальних функцій соціального (у тому числі державного) управління<sup>27</sup>, тобто організація являє собою складову управлінської діяльності щодо впорядкування об'єктів управління, раціональної побудови апарату управління<sup>28</sup>, зокрема суб'єктів організаційно-господарських повноважень, а також зв'язків між ними та іншими об'єктами, в результаті чого утворюється певна організаційна система.

З аналізу зазначених вище думок учених слід зробити висновок, що управління та організація – це окремі поняття, які мають своєю метою різні результати, тому під організацією господарської діяльності слід розуміти вплив на господарські відносини, що виникають за участю визначених суб'єктів з метою їх впорядкування.

У науковій літературі з метою розмежування понять «організація» та «управління» здійснюється дискусія стосовно визначення поняття «регулювання господарської діяльності», оскільки воно також спрямовано на упорядкування господарської діяльності.

Т. Кравцова вважає, що регулювання можна розглядати як окрему галузь управління, яка становить цілеспрямовану організуючу діяльність, що реалізується за допомогою специфічних правових форм і методів<sup>29</sup>. Інші науковці вважають, що у сфері економіки регулювання передбачає встановлення загальних правил і порядку господарювання, відповідальності за дотримання цих правил,

<sup>25</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. Ю.С. Шемшученко та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. Т. 4. С. 294.

<sup>26</sup> Конституційне право України / ред. В.Ф. Погорілко. Київ: Юридична думка, 2006. С. 13.

<sup>27</sup> Ней Н. Теорія управління та її місце в системі юридичних наук. *Право України*, 2004. № 12. С. 28–32.

<sup>28</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. Ю.С. Шемшученко та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. Т. 4. С. 494.

<sup>29</sup> Кравцова Т. Правова природа державного регулювання підприємницької діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 8. С. 3–6.

виключає пряме втручання держави та її органів у діяльність економічних структур<sup>30</sup>. Тобто вони розуміють поняття регулювання ширше ніж поняття управління.

С.І. Бевз розуміє державне регулювання господарської діяльності як самостійний напрям діяльності держави, один із напрямів реалізації державної політики, завдань та цілей держави в економічній сфері суспільства; як функцію державного управління, що полягає в упорядкуванні, налагодженні зв'язків між елементами керованої системи (господарської діяльності) органами виконавчої влади шляхом встановлення загальних правил, нормативів, які є обов'язковими для всіх учасників господарської діяльності (як суб'єктів господарювання, так і органів державної влади)<sup>31</sup>.

І. М. Кравець визначає регулювання як встановлення уповноваженими законом суб'єктами умов здійснення господарської діяльності господарськими організаціями всіх форм власності та індивідуальними підприємцями з метою гарантування свободи підприємництва, обмеження монополізму і захисту економічної конкуренції з одночасним здійсненням контролю за дотриманням встановлених правил, норм і застосування відповідальності за їх порушення<sup>32</sup>.

Позиція І.М. Кравець висловлюється й іншими представниками науки господарського права, якими стверджується, що «протиставляти «управління господарською діяльністю» і «регулювання господарської діяльності» немає необхідності<sup>33</sup>.

В умовах реалізації організаційно-господарських відносин поняття управління та регулювання господарської діяльності мають різне наповнення та зміст залежно від суб'єктів, між якими вони складаються, а також залежно від обсягу їх компетенції та повноважень тощо.

Відповідно до ст. 2 ГК України учасниками відносин у сфері господарювання є суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені гос-

<sup>30</sup> Нагребельний В.П., Онішук М.В. Державне регулювання. Юридична енциклопедія: в 6т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Укр. енцикл, 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. С. 118.

<sup>31</sup> Бевз С.І. Державне управління у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади: монографія. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019. С. 39.

<sup>32</sup> Кравець І.М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2010. С. 40.

<sup>33</sup> Господарське право: підручник / за ред. О.П. Подцерковного. 2-ге вид., доп. і перероб. Харків: Одіссей, 2012. С. 68.

подарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності.

У ГК України зазначено, що організаційно-господарські відносини складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень. Щодо поняття «організаційно-господарські повноваження», то юридична енциклопедія тлумачить їх як сукупність прав та обов'язків органів державної влади, органів місцевого самоврядування, господарських об'єднань, власників майна (у т. ч. контролюючих власників корпоративних прав) та інших суб'єктів, яким вони делегуються, з управління господарською діяльністю та/або її регулювання, складовою яких є контроль<sup>34</sup>.

Д.І. Голосніченко розуміє повноваження передусім як соціальне явище, що характеризується володінням правами і обов'язками членів (члена) суспільства, переданих суб'єкту відносин у порядку та у спосіб, визначений соціальними правилами і нормами з метою реалізації в особистих або спільних інтересах особи делегувальника і можуть включати в себе право розпорядження її цінностями, право на загальнообов'язковій основі залучати до виконання суспільних доручень, та застосовувати у випадках, передбачених правилами суспільного життя, заходи примусу<sup>35</sup>.

Організаційно-господарські повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування мають свої особливості:

- здійснюються у сфері господарської діяльності;
- реалізується по відношенню до суб'єктів господарювання, які визначені у ст. 55 ГК України;
- при їх реалізації відсутній владний вплив на суб'єктів господарювання, оскільки влада завжди передбачає взаємодію її агентів, що ґрунтується на підлеглості одного іншому, якщо така підлеглисть відсутня, тоді немає і влади<sup>36</sup>. Суб'єкт

<sup>34</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. Ю.С. Шемшученко та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. Т. 4. С. 590.

<sup>35</sup> Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: зб. наук. пр.* 2011. № 1 (9). С. 147–155.

<sup>36</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. Ю.С. Шемшученко та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. Т. 4. С. 489.

владних повноважень законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти відповідно зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта<sup>37</sup>;

- організаційно-господарські відносини нерозривно пов'язані з майновими відносинами (у той час, як адміністративно-правовим відносинам не властива така ознака);
- формою їх реалізації є організаційно-господарське зобов'язання.

Організаційно-господарські відносини породжують організаційно-господарські зобов'язання, що виникають у процесі управління господарською діяльністю між суб'єктом господарювання та суб'єктом організаційно-господарських повноважень, в силу яких зобов'язана сторона повинна здійснити на користь другої сторони певну управлінсько-господарську (організаційну) дію або утриматися від певної дії, а управнена сторона має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання її обов'язку.

Організаційно-господарські зобов'язання можуть виникати:

- між суб'єктом господарювання та власником, який є засновником даного суб'єкта, або органом державної влади, органом місцевого самоврядування, наділеним господарською компетенцією щодо цього суб'єкта;
- між суб'єктами господарювання, які разом організують об'єднання підприємств чи господарське товариство, та органами управління цих об'єднань чи товариств;
- між суб'єктами господарювання, у разі якщо один із них є щодо іншого дочірнім підприємством;
- в інших випадках, передбачених ГК України, іншими законодавчими актами або установчими документами суб'єкта господарювання<sup>38</sup>.

Аналізуючи зазначену норму можна виокремити, залежно від характеру повноважень, таких учасників господарських відносин:

1) суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією;

---

<sup>37</sup> Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / ред. Г.Л. Знаменський, В.С. Щербина. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 83.

<sup>38</sup> Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

2) громадяни, громадські та інші організації, які виступають за-сновниками суб'єктів господарювання;

3) громадяни, громадські та інші організації, які здійснюють щодо суб'єктів господарювання організаційно-господарські повно-важення на основі відносин власності.

І.М. Кравець відносить до суб'єктів організаційно-господарських відносин суб'єктів господарських правовідносин (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, господарські організації, фізичні особи), які здійснюють управління господарською діяльністю на основі права власності на майно, на базі якого проводиться господарська діяльність або регулювання господарської діяльності<sup>39</sup>.

Формами участі органів державної влади в господарській діяльності є: управління господарською діяльністю суб'єктів господарювання державного сектору економіки; регулювання господарської діяльності суб'єктів господарювання всіх форм власності.

Конституція України актуалізує необхідність державного регулювання економічної сфери, зокрема: ст. 13 Конституції України визначає, що держава забезпечує соціальну спрямованість економіки, тобто виконання державою соціальних функцій, а саме забезпечення умов для нормального соціального функціонування суспільства; ст. 16 Конституції України наголошує на забезпеченні екологічної безпеки і підтриманні екологічної рівноваги на території України; ст. 17 Конституції України гарантує забезпечення економічної безпеки України; ст. 42 Конституції України визначає забезпечення захисту конкуренції у підприємницькій діяльності, а також захист прав споживачів, здійснення контролю за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт.

Держава виступає як особливий учасник господарських відносин. Вона забезпечує створення економічної політики та стратегії в господарській діяльності, забезпечує права і обов'язки учасників господарських відносин.

Державне управління економічною діяльністю здійснюється в певних формах. Форма державного управління – це зовнішній прояв конкретних дій, які здійснюються органами державного

---

<sup>39</sup> Кравець І.М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2010. С. 63–68.

управління для реалізації поставлених перед ними завдань. Форми управління покликані забезпечувати найбільш цілеспрямоване виконання функцій управління і досягнення цілей управління з найменшими витратами сил, коштів і часу; від форм управління залежить успіх управлінської діяльності. Органи державного управління та посадові особи в кожному конкретному випадку вибирають найбільш прийнятну для них форму управлінської діяльності, виходячи з компетенції, призначення даного органу, його функцій, особливостей конкретного об'єкта управління тощо. Загальноприйнятої класифікації форм управлінської діяльності не існує.

Найчастіше характеризуються такі форми державного управління:

- видання нормативних актів управління;
- видання індивідуальних актів управління. Як правило, це правові акти, які не є джерелами права, проте виступають юридичними фактами, з якими пов'язується виникнення, зміна та припинення адміністративних правовідносин;
- укладення адміністративних договорів;
- здійснення юридично значимих дій. Такі дії здійснюються на підставі законів або інших підзаконних нормативних актів і спрямовані на виникнення певних юридичних наслідків. До таких дій можна віднести: державну реєстрацію; видання офіційних документів; ліцензування; складання адміністративного протоколу та ін.;
- проведення організаційних заходів. Організаційні заходи спрямовані на забезпечення діяльності державного органу як суб'єкта державного управління. До таких заходів можна віднести: проведення нарад; розробку методичних рекомендацій і вказівок; проведення прес-конференцій та ін.;
- здійснення матеріально-технічних операцій. Нормальне функціонування державного органу зумовлено здійсненням низки матеріально-технічних операцій, до яких можна віднести: діловодство, реєстрацію, оформлення, розсилку документів, аналіз інформації, підготовку аналітичних та статистичних даних.

Перші чотири форми державного управління відносяться до правових, оскільки тягнуть певні юридичні наслідки. Два ос-

танні види відносяться до неправових форм управління, оскільки не зумовлюють настання юридичних наслідків<sup>40</sup>.

Безпосередня участь держави – це діяльність відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 р. № 185-V суб'єктами управління об'єктами державної власності виступають:

Кабінет Міністрів України;

- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності;
- міністерства, інші органи виконавчої влади та державні колегіальні органи;

Фонд державного майна;

- органи, що забезпечують діяльність Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України;
- органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами;
- державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації (далі – господарські структури), державне підприємство, установа, організація або господарське товариство, 100 відсотків акцій (часток) якого належить державі або іншому господарському товариству, 100 відсотків акцій (часток) якого належать державі;
- Національна академія наук України, галузеві академії наук.

За рішенням Кабінету Міністрів України або центрального органу виконавчої влади, що здійснює функції з управління відповідними об'єктами державної власності/корпоративними правами, державне підприємство, установа, організація або господарське товариство, 100 відсотків акцій (часток) якого належить державі або іншому господарському товариству, 100 відсотків акцій (часток) якого належать державі, здійснюють управління об'єктами державної власності в частині виконання повноважень концесієдавця.

Суб'єктом управління об'єктами державної власності, що виконуються у процесі провадження діяльності з транспортуван-

---

<sup>40</sup> Бойчук Р.П. Державне управління та державне регулювання економічної діяльності в Україні: проблеми правового регулювання. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2020. № 2 (15).

ня та/або зберігання природного газу, передачі електричної енергії може бути лише уповноважене Кабінетом Міністрів України міністерство. Умови управління об'єктами державної власності визначаються у відповідному договорі згідно із законом. Інші суб'єкти управління об'єктами державної власності не можуть мати повноважень щодо об'єктів державної власності, переданих на таких умовах, якщо такі повноваження суперечать встановленим законом вимогам про відокремлення та незалежність<sup>41</sup>.

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 р. № 185-V Кабінет Міністрів України є суб'єктом управління, що визначає об'єкти управління державної власності, стосовно яких виконує функції з управління, а також об'єкти управління державної власності, повноваження з управління якими передаються іншим суб'єктам управління, визначеним цим Законом. Вказаний закон визначає перелік повноважень Кабінету Міністрів України з метою здійснення управління об'єктами державної власності<sup>42</sup>.

Слід підкреслити, що опосередковано участь держави в господарській діяльності передбачає визначене коло суб'єктів, що можуть виступати від імені держави. До таких утворень відносять державні й комунальні установи. Глава 8 ГК України визначає особливості правової діяльності державних унітарних та комунальних підприємств<sup>43</sup>.

Суть державного регулювання господарської діяльності полягає в діяльності держави в особі її органів, спрямованої на упорядкування відносин у ринковій економіці. Державне регулювання не можна розглядати як «формування державної політики».

Змістовна сутність державного регулювання (на відміну від державного управління як владно-розпорядчої діяльності) полягає у використанні переважно непрямих (економічних, стимулюючих, заохочувальних) методів управлінського впливу на відповідні об'єкти. Водночас у державному регулюванні застосовуються й методи безпосереднього впливу на об'єкти управління, а тому дер-

---

<sup>41</sup> Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>

<sup>42</sup> Там само.

<sup>43</sup> Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

жавне регулювання, зрештою, неможливе без використання методів державного управління<sup>44</sup>.

Виходячи з норм ст. 8 ГК України, держава, органи державної влади (в т.ч. колегіальні) та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання, а є учасниками відносин у сфері господарювання, наділеними господарською компетенцією, в межах якої вони виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності (ст. 2 ГК України).

Господарська компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної державної чи комунальної установи. Безпосередня участь держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування в господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України<sup>45</sup>.

Юридична енциклопедія визначає господарську компетенцію як сукупність установлених в офіційній юридичній чи неюридичній формі прав і обов'язків, тобто повноважень, будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення тощо; коло повноважень будь-якого органу або посадової особи; коло питань, у яких хто-небудь добре обізнаний<sup>46</sup>.

В.С. Щербина трактує господарську компетенцію як сукупність повноважень, прав та обов'язків під час виконання своїх функціональних завдань у сфері господарювання<sup>47</sup>.

О.В. Гарагонич господарську компетенцію ототожнює з терміном «організаційно-господарські повноваження»<sup>48</sup>.

Через поняття господарської компетенції в теорії господарського права розкривається господарська правосуб'єктність суб'єк-

<sup>44</sup> Нагребельний В. Правове забезпечення модернізації державного управління та державного регулювання в економічній сфері України. *Вісник Національної академії правових наук*. 2013. № 2. С. 133–140.

<sup>45</sup> Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

<sup>46</sup> *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / ред. Ю.С. Шемшученко та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. Т. 3: К-М. 2001. С. 196.

<sup>47</sup> Щербина В.С. Суб'єкти господарського права. Київ: Юрінком Інтер, 2008. С. 11–13.

<sup>48</sup> Гарагонич О.В. Поняття та ознаки господарської компетенції. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 93–96.

та господарювання. Господарська правосуб'єктність передбачає здатність особи бути учасником господарських правовідносин, що виникають у процесі безпосереднього здійснення господарської діяльності, в тому числі з приводу встановлення організаційних зв'язків між елементами господарської інфраструктури<sup>49</sup>.

З аналізу норм ГК України можна зробити висновок, що господарська компетенція включає не тільки права і обов'язки суб'єктів господарювання, а й повноваження під час виконання своїх функціональних завдань у сфері господарювання.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, – це органи, які мають повноваження щодо управління державною і комунальною власністю, що використовується у господарській діяльності, правового регулювання та контролю господарської діяльності. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють свою господарську компетенцію у зв'язку зі здійсненням державної функції керівництва економікою.

Однак залежно від обсягу прав та обов'язків суб'єктів господарювання (організаційно-господарських повноважень) є всі підстави розрізняти загальну та спеціальну (зокрема, виняткову) господарські компетенції. Останньою наділені, наприклад, органи державної влади функціональної компетенції, а також такі суб'єкти господарювання, як фінансові установи, товарні біржі, аудиторські фірми тощо<sup>50</sup>.

Компетенція є конституційною ознакою державного органу. Органи державної влади реалізують свою господарську компетенцію залежно від того, в якій сфері вони функціонують. Для реалізації окремих повноважень державного органу потрібна відповідна правосуб'єктність.

Отже, всі підстави та форми діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування як суб'єктів господарювання мають бути прямо врегульовані законами України.

ГК України, Цивільний кодекс України, Закон України «Про управління об'єктами державної власності» та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» складають нормативну основу регулювання господарської компетенції органів державної влади та органів міс-

---

<sup>49</sup> Починок К. Б., Сировець М. О. Аналіз поняття «господарська компетенція» в правовому вимірі. *Молодий вчений*. 2021. № 5 (93). С. 124–127.

<sup>50</sup> Попадинець Г. О. Особливості правового статусу суб'єктів господарювання у сфері господарських правовідносин. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 2. Т. 1. С. 39–42.

цевого самоврядування в межах організаційно-господарських відносин. Крім того, організаційно-господарські повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування, визначені в профільному законі, деталізуються також у галузевих законах, численних підзаконних актах, зокрема Постановах Кабінету Міністрів України тощо.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить низку статей, присвячених повноваженням органів місцевого самоврядування: ст. 27 «Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку», ст. 28 «Повноваження в галузі бюджету і цін», ст. 29 «Повноваження щодо управління комунальною власністю», ст. 30 «Повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку», ст. 31 «Повноваження в галузі будівництва» тощо<sup>51</sup>.

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері господарювання можуть бути виділені в такі види:

- засновницькі повноваження, зокрема щодо права заснування господарських товариств і комунальних унітарних підприємств;
- повноваження щодо реалізації прав використання комунального майна, зокрема, у відносинах: 1) використання природних ресурсів; 2) державного приватного партнерства; 3) оренди майна (рухомого та нерухомого); 4) передачі об'єктів у концесію; 5) здійснення закупівель необхідних товарів за кошти місцевих бюджетів тощо;
- нормотворчі повноваження, зокрема, щодо регламентації господарської компетенції органів місцевого самоврядування в статуті територіальної громади, а також у численних підзаконних нормативно-правових актах, спрямованих на реалізацію оренди (концесії), тощо;
- владні повноваження у сфері державного регулювання господарської діяльності;
- владні повноваження у сфері регулювання діяльності щодо використання об'єктів комунальної власності<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 (зі змінами). *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

<sup>52</sup> Возна О. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері господарювання: удосконалення законодавчого забезпечення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 2 (81). С. 121–129.

Отже, органи місцевого самоврядування за змістом своєї діяльності є активними учасниками господарських відносин.

Органи місцевого самоврядування реалізують господарську компетенцію відносно вирішення питань місцевого значення на підстав конституційного, господарського, цивільного, фінансового та іншого законодавства, яке регламентує здійснення муніципальної влади.

Стаття 135 ГК України визначає організаційно-установчі повноваження власника майна, зокрема зазначено, що власник майна має право одноосібно або спільно з іншими власниками на основі належного йому (їм) майна засновувати господарські організації або здійснювати господарську діяльність в інших організаційно-правових формах господарювання, не заборонених законом, на свій розсуд визначаючи мету і предмет господарської діяльності, структуру утвореного ним суб'єкта господарювання, склад і компетенцію органів його управління, порядок використання майна, інші питання управління діяльністю суб'єкта господарювання, а також приймати рішення про припинення господарської діяльності заснованих ним суб'єктів господарювання відповідно до законодавства. Також власник має право особисто або через уповноважені ним органи з метою здійснення підприємницької діяльності засновувати господарські організації, закріплюючи за ними належне йому майно на праві власності, праві господарського відання, а для здійснення некомерційної господарської діяльності – на праві оперативного управління, визначати мету та предмет діяльності таких організацій, склад і компетенцію їх органів управління, порядок прийняття ними рішень, склад і порядок використання майна, визначати інші умови господарювання у затверджених власником (уповноваженим ним органом) установчих документах господарської організації, а також здійснювати безпосередньо або через уповноважені ним органи у межах, встановлених законом, інші управлінські повноваження щодо заснованої організації та припиняти її діяльність відповідно до ГК України та інших законів<sup>53</sup>.

Організаційно-господарські повноваження власника майна викликають на етапі:

---

<sup>53</sup> Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

- створення суб'єкта господарювання (прийняття рішення, визначення майна для формування статутного капіталу, реєстрації тощо);
- функціонування суб'єкта господарювання (визначення структури суб'єкта господарювання, органів управління);
- припинення суб'єкта господарювання (прийняття рішення, визначення механізму припинення тощо).
- Організаційно-господарські правовідносини на загальнотеоретичному рівні можна класифікувати залежно:
- від характеру впливу на поведінку суб'єктів: на регулятивні та охоронні;
- за характером юридичного обов'язку: на активні та пасивні;
- за генетичним та функціональним зв'язком: на матеріально-правові та процесуально-правові (процесуально-регулятивні та процесуально-охоронні);
- за структурою юридичного змісту: на прості та складні;
- за складом і ступенем індивідуалізації суб'єктів: на відносні та абсолютні.

Ці правовідносини є переважно складними, зокрема комплексними. Окремі правовідносини загалом являють собою ієрархічні системи, спрямовані на досягнення єдиного певного результату складових правовідносин з декількома рівнями, які об'єднують підсистеми, а на найнижчому рівні елементарні правовідносини. З цієї причини окремі характеристики складних правовідносин та їх складових можуть не збігатися<sup>54</sup>.

На галузевому рівні за інтегрованим критерієм (складом і ступенем конкретизації суб'єктів та предметно-об'єктним) виділено такі види організаційно-господарських правовідносин:

- абсолютні майнові організаційно-господарські правовідносини є такими потенційно, будь-які суб'єкти організаційно-господарських повноважень при здійсненні управлінських функцій щодо суб'єкта господарювання – власника повинні утримуватися від порушення його права власності, не заважати йому в реалізації організаційно-установчих повноважень;

---

<sup>54</sup> Череповський Е.В. Правова та функціональна природа організаційно-господарських відносин. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 2 (17). С. 235–245.

- абсолютно-відносні майнові організаційно-господарські право-відносини є складними, оскільки контрагентами суб'єктів господарювання у них виступають одночасно як невизначене коло суб'єктів організаційно-господарських повноважень, так і власники, з якими ці суб'єкти господарювання перебувають у відносних правовідносинах. У частині, яка опосередковує зв'язок суб'єкта з власником, ці правовідносини виступають як організаційно-господарські зобов'язання;
- абсолютні організаційно-господарські правовідносини зведення власної господарської діяльності обумовлено правами та обов'язками абсолютного характеру суб'єкта господарювання. Будь-який орган виконавчої влади, місцевого самоврядування чи інший суб'єкт організаційно-господарських повноважень повинен не перешкоджати суб'єктові господарювання в реалізації його прав;
- немайнові абсолютні організаційно-господарські правовідносини поділяються на такі: пов'язані з охороною і захистом права інтелектуальної власності суб'єкта господарювання; пов'язані з використанням об'єктів права інтелектуальної власності у господарській діяльності названого суб'єкта<sup>55</sup>.

На підставі зазначеного можна зробити висновок, що організаційно-господарські відносини виникають на різних рівнях, як на рівні економіки в цілому, так й на рівні окремого суб'єкта господарювання та стосовно діяльності, яка ним здійснюється; регулюються нормами господарського законодавства; складаються стосовно управління, організації та регулювання господарською діяльністю органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, наділеними господарською компетенцією.

## **1.2. Грані захисту економічних прав та свобод людини**

Сучасна модель економічних прав та свобод, а також поглиблений аналіз її впливу на розвиток усього комплексу прав лю-

---

<sup>55</sup> Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2009. С. 10.

дини в українській державі вимагають відповідного вдосконалення підходів до розуміння їхньої конституційно-правової природи та вивчення різноманітних форм їх захисту. У науковій доктрині прослідковується тенденція більш автономного розгляду економічних прав та свобод, а також модернізація акцентів їх розміщення всередині традиційної групи прав, керуючись конструкцією, закріпленою у міжнародних актах про права людини та орієнтуючись на процеси глобалізації у сфері економіки та права.

Незважаючи на значну кількість наукової літератури, що містить спеціальні дослідження теоретичних положень щодо захисту прав і свобод людини, окремих проблем удосконалення законодавства, як в аспекті судоустрою, так і судочинства, в юридичній науці поки що відсутні комплексні дослідження різноманітних форм захисту економічних прав і свобод людини.

Аналіз вітчизняної наукової літератури свідчить, що окремі проблеми захисту економічних прав і свобод людини і громадянина досліджувати такі науковці, як В. Поєдинок, П. Рабінович, Ю. Рижук, М. Савчин та ін. Проблеми захисту прав суб'єктів господарської діяльності були предметом дослідження вчених-юристів: О. Беляневич, О. Бринцева, О. Кота, Л. Ніколенко, О. Подцерковного, В. Резнікової, В. Щербини та ін. Особливу цінність для цієї тематики мають розробки А. Muller, P. O'Connell, E. Petersmann, у яких на основі широкого емпіричного матеріалу проведено глибоке порівняльне дослідження судового та позасудового захисту економічних прав людини та громадянина в зарубіжних державах. Але, як свідчить опрацьований науковий матеріал та узагальнення судової практики, у сфері економічних правовідносин мають місце численні неврегульовані питання, що не сприяє подальшому розвитку сфери господарювання та економіки в цілому. Таким чином, необхідність належного правового регулювання порядку та способів захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів суб'єктів економічних правовідносин, заснованого на сучасних ґрунтовних наукових напрацюваннях, визначається метою забезпечення сталого економічного розвитку України<sup>56</sup>. Багато положень про особливості захисту економічних прав і свобод

---

<sup>56</sup> O'Connell P. Vindicating Socio-Economic Rights: International Standards and Comparative Experiences. 2014. USA: Routledge. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/27966.pdf>; Muller, A. Limitations to and Derogations from Economic, Social and Cultural Rights. Human Rights Law Review. 2009. 9(4) 557–601.

людини залишаються дискусійними і на сьогодні, що свідчить про потребу подальшої розробки визначених проблем.

Змістовне розуміння економічних прав та свобод людини варто починати із загального визначення правової природи «прав людини», що дуже вдало сформулював свого часу П. Рабінович: «Права людини – це зумовлені рівнем розвитку суспільства можливості людини (чи групи людей) отримувати та використовувати засоби, необхідні для задоволення її біологічно і соціально обґрунтованих – у конкретно-історичних умовах – потреб існування й розвитку та забезпечувані обов’язками інших суб’єктів»<sup>57</sup>.

Забезпечення реальності прав людини є своєрідним індикатором сталості й зрілості держави. Така позиція є результатом поступового становлення державно-правових поглядів у напрямі визнання людини, її прав, свобод і законних інтересів найвищою соціальною цінністю, орієнтиром у діяльності держави й усіх суспільних інститутів<sup>58</sup>.

Щодо дефініції саме економічних прав людини, то в науковій доктрині не має єдиного підходу до розкриття їх змісту і системи. Так, Y. Frolov визначає економічні права та свободи людини і громадянина в Україні як самостійний вид прав та свобод у загальній системі конституційних прав та свобод людини і громадянина, під якими слід розуміти можливості людини та громадянина володіти, користуватися та розпоряджатися економічними благами, а також набувати та захищати їх у порядку, межах, формах і способі, передбачені Конституцією та законами України<sup>59</sup>.

Ю. Рижук визначила економічні праві як «законодавчо закріплені можливості людини і громадянина брати участь у суспільному виробництві (обміні, розподілі та використанні) матеріальних та нематеріальних благ, вільно розпоряджатися результатами своєї економічної діяльності з метою задоволення власних потреб»<sup>60</sup>. Деякі автори наголошують на системоутворюючому характері еконо-

<sup>57</sup> Рабінович П. М. Деякі сучасні концепції права в Росії та Україні (у світлі потребового праворозуміння). *Філософія права і загальна теорія права*. 2013. № 1. С. 150–168.

<sup>58</sup> Соколенко О. Л. Теоретичні засади захисту прав громадян у демократичній, соціальній, правовій державі. *Право і Безпека*. 2012. № 3. С. 69–74.

<sup>59</sup> Фролов Ю. М. Економічні права і свободи людини і громадянина в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2005. С. 10.; Frolov Y. M. Economic rights and freedoms of human and citizen in Ukraine. Manuscript. 2005. <https://mydisser.com/en/avtoref/view/16107.html>

<sup>60</sup> Рижук Ю. М. (2012). Конституційно-правові основи економічних прав і свобод людини і громадянина в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2012. 18 с.

мічних прав і свобод як інтегруючому елементі гідного життєвого рівня людини<sup>61</sup>. Таким чином, можна стверджувати, що економічні права є формою прояву свободи особистості у сфері економіки та більшою мірою походять з природи людини.

Класично, до конституційних економічних прав, використовуючи як основу різні види економічної діяльності, які приносять вигоду суб'єкту в процесі його інтелектуальної діяльності, як правило, відносять право на працю, право власності, право на підприємницьку діяльність.

Вказані права можна вважати родовими конституційними економічними правами, які у свою чергу поділяються на видові права залежно від предмета та виду діяльності, на які спрямовані економічні відносини, що складаються з його приводу. Так, у рамках права приватної власності розподіл відбувається за предметом регулювання: право приватної власності на землю, нерухоме майно, рухоме майно; у рамках права на підприємницьку діяльність: право на діяльність, засновану на власній та найманій праці, право на діяльність з виробництва та переміщення товарів та надання послуг; у рамках права на працю: право на доступ до праці під час укладання та розірвання трудового договору, право на отримання заробітної плати для підтримки гідного рівня життя.

Наприклад, А. Кларк у змісті права власності виділяє такі ключові елементи: право володіння, тобто виняткового фізичного контролю над річчю; право користування, тобто особистого використання речі; право керування, тобто рішення, як і ким річ може бути використана; право на дохід, тобто на блага, що виникають від попереднього особистого користування річчю чи дозволу іншим особам користуватися нею; право на капітальну вартість речі, що припускає право на відчуження, споживання, зміну чи знищення речі; право на безпеку, тобто імунітет від експропріації; право на перехід речі в спадщину чи за заповітом; безстроковість; заборона шкідливого використання, тобто обов'язок утримуватися від використання речі шкідливим для інших способом; відповідальність у вигляді стягнення, тобто можливість відібрання речі на сплату боргу<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Waldron, J. (2010). Socioeconomic rights and theories of justice. *NYU School of Law, Public Law Research Paper*. P. 10–79.

<sup>62</sup> Clark, A. (2005) *Property Law: Commentary and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press. 2005. P. 193–203.

Економічні права людини в Україні забезпечуються універсальними конституційними гарантіями, до яких Конституція України відносить: 1) судовий захист прав і свобод людини і громадянина та оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. 1, 2 ст. 55); 2) право на захист своїх прав будь-якими не забороненими законом засобами (ч. 5 ст. 55); 3) гарантія на відшкодування збитків, завданих незаконними рішеннями осіб чи органів, що діють від імені держави (ст. 56); 4) можливість отримувати інформацію про зміст прав та обов'язків (ст. 57); 5) право на правову допомогу (ст. 59); 6) право на звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ч. 3, 4 ст. 55); 7) право на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40).

Зазначені нормативно-правові гарантії покликані безпосередньо забезпечувати правомірність у реалізації прав і свобод особи, охорону та захист цих прав та свобод у випадку їх порушення з будь-якого боку, чи то приватні або посадові, чи то службові особи, органи державної влади та місцевого самоврядування, чи то громадські організації.

Крім того, такі гарантії забезпечують розвиток економічної сфери, є орієнтирами для вироблення напрямів економічної політики органами державної влади. Важливість забезпечення даних гарантій для формування ринкової економіки неодноразово підкреслювалася у рішеннях Конституційного Суду України, вкладених у забезпечення економічної стабільності країни, захист стійкості економічної системи, в тому числі й шляхом знаходження справедливого балансу між конституційно значимими цінностями, пошуку компромісу між міжнародним правом та національним правом у процесі загальної глобалізації.

Слід зазначити, що складовими механізму реалізації конституційних економічних прав є їх охорона та захист і слід проводити розмежування між захистом конституційних прав та їх охороною. Вважаємо, що охорона економічних прав громадян є діяльністю і комплекс заходів, спрямованих на недопущення порушення дано-

го права і нормальну його реалізацію у вигляді різноманітних гарантій. Захист економічних прав громадян є діяльність і сукупність заходів, що діють з моменту порушення права і спрямованих на відновлення порушеного права. Охорона та захист економічних прав громадян виражаються в діяльності як самого суб'єкта права, так і відповідальних органів влади. Охорона економічних прав забезпечується сумлінною їх реалізацією, яка не допускає зловживання правом, яке може бути виражене, наприклад, у недобросовісній конкуренції та монополістичній діяльності. Суворе дотримання заборон, що містяться в законодавстві про захист економічних прав, та виконання покладених обов'язків забезпечують рівний доступ суб'єктів права до відповідних ресурсів, товарів (робіт, послуг). Однак охорона економічних прав багато в чому залежить від ефективного виконання обов'язків з боку держави через забезпечення відповідних гарантій.

Економічні спори прямо чи опосередковано вирішуються під час застосування різних форм судового захисту, провідна роль серед яких належить конституційно-судовому захисту. На користь провідної функції конституційної юстиції свідчать такі аргументи: 1) реалізація функції з перевірки органами конституційної юстиції положень нормативних актів з їхньої відповідності законам України; 2) наявність можливості формулювання та уточнення під час здійснення конституційного судового контролю загальноприйнятих принципів правосуддя, на яких ґрунтують свою діяльність усі інші судові органи; 3) пріоритет рішень Конституційного Суду України, який визначається вищою юридичною силою Конституції України.

Діяльність Конституційного Суду України (далі – КСУ) забезпечує дотримання режиму конституційності, на відміну від законності, що здійснюється під час відправлення інших видів правосуддя. Конституційність – явище вищого порядку, ніж законність. Вона є ядром доктрини та практики конституціоналізму. Саме завдяки їй забезпечується пряма дія Конституції та реальний захист прав громадян на основі рівності<sup>63</sup>.

У практиці забезпечення прав і свобод економічного характеру важливої ролі набуває доктрина горизонтального ефекту Конституції та основоположних прав і пов'язане з ними конституційно

---

<sup>63</sup> Riznyk S. On The Concept Of Constitutionality Of Legal Acts. *Український часопис конституційного права*. 2020. № 2. С. 3–10.

конформне тлумачення законів. Доктрина горизонтального ефекту основоположних прав має вирішальне значення для забезпечення еквівалентності у приватноправових відносинах та запобігання дискримінаційних практик, оскільки законодавство, типові умови договорів і договірна практика мають відповідати основоположним принципам права<sup>64</sup>.

Так, наприклад, на підставі припису Конституції України, що виключно законами України визначається правовий режим власності (пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України) КСУ сформулював низку юридичних позицій, відповідно до яких: 1) правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном визначаються законами; 2) для реалізації закріпленого в Конституції України права власності потрібні галузеві закони, які встановлюють конкретні норми використання власником належного йому майна з урахуванням інтересів усіх суб'єктів праводносин; 3) виключно законами України встановлюється правовий режим власності, в основі якого конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості правового режиму тих чи інших форм власності; 4) правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном (землею) визначаються законом (Рішення КСУ від 25.06.2019 року № 8-р/2019).

Окремо можна виділити справи, коли суб'єкти права на конституційне подання скаржилися на: а) невідповідність нормам Конституції України «бюджетних законів», що обмежують права громадян; б) обмеження у володінні, користуванні та розпорядженні правом власності і под.

Таким чином, конституційна юрисдикція – важливий інститут гарантування економічних прав. Значення актів офіційного тлумачення норм права КСУ полягає в тому, що ними знімається невизначеність у розумінні інших загальних правових установлень. Указані приписи мають усі ознаки юридичних норм з тією лише особливістю, що застосовуються разом із тлумаченими нормативними положеннями. У той же час ця особливість говорить лише

<sup>64</sup> Koukal, P. *Autorske pravo, public domain a lidska prava*. Brno: Masarykova univerzita, 2019. 271 p. <https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/koukal-autorske-pravo.pdf>

про допоміжне значення актів офіційного судового тлумачення норм права, але не спростовує їх правотворчого значення. Важливою специфікою актів КСУ є те, що на відміну від актів, винесених у справах про конституційність нормативно-правових актів, дані акти нормативного тлумачення не тягнуть за собою втрату юридичної сили будь-яких правових актів, окремих норм і правових положень. Інша справа, що останні мають бути переглянуті і приведені у відповідність з інтерпретацією Конституції, яка дається КСУ.

За допомогою конституційного судочинства не підлягають захисту конкретні умови набуття та порядок реалізації економічних прав людини та громадянина, а також реальний обсяг матеріальних благ, гарантованих їх нормативним змістом. Економічні права людини і громадянина підлягають судовому захисту тією мірою, в якій їхня реалізація утруднена або неможлива через наявні недоліки в законодавчому регулюванні відповідного нормативного механізму.

Водночас слід звернути увагу, що суди, виносячи свої економічно зобов'язальні інтерпретації позитивних прав, повинні розуміти наслідки таких рішень. Як справедливо зазначає А. Мелешевич, здатність судових органів впливати на розподіл економічних благ за відсутності в них адекватних економіко-аналітичних та прогностичних ресурсів дає нам змогу зробити таке застереження: занадто активне використання судьями свого права на інтерпретацію позитивних прав людини може мати непередбачувані для суспільства наслідки<sup>65</sup>.

Судова форма захисту права є універсальною, що дає найвищі гарантії захисту суб'єктивних прав і законних інтересів. Система судових органів забезпечує стійкість основ конституційного ладу, охороняючи правопорядок та гарантуючи свободу економічної діяльності. Конститутивними ознаками судової форми, що відрізняють її від інших форм, є здійснення захисту від імені держави незалежним юрисдикційним органом (судом) відповідно до строго регламентованого законом порядку розгляду та вирішення спору.

Правова природа економічних прав особи, що тяжіють до приватно-правової сфери, визначає основні елементи судового поряд-

---

<sup>65</sup> Meleshevych A., Lozovyi I., Sviderska A. Jurisocracy and The Protection of the Second-Generation Positive Rightsby The Constitutional Court of Ukraine. *Наукові записки НАУКМА*. 2010. Т. 103. Юридичні науки. С. 12–20.

ку їх захисту, що свідчить про *ініціативний характер* дій фізичних та юридичних осіб, які реалізують своє право на судовий захист. У цьому сенсі конституційне право на судовий захист може бути розкрито за допомогою правомочності вимагати захисту свого права та кореспондуючого йому обов'язку суду надати такий захист шляхом присудження порушника до вчинення дій щодо відновлення порушеного права, визнання чи перетворення права.

Слід відзначити *поліформізм судової форми захисту* економічних прав та свобод в Україні. Справа в тому, що легальне відокремлення різних судових форм захисту економічних прав в Україні здійснюється не лише з урахуванням специфіки захисту, що надається законом і судом, а й у прив'язці до системи органів, які здійснюють правосуддя. Судовий захист економічних прав і свобод здійснюють суди як загальної юрисдикції в порядку цивільного судочинства, так і господарські, а за деякими категоріями справ – й адміністративні суди.

Д. Притика, оцінюючи переваги господарсько-судової форми захисту економічних прав і свобод, зазначає, що незважаючи на схожість із загальносудовою формою захисту цивільних прав, господарсько-судова форма захисту істотно відрізняється від останньої: встановлена законом для господарського суду форма діяльності найбільш пристосована для розгляду і вирішення господарських спорів, повною мірою враховуючи вплив господарського суду на економіку України<sup>66</sup>. Таким чином, у процесі господарсько-судової форми захисту суб'єктивних прав не тільки розглядається конкретний господарський спір, але і здійснюється вплив на господарську діяльність підприємців, що є сторонами спору, у цілому. Представляється, що даний аспект також має важливе значення при визначенні суті поняття «судовий захист прав підприємців».

У юридичній літературі пропонується перелік критеріїв-умов, застосування яких зумовлює вибір ефективного способу захисту прав суб'єктів права та конкретизувати дискрецію суду при їх встановленні: 1) відповідності способу захисту змісту порушеного права, характеру його порушення та наслідкам, спричиненим цим порушенням; 2) відповідності законодавству, договору, принципам права та призначенню судового захисту; 3) доцільності та ефектив-

<sup>66</sup> Притика Д.М. (2003). Організаційно-правові засади становлення і діяльності господарських судів України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2003. 26 с.

ності; 4) адекватності (співрозмірності, еквівалентності) стосовно правопорушення; 5) наявності механізму реалізації (виконання); (6) недопущення порушення прав та інтересів інших суб'єктів<sup>67</sup>.

Сьогодні, як правило, між різними видами національного судочинства щодо захисту економічних прав та свобод фізичних та юридичних осіб не існує конкуренції. Правильне визначення предмета спору дозволяє і чітко визначення судової юрисдикції. А у випадках, коли виникають труднощі у правильному визначенні предмета спору, через його обтяженість великою кількістю матеріалів, складністю суб'єктивного складу, недосконалістю правового врегулювання спірних правовідносин, на допомогу приходять судова практика у вигляді правових позицій Верховного Суду та Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

На сьогодні застосування тієї чи іншої процесуальної форми (цивільної процесуальної, господарської процесуальної, адміністративної процесуальної) у механізмі судового захисту залежить від наявності у спірних відносинах комерційного ризику, що визначає якісний склад учасників. Проте сама процедура в різних формах судочинства передбачає вчинення низки стандартних дій (подання позову, повідомлення сторін, подання доказів, дослідження їх судом і т.ін.). Дія механізму судового захисту права в різних процесуальних формах заснована на досягненні ідентичних цілей і заснована на тих самих принципах, що дозволяє говорити про схожість правової природи зазначених форм.

З огляду на специфіку та роль економічної сфери в житті суспільства актуальною залишається проблема ефективності «економічного» судочинства. Реальний захист економічних прав повинен здійснюватися так, щоб це не наносило збитку економічному стану суб'єкта в цілому. Тому складовими ефективності процесу захисту прав та інтересів суб'єктів економічних правовідносин, виступають: а) зрозумілість і простота процедури захисту; б) чіткі строки розгляду та вирішення справи; в) адекватні, розумні судові витрати; г) реальність виконання судових рішень.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року» Україна повністю визнає на своїй території дію статті 25 Конвенції про

<sup>67</sup> Petrunia V.V. The concept and system of methods of protection of the rights of business entities. Odessa: Одеська юридична академія. 2019. 20 p. <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/45796fc2-7453-48fb-b7fc-386c68b83e35/content>

захист прав людини і основоположних свобод 1950 року щодо визнання компетенції Європейської комісії з прав людини приймати від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб заяви на ім'я Генерального Секретаря Ради Європи про порушення Україною прав, викладених у Конвенції, та статті 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції. Україна повністю визнає на своїй території дію статей 25 та 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року щодо протоколів № 4 і № 7 до Конвенції<sup>68</sup>.

Практика ЄСПЛ рясніє прикладами справ економічного змісту. Так, наприклад, у справі *Sovtransavto Holding v. Ukraine* (2002) суд зазначає, що держава несе позитивний обов'язок забезпечити належний захист права на майно. Позитивний обов'язок держави полягає в захисті прав власника майна, прав добросовісного його володільця та права на сервітут. Невиконання такого позитивного обов'язку з боку держави є грубим порушенням права власності. Зокрема, допустивши випуск додаткової емісії акцій, що призвело до штучного «розмивання» пакету акцій міноритарного акціонера, ЄСПЛ констатував, що Україна не виконала позитивного обов'язку щодо належного захисту власності.<sup>69</sup>

М. Савчин, окреслює основні методологічні підходи, що повинні бути покладені в основу дослідження особливостей захисту Страсбурзьким судом соціально-економічних цінностей: 1) концепція основних прав не виключає можливості їх тлумачення у світлі соціальних та економічних потреб особи («core rights perspective»); 2) досягнення консенсусу або наявність широкої згоди можуть також стати цінним правовим орієнтиром для захисту основних соціально-економічних прав із боку Страсбурзького суду; можуть бути розглянуті основні соціально-економічні гарантії, узгоджені на національному та міжнародному рівнях, і, зокрема, основні зобов'язання, дотримання яких визнано Комітетом з економічних, політичних, соціальних та культурних прав ООН; 3) суд так чи інак-

<sup>68</sup> Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року: Закон України від 17.07.1997 р. N475/97-ВР. URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/181730\\_\\_520377](https://zakononline.com.ua/documents/show/181730__520377)

<sup>69</sup> *Sovtransavto Holding v. Ukraine*. App. No. 48553/99. Judgment on 27 July 2002.

ше зіштовхувався у вирішенні своїх справ із питаннями розгляду правомірності дій національного законодавця в частині розробки нормативної основи реалізації соціально-економічної політики держави<sup>70</sup>.

Аналіз правових позицій ЄСПЛ, які розкривають зміст права на судовий захист, дозволяє стверджувати, що це право: 1) відноситься до основних, невідчужуваних прав і свобод людини та громадянина; передбачає конкретні гарантії ефективного відновлення прав за допомогою правосуддя, що відповідає вимогам справедливості; 2) є гарантією здійснення інших прав і свобод людини і громадянина; і поширюється на громадян, громадські об'єднання, юридичних осіб – суб'єктів господарювання; 3) не підлягає обмеженню, оскільки обмеження цього права за жодних обставин не може бути обумовлене необхідністю досягнення визнаних законодавством держави цілей; 4) передбачає можливість оскарження до суду рішень чи дій (бездіяльності) будь-яких державних органів, включаючи судові, і т.ін.

Водночас при всій важливості і значимості практики захисту ЄСПЛ економічних прав та свобод слід не забувати, що такий захист має субсидіарний (допоміжний) характер у міжнародному механізмі захисту прав людини. Вказана правова позиція стала визначальною для регулювання відносин між міжнародною системою захисту прав людини і національними юрисдикціями. У справі *Sargsyan v. Azerbaijan* (2015) суд зазначив: «Основною особливістю механізму захисту, встановленого Конвенцією, є те, що він є допоміжним по відношенню до національних систем захисту прав людини. Призначення Суду полягає у здійсненні нагляду за виконанням Договірними державами своїх зобов'язань за Конвенцією. Він не повинен брати на себе роль Договірних держав, відповідальність яких полягає у забезпеченні поваги і захисту, закріплених у Конвенції основних прав і свобод на національному рівні»<sup>71</sup>.

ЄСПЛ неодноразово звертав увагу на першорядне значення економічних цінностей, матеріалізованих у відповідних правах, як невід'ємної основи демократії і таким чином як таких, що мають важливе значення для забезпечення стабільності сталого економіч-

---

<sup>70</sup> Правове регулювання економічної системи: інституції, правила, проце дури: монографія / за ред. проф. М.В. Савчина. Одеса: Гельветика, 2021. С. 756–758.

<sup>71</sup> *Sargsyan v. Azerbaijan* [GC], no. 40167/06, § 115, ECHR2015.

ного розвитку національної правової системи. Однак, незважаючи на те, що загалом держави несуть зобов'язання поважати, захищати і впроваджувати мінімальні основні економічні права, ЄСПЛ не розроблено конкретної моделі їх захисту. Навпаки, він застосовує індивідуальний підхід при вирішенні справ з тією метою, щоб мати змогу визначити чи ретельно, послідовно і точно Договірні держави виконують свої зобов'язання щодо забезпечення економічних прав особи.

Взаємодія між правовими системами в умовах глобалізації та інтеграції набуває особливого значення, оскільки сприяє адаптації та взаємному впливу національних правових систем, спрямовуючи їх на конструктивний розвиток та узгодження<sup>72</sup>. Цей процес передбачає наявність специфічних механізмів, які забезпечують взаємодію між різними правовими системами. Так, наприклад, (1) зростання міжнародних взаємозв'язків призводить до розвитку транснаціонального судочинства, коли судові органи розглядають справи, які мають міжнародний аспект, що сприяє вирішенню конфліктів між різними правовими системами та сприяє єднанню стандартів правосуддя; (2) використання медіації та консультативних механізмів допомагає вирішувати конфлікти та спірні питання між правовими системами шляхом діалогу та компромісу; (3) процеси взаємодії передбачають обмін досвідом та передачу найкращих практик між різними правовими системами, що допомагає вдосконалити процедури правозастосування, забезпечити більший рівень захисту прав та свобод громадян.

Деякі дослідники справедливо вказують, що на вибір певного альтернативного способу захисту впливають (а) тип спору, (б) особливості договірних чи позадоговірних відносин між учасниками спору, (в) сфера діяльності, а також (г) час звернення з метою врегулювання спору – перед початком судового процесу, на етапі подачі позовної заяви, на етапі судового розгляду<sup>73</sup>.

Сьогодні альтернативними способами захисту прав суб'єктів господарювання в Україні є переговори, медіація, арбітражний розгляд тощо. І вказаний перелік має тенденцію до розширення.

---

<sup>72</sup> Dudnyk R.M. The system of law and the legal system of Ukraine in the era of globalism (integration). *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2023. Вип. 79: Ч. 1. Р. 40–46.

<sup>73</sup> Derevyanko B., Nikolenko L., Turkot O., Ivanyuta N., Butyrskaya I. Mediation as an alternative form of protection of shareholders' rights in property relations. *International Journal of Public Law and Policy*. 2022. Vol. 8. № 3/4. P. 227–241; Cortés P. (2022). Embedding alternative dispute resolution in the civil justice system: a taxonomy for ADR referrals and a digital pathway to increase the uptake of ADR. *Legal Studies. First View*. P2022. 1–19.

У науковій літературі висловлюється думка, що з урахуванням досвіду окремих країн – членів ЄС та інших розвинених держав можна пропонувати в Україні: (1) створити державні центри, які надаватимуть послуги із застосування альтернативних способів захисту прав суб'єктів господарювання; (2) розробити програму підтримки зазначених вище центрів у частині проведення заходів із популяризації альтернативних способів захисту їхніх прав серед українських суб'єктів господарювання, особливо тих, які постраждали внаслідок російської агресії; (3) упровадити електронну платформу, за допомогою якої суб'єкти господарювання та пересічні громадяни, особливо ті, які постраждали від російської агресії, змогли б урегулювати спори у досудовому порядку, використовуючи альтернативні способи захисту прав, тощо; (4) поширити юрисдикцію Міжнародного комерційного арбітражу при Торгово-промисловій палаті України на спори між українськими суб'єктами господарювання<sup>74</sup>.

Окремо слід сказати про можливість захисту економічних прав на транснаціональному рівні, що асоціюється із кіберправом (інтернет-правом), яке ґрунтується на цифрових технологіях, у тому числі і при формуванні економічної сфери.

Як зазначає R. Ambrogi: «Інтернет породив свою власну сферу права. Інтернет-право – це динамічна, гнучка і незвідана сфера практики, де правила ще не визначені остаточно. Насправді це навіть не окрема галузь права, фактично це суміш теорії і практики, взятих з різних сфер, – мішанина з частин, взятих з інтелектуальної власності, громадянських свобод, деліктного, кримінального, майнового, телекомунікаційного, міжнародного торгового, комерційного та колізійного права»<sup>75</sup>.

Поява такого напрямку права сприяє безпрецедентному зростанню кількості недержавних інституцій щодо вирішення спорів, у тому числі шляхом онлайн-розглядів, ADR-процедур та ін. Саме феномен наднаціонального комерційного арбітражу цікавий сьогодні не лише юристам, а й, наприклад, ученим-соціологам, оскільки

---

<sup>74</sup> Дерев'яно Б.В., Грещук Г.І., Туркот О.А. Застосування альтернативних способів захисту прав суб'єктів господарювання: українські реалії та досвід країн ЄС. *EconomicsandLaw*. 2023. № 1. С. 34–42.

<sup>75</sup> Ambrogi, Robert J. *The Essential Guide to the Best (and Worst) Legal Sites on the Web*. 2th edn. N.Y.: ALM Publishing. 2004. (Chapter 12). URL: <https://www.goodreads.com/book/show/15026882-the-essential-guide-to-the-best-and-worst-legal-sites-on-the-web>

ки останні бачать у його прикладі, як приватні суб'єкти об'єднуються, розробляють свою власну систему вирішення комерційних спорів, свій власний звід арбітражних норм, і держави дедалі частіше санкціонують цей процес. Тобто арбітраж, як зауважує А. Riles, виступає якимось аналогом національного права, альтернативою національному праву з усіма функціональними елементами національного права: режимом норм, комплексом процедур, комплексом проблем (спорів)<sup>76</sup>.

Отже, специфіка економічних прав та свобод людини, що визначає своєрідність їхньої юридичної природи, а також іманентний зв'язок цієї групи прав із реальними умовами економічного стану суспільства зумовлюють суттєві особливості засобів їх гарантування, механізму їх реалізації та форм захисту.

Механізмом судового захисту економічних прав людини і громадянина є встановлений законодавством порядок здійснення компетентними суб'єктами сукупності заходів, спрямованих на примусове запобігання недотриманню економічних прав та свобод, усунення перешкод у їх реалізації та відновлення вже порушених прав.

Конституційне правосуддя виступає як найважливіший інститут гарантування економічних прав фізичних та юридичних осіб держави. Доктринальною стає позиція, що роль конституційної юрисдикції в захисті економічних прав визначається тим, що перевірка нормативних актів провадиться КСУ не на предмет їх законності, а на предмет конституційності, яка є явищем вищого порядку та забезпечує пряму дію Конституції України.

Захист основних економічних прав людини та громадянина у рамках відповідного виду судочинства виходить із загальних принципів судочинства, які своєю чергою періодично вдосконалюються у процесі здійснення конституційного правосуддя залежно від превалювання приватного чи громадського інтересів у процесі розвитку економічних відносин країни.

До специфічних ознак судового захисту економічних прав і свобод можна віднести такі: ініціативний характер дій суб'єктів щодо реалізації свого права на судовий захист; існування досудового порядку вирішення спорів; безальтернативний обов'язок підтвердження існування грошових (майнових) зобов'язань письмовими

---

<sup>76</sup> Riles A. The Anti-network: Private Global Governance, Legal Knowledge, and the Legitimacy of the State. *American Journal of contemporary law*. 2008. Vol. 56. P. 623.

доказами на виконання положень процесуального законодавства про допустимість доказів; особливість процедури виконання судових рішень економічного змісту.

Самостійною формою захисту економічних прав і свобод є позасудовий (альтернативний) захист, що суттєво впливає на вибір, умови та особливості здійснення захисту прав суб'єктів економічних правовідносин. Такій формі захисту притаманна економія часу вирішення спору, економія витрат, можливість збереження стосунків між учасниками правовідносин, збереження конфіденційності щодо справи, гнучкість процесу захисту, відновлення прав, широкий спектр домовленостей у процесі реалізації захисту прав.

Останнім часом усе більшу підтримку отримує ідея щодо можливості створення особливої децентралізованої системи вирішення спорів, які виникають у сфері комерційних та цифрових технологій на наднаціональному рівні (квасісудові утворення). Однак, незважаючи на простоту та ефективність такої технології розгляду спорів, залишається невирішеною ціла низка питань як організаційного, так і процедурно-процесуального характеру, що перешкоджають їх широкому поширенню.

### **1.3. Особливості господарських правовідносин при здійсненні прикордонного та митного контролю**

Актуальність та сучасність проблематичних аспектів у системі господарських правовідносин викликані наявними умовами розвитку країни. З цього приводу доречно нагадати, що в 2021 році Координаційним бюро з проблем правових основ підприємницької діяльності, господарського та комерційного права України було схвалено Концепцію модернізації господарського законодавства України<sup>77</sup>, яка вказала на існування низки проблематичних аспектів функціонування господарських правовідносин та господарського законодавства. Нині не припиняються наукові дискусії щодо осо-

---

<sup>77</sup> Концепція модернізації господарського законодавства України: схвалена на розширеному засіданні Координаційного бюро Національної академії правових наук України (протокол від 25.02.2021. № 1). *Юридичний вісник України*. 2021. № 1315. С. 18–19.

бливостей функціонування, структури, змістовності та реалізації господарських правовідносин.

Погоджуємося з позицією І.В. Поліщук та А.О. Сироти стосовно того, що на сьогодні в науковців «... різні бачення господарського права як галузі права та предмета його регулювання – господарських відносин, що обумовлено до того ж неоднозначним їх розумінням у теорії права та галузевих юридичних науках, тому потребує подальшого дослідження з урахуванням сучасних тенденцій трансформації суспільних відносин»<sup>78</sup>. Зазвичай **господарські правовідносини** розуміють як урегульовані нормами права суспільні відносини, котрі виникають у сфері господарювання щодо організації та безпосереднього здійснення господарської діяльності, характеризуються особливим суб'єктним складом, поєднанням організаційних і майнових елементів, значним ступенем регулювання як з боку держави, так і суб'єктів цих відносин.

Натомість господарське право розглядає зазначений вид правовідносин у галузевому аспекті. Вочевидь такий підхід зумовлений тим, що господарські правовідносини торкаються всіх без винятку суб'єктів господарювання, які проводять свою діяльність у межах конкретних галузевих особливостей.

Предметом вивчення в монографічному дослідженні обрано господарські правовідносини, що виникають при проведенні процедур прикордонного та митного контролю. Зазначені процедури тісно пов'язані з підприємницькою діяльністю суб'єктів господарювання, котрі проводять експортні та імпорتنі операції в різних галузевих сегментах. У більшості випадків прикордонний та митний контроль проводиться за участю підприємств залізниці.

Процедури прикордонного та митного контролю мають свої особливості та характеризуються специфічними господарськими правовідносинами, котрі регламентовані законодавчими актами та визначені в результаті адаптації контрольних дій на практиці. Так, ключовою особливістю виступає тісний взаємозв'язок між даними видами контролю, особливо з позиції підприємств залізничного транспорту. Прикордонний контроль підприємств залізничного транспорту, які надають послуги по перевезенню пасажирів, багажу та вантажів різного призначення, виступає першим еле-

<sup>78</sup> Поліщук І.В., Сирота А.О. Особливості господарських правовідносин у сучасних умовах їх функціонування. *Юридичний вісник*. 2021. № 4 (61).С.179–184.

ментом в зазначеній процедурі, котра базується на господарських правовідносинах всіх учасників. У разі порушення правил його проходження митні контрольні процедури не наступають, за виключенням випадків, коли контрольні дії проводяться у сукупності. На законодавчому рівні як для прикордонного, так і для митного контролю, котрі адаптують на підприємствах залізничного транспорту, існують відокремлені законодавчі площини, які не лише регламентують порядок формування господарських правовідносин, а й розкривають вимоги та правилами для виконавців. Такий підхід дозволяє встановити сферу порушень господарських правовідносин виконавцями з конкретного виду контролю.

Беззаперечним є той факт, що в умовах воєнних дій в Україні законодавча площина у сфері проведення процедур прикордонного та митного контролю на підприємствах залізниці потребує вдосконалення та розробки напрямів підвищення їх результативності.

Перш ніж перейти до предмета дослідження, варто розкрити сутнісний зміст господарських правовідносин (далі – ГП) як понятійної категорії. Таке твердження впливає з наявного різноманіття наукового тлумачення зазначеної понятійної категорії. Зокрема, нормативно-правове визначення господарських правовідносин закріплено у ст. 1 Господарського кодексу України (ГК України): «... господарськими визнаються відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання». Окрім цього, у ГК України законодавець пропонує розглядати ГП з позиції видової характеристики у розрізі господарсько-виробничих, організаційно-господарських та внутрішньогосподарських. У розділі 3 ГК України законодавець розкриває зміст кожної складової ГП:

- господарсько-виробничими відносинами є майнові та інші відносини, що виникають між суб'єктами господарювання при безпосередньому здійсненні господарської діяльності (п. 5 ГК України);
- організаційно-господарськими відносинами є відносини, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю (п. 6 ГК України);

- внутрішньогосподарськими є відносини, що складаються між структурними підрозділами суб'єкта господарювання, та відносини суб'єкта господарювання з його структурними підрозділами (п. 7 ГК України).

У навчальних виданнях вживається поняття «господарські правовідносини», яку запропонувала О.В. Вінник<sup>79</sup>. Тотожної думки дотримується у своїй праці А.В. Березан<sup>80</sup>, який уточнює той факт, що саме «...господарські правовідносини формують організаційні та майнові складники, котрі виступають життєдіяльністю господарської діяльності». До їх складу науковець включає виробництво і реалізацію продукції, виконання робіт та надання послуг, а також звертає увагу на те, що саме вони складають предмет господарського права.

З огляду на зазначене пропонуємо авторське бачення змістовності понятійної категорії «господарські правовідносини»: сукупність суспільних правовідносин, які поєднують юридичні та економічні сегменти, характеризують права та обов'язки їх учасників, ураховують галузеві особливості господарського циклу в момент їх настання та фактичної реалізації відповідно до визначених організаційних та управлінських прийомів і способів ведення господарської діяльності різними суб'єктами. Вбачається, що таке тлумачення сутності понятійної категорії «господарські правовідносини» має декілька переваг:

- по-перше, висвітлений взаємозв'язок юридичних та економічних сегментів, які виступають основою сукупності суспільних господарських правовідносин;
- по-друге, враховано права та обов'язки учасників господарських правовідносин, які виникають під час заняття господарською діяльністю, і, як наслідок, розкривають її мету – досягнення соціальних та економічних результатів, отримання прибутку;
- по-третє, звернуто увагу на присутність галузевих особливостей господарського циклу в момент настання та фактичної реалізації господарських правовідносин, котрий вказує на існування різних правових норм проведення господарської діяльності з урахуванням галузевої належності;

<sup>79</sup> Вінник О.М. Господарське право: курс лекцій (загальна частина). Київ: Ліра-К, 2017. 240 с.

<sup>80</sup> Березан А.В. Поняття та ознаки господарських правовідносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип.2. Ч. 3. С. 33–38.

- по-четверте, запропоновано дотримуватися відповідності господарських правовідносин обраним організаційним та управлінським прийомам і способам ведення господарської діяльності різними суб'єктами, що надасть можливість підвищити їх результативність.

Нормативно-законодавче забезпечення господарських правовідносин, які формуються та реалізуються в період підприємницької діяльності підприємств різної галузевої спрямованості, регламентується ст. 7 «Нормативно-правове регулювання господарської діяльності» ГК України. Законодавець звернув увагу у п. 1 ст. 7 ГК України на те, що «... відносини у сфері господарювання регулюються Конституцією України, ГК України, законами України, нормативно-правовими актами Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також іншими нормативними актами». Пакет основних нормативно-правових актів, які регламентують проведення господарської діяльності в Україні та забезпечують дотримання законодавчих норм формування та реалізації ГП, включає такі Закони України: Про захист економічної конкуренції; Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності; Про Перелік документів дозвільного характеру; Про зовнішньоекономічну діяльність; Про інвестиційну діяльність; Про Антимонопольний комітет України; Про ліцензування видів господарської діяльності; Про стандартизацію; Про технічні регламенти та оцінку відповідності; Про ціни і ціноутворення; Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та інші. Необхідно зауважити, що в сучасних умовах економічного розвитку держави існує широке коло відносин, які виникають унаслідок безпосереднього здійснення господарської діяльності або управління такою діяльністю як за участю учасників господарських відносин, так і з обов'язковим урахуванням специфічних галузевих особливостей її здійснення. Існує гостра необхідність належного правового забезпечення ефективного розвитку підприємництва та непідприємницької діяльності з метою підвищення ефективності суспільного виробництва, зростання господарського порядку в економічній системі України та захисту учасників господарських правовідносин.

Розглянувши ключові аспекти господарських правовідносин, доцільно перейти до предмета дослідження, який представлено прикордонним та митним контролем.

Нагадаємо, контроль є міжгалузевою дослідницькою категорією. У загальному розумінні «контроль (фр. *controle* – перевірка, від старофр. *contre-rolé* – список, що має дублікат для перевірки) – перевірка виконання законів, рішень тощо»<sup>81</sup>. Наукові позиції щодо тлумачення понятійної категорії «контролю» мають юридичний зміст та різняться між собою, проте висвітлюють три ключові напрями:

- перевірку рівня дотримання та виконання законів, правових рішень, правових норм суб'єктами макроекономічного та мікроекономічного рівня;
- спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним самостійним;
- одна із форм здійснення влади, яка забезпечує дотримання встановлених правових приписів.

На наш погляд, доволі змістовно висвітлює сутнісний зміст понятійної категорії «контроль» О.Ю. Костин<sup>82</sup>, який стверджує, що «... перевірка (спостереження) підконтрольного об'єкта на предмет дотримання встановлених законодавством норм та правил, який здійснюється відповідним суб'єктом публічного управління з метою виявлення допущених відхилень та порушень, які були підконтрольним об'єктом». Водночас К.В. Мостова<sup>83</sup> розкриває не лише сутність, а й значення контролю в макроекономічній діяльності країни: «...інтереси забезпечення безпеки держави вимагають контролю та регулювання процесу переміщення осіб, транспортних засобів та вантажів через державний кордон». Науковець вважає, що у даному випадку пріоритет відводиться прикордонному та митному контролю, що забезпечують перевірку виконання правових регуляторів у сфері експортної та імпоротної діяльності.

<sup>81</sup> Андрійко О.Ф. Контроль. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. Ю.С. Шемшученко та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Українська енциклопедія, 1998–2004. Т. 3: К-М. 2001. 792 с.

<sup>82</sup> Костин О.Ю. Місце прикордонного контролю в системі державного контролю. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 290–295.

<sup>83</sup> Мостова К.В. Організаційно-правові засади прикордонного контролю в пунктах перетину державного кордону України. *Університетські наукові записки*. 2017. № 62. С. 241–254.

Беззаперечним є той факт, що прикордонний та імпорнтний контроль залишаються багатогранним явищем, без якого не можливо уявити ефективне державне управління, особливо в надзвичайних умовах. Крім того, Україна вважається країною із значним транзитним потенціалом, що зобов'язує правоохоронні органи не лише активно використовувати контрольні повноваження в супроводженні різних вантажів та матеріальних цінностей, а передусім забезпечувати якісне їх виконання.

Ці види контролю мають в Україні законодавче підґрунтя. Так, законодавець увів у дію Закон України «Про прикордонний контроль», яким розкриває не лише його зміст, а й надає алгоритм дій його виконавців. У п. 1 ст. 2 Закону України правового регулятора законодавець запропонував розуміти понятійну категорію «прикордонний контроль» як «... державний контроль, що здійснюється Державною прикордонною службою України, який включає комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів», а у п. 2 ст. 2 звернув увагу на мету його здійснення: «... протидія незаконному переміщенню осіб через державний кордон, незаконній міграції, торгівлі людьми, а також незаконному переміщенню зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів і предметів, заборонених до переміщення через державний кордон». Проте очевидним є той факт, що прикордонний контроль не задіяний у господарських правовідносинах. З цього приводу доречно звернутися до праці В.Л. Зьолка. Дослідник порівнює прикордонний контроль з адміністративними послугами, проте зазначає, що такий «... контроль виступає передусім засобом забезпечення захисту національних інтересів у прикордонній сфері»<sup>84</sup>. Тотожної позиції дотримуються Р.А. Калюжний та І.П. Кушнір, котрі включають процедури прикордонного контролю як одним із напрямків адміністративно-правової діяльності<sup>85</sup>.

У Законі України «Про прикордонний контроль» законодавець виклав не лише організаційні аспекти та особливості проведення цього виду контролю з позиції конкретного виду транспорту, а й ок-

<sup>84</sup> Зьолка В.Л. Охорона національних інтересів України у прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект): монографія. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. С. 258.

<sup>85</sup> Калюжний Р.А., Кушнір І.П. Правове забезпечення взаємодії публічної адміністрації у прикордонній сфері: монографія. Київ: МП Леся, 2015. 224 с.

реслив етапи та зміст контрольних дій відповідальних осіб. Отже, відповідно до висунутих правових вимог прикордонний контроль включає:

- перевірку документів; огляд осіб, транспортних засобів, вантажів; виконання доручень правоохоронних органів України;
- перевірку виконання іноземцями, особами без громадянства умов перетинання державного кордону у разі в'їзду в Україну, виїзду з України та транзитного проїзду територією України;
- реєстрацію іноземців, осіб без громадянства та їх паспортних документів у пунктах пропуску через державний кордон;
- перевірку автомобільних транспортних засобів з метою виявлення викрадених.

Ми поділяємо думку К.В. Мостової стосовно того, що доцільним є виділення прикордонного контролю в самостійний напрямок роботи фахівців оперативно-службової діяльності, котрі проводять свою діяльність у відповідності з правовими аспектами Державної прикордонної служби України<sup>86</sup>.

Таке твердження можна обґрунтувати з декількох позицій:

- по-перше, ст. 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» до складу основних функцій законодавець обрав: здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення; координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом ДКУ, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску;
- по-друге, фахівці підрозділів охорони державного кордону при виконанні функціональних обов'язків забезпечують от-

<sup>86</sup> Мостова К.В. Організаційно-правові засади прикордонного контролю в пунктах перетину державного кордону України. *Університетські наукові записки*, 2017. № 62. С. 242.

римання, узагальнення, аналіз і реалізацію різнопланової інформації, котра розкриває технологію основних операцій і дій щодо здійснення прикордонного контролю. При цьому великий її обсяг, зміна оперативної обстановки під час проведення процедур прикордонного контролю призводить до збільшення часу для обробки інформаційного потоку, що негативно впливає на дотримання термінів перевірки.

З метою підвищення якісного рівня прикордонного контролю варто передбачити самостійну ієрархію управління службовцями прикордонного контролю з обов'язковою конкретизацією їх функціональних обов'язків, щоб уникнути їх дублювання. Крім того, на основі процесів автоматизації до мінімуму звести втручання людського фактору при обробці інформаційних потоків, що позитивно вплине на зниження корупційних ризиків. Водночас заслуговує особливої уваги кадрова політика, котра має включати на постійній основі процедури підвищення кваліфікаційного рівня співробітників, які у подальшому матимуть можливість адаптувати найкращі існуючі новації в своїй роботі під час виконання контрольних дій.

Проте очевидним є той факт, що прикордонний контроль не діяльний у господарських правовідносинах, проте виступає платформою для проведення митного контролю, який передбачає певний вид господарських правовідносин, у разі залучення до процедур митного брокера.

Раніше ми відзначали, що митний контроль є одним із провідних інструментів, який здатен установити не лише митні порушення, а передусім знайти ті недоліки в роботі працівника митниці, які знижують якісний рівень цієї процедури<sup>87</sup>. За результатами досліджень встановлено, що «...за допомогою митного контролю постійно відбувається оновлення митних правовідносин та надається оцінка якості виконання функціональних обов'язків безпосередньо працівниками митниці». У складі митних правовідносин виокремлюють господарські правовідносини за умови використання послуг митного брокера або авторизованого митного оператора.

Нагадаємо, організаційно-правові аспекти процедури митного контролю закріплено законодавцем у розділі XI Митного кодексу

<sup>87</sup> Кадала В.В., Гузенко О.П. Організаційно-правові основи процедури митного контролю. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. № 1 (74). С. 82.

України (далі – МКУ). Дієвість організаційних елементів процедури митного контролю досягається за умови відповідності висунутих вимогам законодавчого рівня з урахуванням принципів його проведення та рівня виконання функціональних обов'язків учасниками контрольних дій.

Зокрема, звернення до Митного кодексу України показало, що зміст принципів митного контролю законодавець закріплює у розділі XI «Митний контроль» главі 47 «Організація митного контролю» статті 318 «Загальні принципи здійснення митного контролю»:

- митному контролю підлягають усі товари, транспортні засоби комерційного призначення;
- митний контроль здійснюється виключно органами доходів і зборів;
- митний контроль передбачає виконання органами доходів і зборів мінімуму митних формальностей;
- митний контроль товарів, транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон України здійснюється відповідно до типових технологічних схем митного контролю, що затверджуються Кабінетом Міністрів України;
- розклад руху транспортних засобів, що виконують регулярні міжнародні рейси, затверджується центральним органом виконавчої влади;
- для підвищення ефективності митного контролю митні органи взаємодіють з учасниками зовнішньоекономічної діяльності, авторизованими економічними операторами, іншими особами, діяльність яких пов'язана зі здійсненням зовнішньої торгівлі, з їх професійними об'єднаннями (асоціаціями);
- для забезпечення здійснення митного контролю митними органами використовується єдина автоматизована інформаційна система митних органів України.

Актуальність питань митного контролю постійно зростає особливо в надзвичайних умовах економічного розвитку країни. Вважаємо, що процедури митного контролю дають змогу своєчасно встановити митні порушення, забезпечити визначення змістовності заходів, спрямованих на профілактику митних правопорушень, розкривають можливості з'ясування недоліків у роботі представників митниці, які є відповідальними особами за певний напрям робо-

ти<sup>88</sup>. Беззаперечним є той факт, що з одного боку, митний контроль сприяє підвищенню якісного рівня документообігу та формуванню більш реалістичних інформаційних потоків для прийняття управлінських рішень, з іншого боку, процедури митного контролю надають можливість визначити взаємозв'язок між елементами організаційного механізму, встановити, на якому етапі відбувається дублювання функціональних обов'язків відповідальних осіб, а потім на цій основі прийняти рішення про його вдосконалення в майбутньому. Таке явище сприяє формуванню якісного рівня господарських правовідносин, котрі виникають у разі звернення експортерів до послуг митного брокера.

Як показують результати проведеного дослідження проблематичні аспекти здійснення процедури митного контролю, видів правовідносин, які виникають між її суб'єктами не є новою, проте постійно виступає предметом дискусій серед учених і фахівців митної справи. Численні наукові праці розкривають окремі аспекти процедури митного контролю під різним кутом зору, в певній мірі торкаються його взаємозв'язку з господарськими правовідносинами, проте напрями їхнього вирішення практично обмежуються позицією вдосконалення змістовності правової регламентації. Науковці, у більшості випадків, порушують питання не лише митного контролю, а, й фінансового контролю в митних процедурах і порядку виконання аудиторських митних процедур. Водночас, у наукових розробках порушуються питання роботи митних брокерів, проте обмежено висвітлено процедура виникнення господарських правовідносин при адаптації його послуг. Ураховуючи зазначене, стає зрозумілим, що питання процедури митного контролю постійно актуалізується, виступає сферою наукових дискусій та залишається недостатньо дослідженим щодо наявних проблем за участі митного брокера. Досить обмежено науковці висвітлюють питання господарських правовідносин, їх рольового сегменту в процедурах митного контролю, що обумовило вибір предмету дослідження.

Ми вважаємо, для вирішення зазначеної проблеми доцільно звернутися до понятійних категорій, котрі супроводжують цей процес, а саме «митний контроль», «митна процедура» та «організація митного контролю». Так, звернення до МКУ показало, що законо-

<sup>88</sup> Кадала В.В., Гузенко О.П. Організаційно-правові основи процедури митного контролю. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. № 1 (74). С. 82.

давець пропонує розуміти понятійну категорію «митний контроль» як «...сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм МКУ, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку», а понятійну категорію «митна процедура» (ст. 4 п. 24 МКУ) – як «...зумовлені метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей та порядок їх виконання» (ст. 4 п. 21 МКУ).

Аналіз наукового доробку вчених показав, що понятійна категорія «митний контроль» за сутнісною характеристикою має різні значення. Проведені дослідження надали можливість дійти наступного висновку. Більшість науковців дотримується позиції доцільності трактування понятійної категорії «митний контроль» в широкому й вузькому розумінні. У першому випадку, будучи засобом забезпечення режиму законності у сфері переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон, митний контроль полягає не лише у здійсненні перевірочних заходів, а, й у наданні управлінських послуг суб'єктам переміщення, спрямованих на стимулювання дотримання встановлених законодавством митних правил. У вузькому розумінні – це дії учасників митного контролю щодо виконання функціональних обов'язків.

На наш погляд, сутнісний зміст понятійної категорії «митний контроль» повинен мати більш предметне тлумачення: комплекс законодавчих процедур, які адаптуються учасниками контрольних дій у сукупності з юридичними (фізичними) особами щодо відповідності митним правилам операцій з предметом контролю. У цьому разі перевагами такої пропозиції слід вважати: збереження законодавчої регламентації, яка охоплює всі види контрольних подій; спільну відповідальність усіх учасників митного контролю стосовно дотримання митних правил, які покладено в основу процедури контролю<sup>89</sup>.

Митному контролю в Україні підлягають матеріальні цінності, вантажі та багажі, котрі перетинають державний кордон України за допомогою наданих послуг по перевезенню підприємствами залізниці. У зв'язку з цим, з метою поглиблення дослідження саме підприємства залізничного транспорту обрано для встановлення

---

<sup>89</sup> Кадала В.В., Гузенко О.П. Організаційно-правові основи процедури митного контролю. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. № 1(74). С. 84.

особливостей господарських правовідносин з позиції змістовності процедур митного контролю.

Зокрема, законодавець надає трактування понятійної категорії «митна процедура». Враховуючи напрямок дослідження пропонуємо внести зміни до ст. 4 МКУ в контексті включення до переліку понятійних категорій поняття «процедура митного контролю». Беззаперечним є той факт, що законодавець розкриваючи термін «митна процедура», не враховував всі аспекти контрольних подій, котрі виконує представник митниці під час фактичного виконання своїх обов'язків. Уважаємо, що понятійна категорія «процедура митного контролю» за сутнісною характеристикою є комплексом методів і прийомів, які забезпечують адаптацію принципів і функцій митного контролю з урахуванням законодавчих положень та завдань організаційного циклу. На наш погляд, обґрунтуванням зазначеної позиції виступають наступні сегменти:

- необхідність дотримання принципів і функцій митного контролю вповноваженими особами;
- взаємозв'язок методів і прийомів митного контролю із законодавчим та організаційним аспектом;
- виконання митних процедур завдяки вже наявним або інноваційним елементам<sup>90</sup>.

Важливо зазначити, що діяльності підприємств залізничного транспорту, які обрано для визначення особливостей господарських правовідносин у системі адаптування процедур митного контролю, характеризується рядом проблем, які загострилися в умовах воєнного стану. Активні воєнні дії в Україні спровокували нові негативні виклики, котрі практично не можливо передбачити в процедурах функціонування підприємств залізничного транспорту. Таке явище підкреслило доцільність та необхідність перегляду існуючих управлінських сегментів їх участі в процедурах експортування товарів, багажу та різних видів вантажів підприємств різної галузевої належності. У даному випадку доречно звернутися до визначення кола проблем їх діяльності, правового регламентування з метою встановлення рівня захищеності від існуючих загроз та їх впливу на формування господарських правовідносин з представниками митниць, під час надання послуг по перевезенню в системі экс-

<sup>90</sup> Кадала В.В., Гузенко О.П. Організаційно-правові основи процедури митного контролю. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. № 1(74). С. 84.

портної діяльності підприємств. У зв'язку з викладеним стає зрозумілим, що одним з напрямків вирішення поставленої проблеми є наявність дієвих правових інструментів здатних забезпечити прийняття базових управлінських рішень, в умовах майбутньої невідомості розвитку підприємств залізничної галузі в Україні.

Правове забезпечення діяльності підприємств залізничного транспорту в економіці країни завжди відігравало доволі помітну роль. На погляд політиків, науковців та фахівців практиків питання формування господарсько-правового механізму підприємств залізничного транспорту було й залишається ключовим. Незважаючи на всі інституційні зміни, створення окремих інструментів організаційно-господарського впливу, існує багато проблем, пов'язаних із функціонуванням в Україні сучасної правової моделі господарювання підприємствами, які надають послуги з перевезення пасажирів і багажу<sup>91</sup>.

Дієвий механізм формування та реалізації державної економічної транспортної політики в контексті залізничної сфери повинен забезпечити стабільність і конкурентоспроможність національної економіки України, особливо в умовах воєнного стану та на світовому економічному ринку взагалі. На наш погляд, завдяки впровадженню якісної законодавчої платформи, яка здатна забезпечити належний рівень господарського та правового регулювання інфраструктурних процесів у залізничній галузі можливі певні зрушення в плані її майбутнього розвитку. На сьогодні в Україні ще не створено переконливої концепції функціонування залізничного транспорту в непередбачувальних умовах, здатної забезпечити нівелювання існуючих загроз, кінцевою метою яких має бути залучення в галузь постійного й потужного обсягу грошових ресурсів з метою підвищення ефективності функціонування залізничного транспорту.

В умовах сьогодення Україна потребує правової моделі, здатної підвищити рівень ефективності роботи суб'єктів господарювання залізничної сфери. На нашу думку, це пов'язано зі значною кількістю проблем в їх діяльності, які не лише уповільнюють етапи розвитку, а й не забезпечують якісного рівня послуг із перевезення вантажів, пасажирів і багажу. Вважається, що залізничний транспорт України становить величезну екосистему, від якої залежить

---

<sup>91</sup> Кадала В.В., Гузенко О.П. Правові основи діяльності суб'єктів господарювання залізничної галузі. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 1 (78). С. 71–81.

економічний розвиток та обороноздатність держави, за умови своєчасного вирішення існуючих проблем.

Р. Веприцький зазначає, що перевезення вантажів через кордон зараз можливе завдяки здійсненню одного з наведених нижче технологічних процесів, а саме: перевантаження з вагона широкої колії у вагон стандартної колії або навпаки; заміна стандартних колійних візків, на яких встановлено цей вагон, на ширококоліїні візки (або навпаки); перевантаження з вантажних залізничних вагонів на вантажні автомобілі». Проте звертає увагу на те, що ці методи надалі залишаються коштовними та значно збільшується час перевезення вантажів<sup>92</sup>.

У продовження зазначеного доцільно звернутися до Закону України «Про транспортно-експедиторську діяльність», в якому законодавець вводить суб'єкта господарювання в якості транспортного експедитора, котрий виступає не лише представником залізниці, а передусім бере участь у мультимодальних перевезеннях. При цьому, у ст. 1 правового акта законодавець визначає, що транспортний експедитор є «...суб'єктом господарювання, який за дорученням клієнта та за його рахунок виконує або організовує виконання транспортних експедиторських послуг, визначених договором транспортного експедирування». Крім того, законодавець розкриваючи склад учасників транспортно-експедиторської діяльності та включає до їх складу залізничні станції, а також об'єднання та спеціалізовані підприємства залізничного транспорту, що виконують роботи (надають послуги) при перевезенні вантажів.

Доречним також є звернення до Закону України «Про транзит вантажів», яким законодавець висуває вимоги щодо підприємств залізничного транспорту, котрі займаються даним видом діяльності. Так, статтею 6 законодавець регламентує: по-перше, у разі транзиту вантажів залізничним транспортом до митних органів на дільницях, на які поширюється сфера застосування Конвенції про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ), подається накладна ЦІМ (СІМ); по-друге, у разі транзиту вантажів залізничним транспортом на інших дільницях до митних органів подається накладна УМВС (СМГС) або накладна ЦІМ/УМВС (СІМ/СМГС, ЦІМ/СМГС), що містить відомості, необхідні для здійснення митного контролю.

<sup>92</sup> Веприцький Р. Можливості розвитку транспортної інфраструктури: Україна в системі залізничної інфраструктури європейських країн. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 4. С. 355–361.

Визначивши правовий аспект діяльності підприємств залізничного транспорту, варто звернути увагу на зону виникнення господарських правовідносин з позиції митних процедур. Як показує практична діяльність підприємств залізничного транспорту, господарські правовідносини виникають на етапі надання послуг з перевезення вантажів суб'єктів господарювання, які займаються зовнішньоекономічною діяльністю. При цьому, у разі необхідності вказані суб'єкти господарювання звертаються до послуг митного брокера, який здатен сформулювати пакет документів для проходження вантажем державного кордону.

Результати проведених досліджень показують, що «...останнім часом в Україні значна увага приділяється діяльності митних брокерів, які надають послуги у відповідності з укладеними договорами доручення. У більшості випадків договори доручення укладаються на перевезення вантажів підприємствами залізничного транспорту. Така ситуація виникла як результат російської воєнної агресії проти України. Підприємства залізничного транспорту також не оминули воєнні дії, проте саме вони більш здатні надавати послуги по перевезенню вантажів у великих обсягах так, як морський транспорт обмежений в своїх діях. Наслідком такої ситуації стало збільшення звернень суб'єктів господарювання, котрі займаються зовнішньоекономічною діяльністю саме до підприємств залізничного транспорту»<sup>93</sup>.

Провідну роль при забезпеченні якісного виконання укладених угод із зарубіжними партнерами відведено митному брокеру або агенту з митного оформлення товарів. Ураховуючи ситуацію в країні, законодавець посилив контроль за їх діяльністю через правовий механізм, особливо з позиції договору доручення.

Митна брокерська діяльність відіграє доволі помітну роль як у взаємовідносинах з фахівцями митного контролю, так і великим суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, середнього і мікробізнесу, особливо в умовах активних воєнних дій на території України. Процедура укладання договору доручення про надання брокерських послуг підприємствам, які проводять експортні та імпортові операції передбачає виникнення різних видів правовідно-

<sup>93</sup> Гузенко О.П. Контроль за якістю надання брокерських послуг згідно укладених договорів доручення. *Регламентация договорних відносин в умовах воєнного стану*: зб. матеріалів наук. – практ. семінару (м. Київ, 05 жовтня 2023 року). Київ: Нац. акад. прав. наук України, 2023. С. 98.

син. До їх складу включають митні та господарські правовідносини, котрі надають юридичну форму процедурі укладання договору доручення. Проте протікання даної процедури має низку правових аспектів та особливостей залежно від виду надання брокерської послуги, що і зумовило обраний напрямок дослідження та підкреслює його сучасність<sup>94</sup>.

Питання правового сегменту та проблематичних аспектів процедури укладання договору доручення досить обмежено висвітлюється науковцями в різних форматах дослідження. Як правило, науковці торкаються визначення проблем з позиції одного із учасників даної процедури. Так, В.С. Мілаш розглядає договірні правовідносини у сфері господарювання<sup>95</sup>, а О.А. Беяневич комплексно розкриває правові сегменти договірного права<sup>96</sup>. У свою чергу В.М. Адам присвятив дослідження проблемам правового регулювання договірних відносин суб'єктів господарювання<sup>97</sup>. Водночас ми звертали увагу на особливості організації діяльності підрозділів митної служби<sup>98</sup>. Проте питання участі митних брокерів у процедурах укладання договорів доручення висвітлено не в повному обсязі.

Як понятійна категорія «митна брокерська діяльність» представляє собою підприємницьку посередницьку діяльність, метою якої є декларування товарів і транспортних засобів і забезпечення процесу проходження митних формальностей від імені та за дорученням власника товару або уповноваженої ним особи. Як правило, для того, щоб швидко перевезти товар з пункту відправлення в пункт призначення, необхідно сформувати правильний пакет документів. На цьому етапі саме митний брокер спрощує діяльність підприємств, які займаються зовнішньоекономічною діяльністю, вирішуючи за них такі нагальні питання при митному оформленні,

<sup>94</sup> Кадала В.В. Договір доручення як юридична форма митної брокерської діяльності. *Регламентация договірних відносин в умовах воєнного стану*: зб. матеріалів наук. – практ. семінару (м. Київ, 05 жовтня 2023 року). Київ: Нац. акад. прав. наук України, 2023. С. 144.

<sup>95</sup> Мілаш В.С. Перспективи модернізації договірних правовідносин у сфері господарювання: монографія. Харків: ХНУМГ, 2014. 227 с.

<sup>96</sup> Беяневич О.А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти): монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 592 с.

<sup>97</sup> Проблеми правового регулювання договірних відносин суб'єктів господарювання: монографія / В.М. Адам та ін.; за заг. ред. М.С. Долинської. Львів: ТОВ «Галицька видавнича спілка», 2019. 247 с.

<sup>98</sup> Кадала В.В., Гузенко О.П. Організація діяльності підрозділів митної служби України: навч. посіб. / за заг. ред. С.С. Вітвицького. Кропивницький: ДонДУВС, 2022. 283 с.

як: класифікація товарів, здійснення операцій з товарами, що підпадають під заборони та / або обмеження і т.ін. Одним із ключових документів виступає договір доручення<sup>99</sup>.

Правове регулювання митної брокерської діяльності здійснюється відповідно до Глави 59 «Митна брокерська діяльність» МКУ (статті 416–419), а також наказу Міністерства фінансів України «Правила провадження митної брокерської діяльності та порядок контролю за її провадженням»<sup>100</sup>. Законодавець пропонує розуміти понятійну категорію «Митний брокер» як «...підприємство, що надає послуги з декларування товарів, транспортних засобів комерційного призначення, які переміщуються через митний кордон України», що закріплює ст. 416 МКУ.

І.О. Федотова, характеризуючи митного брокера як суб'єкта господарювання, звертає увагу на той факт, що він провадить підприємницьку діяльність у галузі митної справи шляхом надання робіт та послуг з метою отримання прибутку<sup>101</sup>. Митний брокер у процесі здійснення своєї діяльності наділяється низкою прав та обов'язків, які складають основу його правового статусу. Основні права та обов'язки митних брокерів виникають у сфері публічних правовідносин у взаємодії з публічними органами та з суб'єктами господарювання. Взаємовідносини митного брокера з різними суб'єктами закріплюються договором доручення. Окремі правові сегменти договору доручення представлено в таблиці 1.3.1.

---

<sup>99</sup> Кадала В.В. Договір доручення як юридична форма митної брокерської діяльності. *Регламентация договорных отношений в условиях военного stanu*: зб. матеріалів наук. – практ. семінару (м. Київ, 05 жовтня 2023 року). Київ: Нац. акад. прав. наук України, 2023. С. 144.

<sup>100</sup> Правила провадження митної брокерської діяльності та порядок контролю за її провадженням: наказ МФУ від 27.09.2021 р. № 517. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1673-21#Text>

<sup>101</sup> Федотова І.О. Загальна характеристика правового статусу митного брокера в сучасному митному законодавстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 161–164.

Таблиця 1.3.1

**Окремі правові сегменти договору доручення в контексті митної брокерської діяльності\***

Правовий сегмент	Характеристика змістовності правового сегменту договору доручення за участі митного брокера
Договір доручення	Відносини представництва у брокерській діяльності між суб'єктом господарювання, який займається зовнішньо-економічною діяльністю та створює права й обов'язки по договору доручення не щодо себе, а щодо довірителя, яким виступає митний брокер. Договір доручення є юридичним фактом, на підставі якого виникає добровільне представництво в особі митного брокера.
Функція договору доручення	Урегулювати відношення між митним брокером та господарюючим суб'єктом як внутрішню сторону представництва. При цьому, митний брокер як сторона відносин представництва відображається в повноваженнях представника, зазначених в довіреності та/або договорі.
Вид договору доручення	Між суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності та митним брокером укладається консенсуальний договір доручення, оскільки він вважається укладеним з моменту досягнення між сторонами згоди. Двосторонній, взаємнозобов'язуючий, оскільки обов'язки покладаються як на одну сторону, так і на другу.
Суб'єкти договору доручення	Юридичні і фізичні особи. Фізичні особи повинні бути дієздатними. Юридичні особи повинні діяти у відповідності зі спеціальною правоздатністю і можуть виступати стороною по договору доручення, якщо воно не виходить за її рамки.
Предмет договору доручення	Надання нематеріальних посередницьких послуг митним брокером відповідно до укладеного договору доручення з суб'єктом господарювання, що проводить зовнішньоекономічну діяльність.
Повірена довіреність	На підставі договору доручення суб'єкт господарювання, що проводить зовнішньоекономічну діяльність видає митному брокеру повірену довіреність і тим самим легалізує його як представника перед третіми особами. Довіреність відтворює повноваження митного брокера, визначене умовами договору доручення.

Примітка: \*авторське представлення основних сегментів договору доручення в брокерській діяльності.

Вважаємо, що правова площина щодо укладання договорів доручення між митним брокером та суб'єктами господарювання, котрі проводять зовнішньоекономічну діяльність, потребує суттєвого вдосконалення. Проте, враховуючи сучасний стан функціонування господарюючих суб'єктів у контексті проведення експортних та імпорتنних операцій, доречним є не лише внесення змін на законодавчому рівні, а й приділення більш пильної уваги кадровій політиці суб'єктів господарювання в контексті осіб, які безпосередньо беруть участь у формуванні документообігу операцій зовнішньоекономічної діяльності, що в майбутньому позитивно вплине на підвищення їх відповідності майбутнім правовим ініціативам.

З огляду на зазначене доречно звернутися до питання правової площини з позиції контролю за якістю надання брокерських послуг згідно з укладеними договорами доручення.

Питання контролю за проведенням брокерської митної діяльності не втрачає своєї актуальності як на законодавчому, так і науковому рівні. Вирішення цього питання з різних позицій стало предметом дисертаційних досліджень таких науковців, як В.І. Данелюк<sup>102</sup> та О.М. Коробкова<sup>103</sup>, публікаціями у фахових виданнях відзначилися вчені Д.В. Приймаченко<sup>104</sup>, В.В. Кадала та О.П. Гузенко<sup>105</sup> та ін. Учені доволі змістовно визначають проблеми в системі надання брокерських митних послуг, проте обмежено висвітлюють процедури контролю за якістю їх надання відповідно до укладених договорів доручення.

І.П. Голосніченко звертає увагу на те, що в підзаконних нормативно-правових актах з питань здійснення митної справи вимоги, що ставляться до потенційних митних брокерів та агентів з митного оформлення, не відповідають викликам митної практики України<sup>106</sup>. Таке твердження науковця пов'язано з тим, що на сьогодні-

<sup>102</sup> Данелюк В.І. Адміністративно-правові засади контролю за посередницькою діяльністю в галузі митної справи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 20 с.

<sup>103</sup> Коробкова О.М. Організаційно-економічні основи регулювання митно-брокерської діяльності: автореф. дис. ... канд. економ. наук: 08.00.03. Одеса, 2016. 20с.

<sup>104</sup> Приймаченко Д.В. Щодо діяльності митних посередників у процесі реалізації митних формальностей. *Форум права*. 2011. № 1. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11pdrvrmf>.

<sup>105</sup> Кадала В.В., Гузенко О.П. Оцінка впливу євроінтеграційних процесів на осучаснення правових положень функціонування регіональних митниць в Україні. *Проблеми цивільного та господарського права*. 2022. № 4. Ч. 1. С. 129–135.

<sup>106</sup> Голосніченко І. П Шляхи реформування інституту митних брокерів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 116–119.

ні не вироблено дієвого механізму взаємодії між митними брокерами, агентами з митного оформлення та митними органами України.

Відповідно до п. 4 ст. 416 МКУ законодавець застеріг «...за вчинення правопорушень, пов'язаних з провадженням митної брокерської діяльності, митний брокер несе відповідальність, встановлену цим Кодексом та іншими законами України». Виходячи з того, що п. 1 ст. 417 «...взаємовідносини митного брокера з особою, яку він представляє, визначаються відповідним договором», то цілком зрозуміло, що до сфери контролю включено і якість його виконання. Взаємини митного брокера з клієнтами регулюються: насамперед, як представник клієнта, брокер повинен якісно виконувати отримані інструкції й представляти клієнтові корисну інформацію про хід виконання його доручень при виконанні митних формальностей за дорученням.

Слід віддати належне, у 2021 році було регламентовано «Порядок провадження митної брокерської діяльності та порядок контролю за її провадженням»<sup>107</sup>. Насамперед, ним було звернуто увагу на те, що відповідно п. 3. р. II Порядку та ч. I ст. 417 «...відносини митного брокера з особою, яку він представляє, визначаються відповідним договором». Водночас уточнюється, що «...для надання послуг з декларування товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, договір укладається безпосередньо між митним брокером і декларантом або уповноваженою ним особою».

Цінність цього акта полягає в деталізації порядку контролю за впровадженням митної брокерської діяльності, а саме:

- по-перше, митний орган узагальнює та аналізує інформацію про діяльність митного брокера (факти невиконання митним брокером висунутих законодавчих вимог до виконання функціональних обов'язків; порушення правових вимог, які призвели до неправомірного звільнення від сплати митних платежів або зменшення їх розміру, до незабезпечення дотримання заходів тарифного та/або нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності; допущені митним брокером у митних деклараціях систематичні помилки);

<sup>107</sup> Порядок провадження митної брокерської діяльності та порядок контролю за її провадженням: наказ Міністерства фінансів України від 27.09.2021 р. № 517. URL: <https://qfpro.com.ua/export/document/67146>

- по-друге, у разі виявлення фактів порушення митним брокером вимог законодавства України з питань митної справи митний орган щомісяця до 05 числа місяця, наступного за звітним, надсилає Держмитслужбі подання про застосування до митного брокера санкцій у вигляді зупинення дії дозволу чи його анулювання;
- по-третє, подання обов'язково має містити таку інформацію таку: вид санкції, яку пропонується застосувати (зупинення дії дозволу; анулювання дозволу); підстави для застосування санкції до митного брокера (виявлені порушення): кількість допущених помилок у митній декларації (митних деклараціях), іншу потрібну інформацію, підтверджену документально.

На підставі зазначених вище положень ми дійшли висновку, що законодавець посилив контроль за виконанням функціональних обов'язків митними брокерами, конкретизував дію осіб, котрі зобов'язані проводити аналіз результативності їх діяльності<sup>108</sup>. Зважаючи на те, що митний брокер надає послуги лише за умови укладеного договору-доручення, такий підхід з боку законодавця сприяє забезпеченню його виконання на більш якісному рівні.

Наступним кроком дослідження виступають організаційно-правові основи прикордонного та митного контролю на ділянці залізниць, які включають певний вид господарських правовідносин між безпосередніми учасниками вказаних процедур. Мається на увазі та система господарських правовідносин, яка забезпечує певний взаємозв'язок між суб'єктами господарювання та представниками митниць, що забезпечують якісне проходження контрольних дій на митниці, формування документообігу та адаптування правил перетину державного кордону вантажів господарюючих суб'єктів.

Доведено, що прикордонний та митний контроль мають свої особливості, регламентовані законодавчими актами та визначені в результаті адаптації контрольних дій на практиці. Ключовою особливістю виступає тісний взаємозв'язок між даними видами

<sup>108</sup> Гузенко О.П. Контроль за якістю надання брокерських послуг згідно укладених договорів доручення. *Регламентція договірних відносин в умовах воєнного стану*: зб. матеріалів наук.– практ. семінару (м. Київ, 05 жовтня 2023 року). Київ: Нац. акад. прав. наук України, 2023. С. 98.

контролю, особливо з позиції підприємств залізничного транспорту. Прикордонний контроль підприємств залізничного транспорту, які надають послуги по перевезенню вантажів різного призначення, виступає першим елементом в зазначеній процедурі. У разі порушення правил його проходження митні контрольні процедури не наступають, за виключенням випадків коли контрольні дії проводяться у сукупності.

Проведені дослідження надали змогу встановити, що на законодавчому рівні як для прикордонного, так і для митного контролю, котрі адаптують на підприємствах залізничного транспорту, існують відокремлені законодавчі площини з вимогами та правилами для виконавців. Такий підхід дозволяє встановити сферу порушень виконавцями з конкретного виду контролю. Водночас важливо зазначити, що в умовах активних воєнних дій в Україні законодавча площина потребує вдосконалення з позиції врахування негативних факторів впливу, що знижують результативність проведення контрольних дій на підприємствах залізничного транспорту.

На наш погляд, удосконалення потребують організаційні процедури зазначених видів контролю, оскільки від якісного рівня їх проведення залежить результативність контрольних дій. Значне місце при цьому відіграють господарські правовідносини, притаманні суб'єктам, які потребують процедур митного контролю.

Як уже зазначалося, законодавець розмежовує правові площини для даних видів контролю. Такі дії законодавця пов'язані з тим, що існує різниця між функціональними обов'язками та правами фахівців прикордонної та митної служби. Проте єдиною залишається мета зазначених видів контролю дотримання законності та здійснення захисту прав і свобод громадян, які перетинають державний контроль України. З метою поглиблення дослідження розглянемо організаційно-правові засади проведення кожного виду контролю, які представлено в таблиці 1.3.2.

Таблиця 1.3.2

**Основні організаційно-правові засади  
здійснення прикордонного контролю\***

Зміст основних організаційно-правових засад прикордонного контролю	Ключові сегменти
1. Прикордонний контроль – це державний контроль, що здійснюється Державною прикордонною службою України, який включає комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів.	державний контроль, прикордонна служба, кордон
2. Мета прикордонного контролю – протидія незаконному переміщенню осіб через державний кордон, незаконній міграції, торгівлі людьми, а також незаконному переміщенню зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів і предметів, заборонених до переміщення через державний кордон.	державний кордон, міграція, зброя, вибухові речовини
3. Прикордонний контроль здійснюється щодо: осіб, які перетинають державний кордон; транспортних засобів, що перевозять через державний кордон осіб та вантажі; вантажів, що переміщуються через державний кордон	державний контроль, вантажі, транспорт
4. Прикордонний контроль включає: перевірку документів; огляд осіб, транспортних засобів, вантажів; виконання доручень правоохоронних органів України; перевірку виконання іноземцями, особами без громадянства умов перетинання державного кордону у разі в'їзду в Україну, виїзду з України та транзитного проїзду територією України; реєстрацію іноземців, осіб без громадянства та їх паспортних документів у пунктах пропуску через державний кордон; перевірку автомобільних транспортних засобів з метою виявлення викрадених.	документи, перевірка, доручення, транзитний проїзд, реєстрація, кордон, іноземні особи

Зміст основних організаційно-правових засад прикордонного контролю	Ключові сегменти
<p>5. Прикордонний контроль забезпечується шляхом: установлення режиму в пунктах пропуску через державний кордон та здійснення контролю за його додержанням; застосування технічних засобів прикордонного контролю, використання службових собак та інших тварин; створення і використання баз даних про осіб, які перетнули державний кордон; спостереження за транспортними засобами і в разі потреби їх супроводження; здійснення адміністративно-правових, а також оперативно-розшукових заходів; організації і забезпечення взаємодії з підприємствами, установами та організаціями, діяльність яких пов'язана з міжнародним сполученням; координації дій контрольних органів і служб.</p>	<p>режим, державний кордон, спостереження, транспортні засоби, розшукові заходи, контрольні органи</p>

Примітка: \*складено та узагальнено авторами на основі джерела<sup>109</sup>.

З огляду на викладене законодавець у ст. 16 Закону України «Про прикордонний контроль» визначає правила його проведення в пунктах пропуску через державний кордон для залізничного сполучення. До їх складу включив:

- по-перше, прикордонний контроль поїздів закордонного сполучення здійснюється на залізничній платформі або у спеціально відведених будівлі залізничного вокзалу пункту пропуску через державний кордон (пункту контролю), або у вагонах поїзда під час його стоянки (зупинки) у пункті пропуску через державний кордон за розкладом руху, або у вагонах поїзда під час руху між залізничними станціями;
- по-друге, під час прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон для залізничного сполучення перевірка здійснюється щодо пасажирів поїздів, працівників залізниці на поїздах, які перетинають державний кордон, у тому числі працівників, які знаходяться в товарних поїздах або в порожніх вагонах поїздів;
- по-третє, за результатами оцінки ризиків службові особи Державної прикордонної служби України можуть зобов'я-

<sup>109</sup> Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 р. № 1710–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text>

зати провідника, працівників залізниці на поїзді забезпечити для проведення огляду доступ до вантажних відсіків та інших порожнин, передбачених конструкцією локомотивів, вагонів, а також до вантажу, який переміщується на поїзді через державний кордон.

Окрім цього, законодавець даним правовим документом вказує на існування взаємозв'язку та співпраці представників здійснення прикордонного та митного контролю. Так, у розділі IV ст. 25 Закону України «Про прикордонний контроль» законодавець розкриває порядок взаємодії державних органів влади України під час здійснення пропуску осіб, транспортних засобів та вантажів у пунктах пропуску через державний кордон. При цьому, п. 2 ст. 25 звертає увагу на той факт, що «...взаємодія контрольних органів і служб, загальний порядок та послідовність проведення всіх видів контролю в пункті пропуску через державний кордон визначаються технологічною схемою пропуску осіб, транспортних засобів та вантажів». З позиції технологічних схем законодавець регламентує обов'язкове їх погодження органами прикордонного контролю з митним органом та керівниками контрольних органів і служб, а також підприємств, на території яких розміщено пункти пропуску через державний кордон».

З огляду на напрям дослідження варто звернути увагу на регламентовану законодавцем Постанову КМУ від 21 травня 2012 р. № 451<sup>110</sup>, якою затверджує відповідно до статей 318, 335 і 336 МКУ, статті 25 Закону України «Про прикордонний контроль» різні види Типових технологічних схем пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними. Водночас зазначеним правовим актом законодавець вводить у дію Типову технологічну схему здійснення митного контролю залізничних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон.

У цьому нормативному акті конкретизується порядок проведення митних процедур з позиції виконання контрольних дій уповноваженими особами по відношенню залізничних транспортних

---

<sup>110</sup> Типова технологічна схема здійснення митного контролю залізничних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 451. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-%D0%BF#n16>

засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон.

Основні організаційно-правові засади здійснення митного контролю по відношенню до залізничних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, представлено в таблиці 1.3.3.

Таблиця 1.3.3

**Основні організаційно-правові засади  
здійснення митного контролю\***

<b>Зміст основних організаційно-правових засад митного контролю</b>	<b>Ключові сегменти</b>
Митний контроль – це сукупність заходів, що здійснюються в контексті залізничних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними через митний кордон України з метою забезпечення додержання норм <u>МКУ</u> , законів та інших нормативно-правових актів з питань державної митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку	митний контроль, митний кордон, державна митна справа
Митний контроль залізничних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними через митний кордон України проводиться у пропуску для залізничного сполучення через державний кордон	перевізник, залізниця, кордон
Митний контроль залізничних транспортних засобів і товарів здійснюється виключно в зонах митного контролю і завершується митним оформленням відповідно до вимог законодавства	зона митного контролю
Декларування залізничного рухомого складу, що переміщується через митний кордон України як товар на підставі зовнішньоекономічного договору (контракту) купівлі-продажу, міни, оренди (у тому числі приписаних до залізниць інших держав), лізингу тощо, здійснюється у відповідному митному режимі з поданням митної декларації, заповненої в установленому порядку.	Декларування, митний кордон, товар, митний режим, митна декларація, контракт

<b>Зміст основних організаційно-правових засад митного контролю</b>	<b>Ключові сегменти</b>
Митний контроль за переміщенням через митний кордон України залізничного рухомого складу (у тому числі порожнього) здійснюється посадовими особами митних органів шляхом перевірки відомостей, зазначених у документах, що подаються для здійснення митних процедур.	Залізничний рухомий склад, митні органи, митні процедури
Митне оформлення товарів, що перевозяться залізничними транспортними засобами, здійснюється в будь-якому митному органі з їх пред'явленням.	Митне оформлення, митний орган
Наявність на транспортних документах відбитка календарного штемпеля станції, що приймає товари до перевезення, свідчить про зобов'язання залізниці щодо перевезення цих товарів та дотримання митних правил, установлених законодавством	Транспортні документи, штемпель станції, залізниця, митні правила
У разі виявлення порушень законодавства на будь-якому етапі здійснення митного контролю та митного оформлення залізничних транспортних засобів і товарів посадова особа митного органу зобов'язана вжити необхідних заходів, передбачених законодавством.	порушення, законодавство, посадова особа, митний орган

Примітка: \*складено та узагальнено авторами на основі джерела<sup>111</sup>.

Як показують дослідження, наведені певні особливості МК залізничних транспортних засобів і товарів, що ввозяться на митну територію України, а саме п. 15 Типової технологічної схеми висуває вимогу стосовно того, що працівники прикордонної передавальної станції інформують митний орган про перетинання митного кордону залізничними транспортними засобами. При цьому, для здійснення митного контролю працівники прикордонної передавальної станції подають посадовим особам митного органу документи, визначені МКУ.

Водночас п. 16 Типової технологічної схеми поєднується процедури прикордонного та митного контролю. Посадові особи митного органу і працівники прикордонної передавальної станції проводять перевірку кількості та номерів залізничних транспортних засобів, що надходять, цілісності пломб, запірно-пломбувальних

<sup>111</sup> Типова технологічна схема здійснення митного контролю залізничних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 451. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-%D0%BF#n16>.

пристроїв, стану збереження товарів на відкритому рухомому складі в порядку і строки, встановлені технологічною схемою роботи станції, погодженою з відповідним митним органом та органом охорони державного кордону.

Також п. 19 Типової технологічної схеми розкривається зміст дій представників митного контролю за результатами його проведення. Уповноважені особи, котрі здійснювали контрольні дії, можуть прийняти одне із рішень, а саме:

- по-перше, здійснення митного оформлення товарів;
- по-друге, відправлення товарів на митну територію України у митницю призначення під митним контролем;
- по-третє, повернення товарів за межі митного кордону України (у тому числі за заявою вантажовласника або вантажоперевізника);
- по-четверте, неможливість пропуску товарів на митну територію України.

Одноєю з головних правових вимог, які висунуто у схемі, виступає наступне правило: на всіх перевізних, товаросупровідних документах і документах контролю доставки посадова особа митниці відправлення проставляє підпис і відбиток штампа «Під митним контролем», крім випадків використання електронного документообігу; у разі прийняття рішення про повернення товарів за кордон посадова особа митниці відправлення вчиняє запис «Підлягає поверненню» у передатній відомості і накладній під найменуванням товару, зазначає підстави для повернення та оформлює вмотивовану письмову відмову відповідно до МКУ; у разі прийняття рішення про неможливість пропуску товарів на митну територію України посадова особа митниці відправлення вчиняє запис «Пропуск заборонено» у передатній відомості і відповідних графах накладних під найменуванням товару і оформлює картку відмови, у якій зазначає підстави для прийняття такого рішення; запис завіряється підписом і відбитком особистої номерної печатки цієї посадової особи. Такі товари (вантажі) перебувають під митним контролем та під охороною залізниці до їх вивезення за межі митної території України.

Окремим питанням законодавець затверджує низку правових норм, які стосуються проведенням процедур митного контролю залізничних транспортних засобів і товарів, що вивозяться за межі митної території України, які представлено в таблиці 1.3.4.

Таблиця 1.3.4

**Основні організаційно-правові засади здійснення  
митного контролю залізничних транспортних засобів  
і товарів, що вивозяться за межі кордону України\***

Зміст основних організаційно-правових засад митного контролю	Ключові сегменти
Для здійснення митного оформлення товарів, що вивозяться за межі митної території України, декларант повинен подати митниці відправлення митну декларацію, заповнену відповідно до обраного митного режиму.	митна територія, митниця, декларація
Митне оформлення товарів проводять посадові особи митниці відправлення.	товари, митне відправлення
Працівник прикордонної передавальної станції інформує митний орган про прибуття товарів на станцію та подає документи для здійснення МК відповідно до вимог МКУ	прикордонна передавальна станція, документи
Після прийняття рішення про пропуск товарів через митний кордон України примірники митної декларації у разі подання її на паперовому носії і передатної відомості залишаються в митниці призначення, а перевізні і супровідні документи повертаються прикордонній передавальній станції для подальшого перевезення.	рішення, митний кордон, супровідні документи, відомості
Залізничний транспортний засіб з товарами, який не був прийнятий суміжною державою і повернувся на прикордонну передавальну станцію, перебуває на коліях станції під митним контролем та охороною залізниці на підставі перевізних документів, згідно з якими він переміщувався за межі митної території України, до з'ясування обставин повернення і прийняття рішення щодо подальшого перевезення товарів.	суміжна держава, залізнична станція, митний контроль

Примітка: \*складено та узагальнено авторами на основі джерела<sup>112</sup>.

З метою поглиблення дослідження варто також звернутися до порядку проведення контрольних дій фахівцями прикордонного та митного контролю пасажирських поїздів міжнародного сполучення в пунктах пропуску через державний кордон України.

<sup>112</sup> Типова технологічна схема здійснення митного контролю залізничних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 451. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-%D0%BF#n16>

У цьому контексті законодавець регламентує наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України, Міністерства транспорту та зв'язку України від 06.10.2009 року № 745/926/1032 «Про затвердження Технології прикордонного та митного контролю у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон для залізничного сполучення»<sup>113</sup>. Зазначеним Наказом законодавець звернув увагу на те, що впровадження даної технології спрямована на «...удосконалення рівня взаємодії органів охорони державного кордону та митних органів, структурних підрозділів залізничного транспорту України, дотримання графіку руху пасажирських поїздів, скорочення часу проведення прикордонного та митного контролю осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна». З цього приводу слід відати належне законодавцю, який у 2019 році вводить Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року<sup>114</sup> та затверджує план заходів на 2020–2022 роки<sup>115</sup> з метою її адаптації.

Викладене дає підставу для таких висновків. На сьогодні нормативно-правова база проведення процедур прикордонного та митного контролю потребує переосмислення та вдосконалення з метою вирішення проблем, породжених воєнними діями в Україні. Контрольні дії фахівців прикордонного та митного контролю мають бути взаємопов'язані з фахівцями залізниці, котрі можуть вказати на проблематичні аспекти даних процедур. Беззаперечним є той факт, що процедури прикордонного та митного контролю певною мірою взаємопов'язані, проте правової площини, котра існує в Україні та регламентує дії уповноважених осіб їх проведення, недостатньо. Існує низка питань, пов'язаних з проведенням процедур контролю, які потребують більш широкої правової регламентації. Одними з напрямів удосконалення нормативно-правового забезпечення управління контрольними процедурами, які проводяться

<sup>113</sup> Про затвердження Технології прикордонного та митного контролю у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон для залізничного сполучення: наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України, Міністерства транспорту та зв'язку України від 06.10.2009 р. № 745/926/1032. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1036-09#Text>

<sup>114</sup> Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2019 № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-p#Text>

<sup>115</sup> Про затвердження плану заходів на 2020–2022 роки щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2019 № 1409-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2019-p#Text>

під час перетину державного кордону залізничних транспортних засобів і товарів, що ввозяться на митну територію України або вивозяться, має стати комплексна модернізація організація інтегрованого управління державним кордоном.

Саме такий підхід повною мірою сприятиме підвищенню рівня проведення узгоджених дій між уповноваженими особами прикордонної та митної служби на стадії перехідного періоду. Мається на увазі стадія закінчення прикордонного контролю та стадії початку митного контролю. Зазначена подія відбувається у тому разі, коли працівник прикордонної передавальної станції інформує митний орган про прибуття товарів на станцію та подає документи для здійснення контрольних дій уповноваженими особами відповідно до вимог МКУ.

На наш погляд, доцільним є створення комплексної комісії, до складу якої ввести представників прикордонної служби, підприємств залізничного транспорту та регіональних митниць з повноваженнями відстеження якісного виконання контрольних процедур під час перетину державного кордону по ділянці залізниць. Необхідність створення комплексної комісії обґрунтовується існуючими викликами та ризиками порушення правил безпеки перевезення пасажирів, багажів та вантажів через державний кордон України по ділянці залізниць, котрі спровоковані воєнними діями в країні, через вторгнення російської федерації.

У зв'язку з наданою пропозицією пропонуємо впровадження понятійної категорії «комплексне управління контрольними процедурами при перетині державного кордону по ділянці залізниць». Сутнісний зміст понятійної категорії представляє собою сукупність організаційно-управлінських сегментів адаптованих уповноваженими представниками прикордонної служби, підприємств залізничного транспорту та регіональних митниць, здатних забезпечити виконання принципу законності при проведенні контрольних процедур щодо переміщення пасажирів, багажів та вантажів через державний кордон України по ділянці залізниць. На наш погляд, такий підхід має декілька переваг:

- по-перше, включено всі управлінські сегменти, котрі відповідають за певну ланку проведення контрольних дій уповноваженими особами під час перетину державного кордону по ділянці залізниць пасажирів, багажів та вантажів;

- по-друге, участь в управлінні контрольними процедурами представників прикордонної служби, підприємств залізничного транспорту та регіональних митниць забезпечить адаптацію комплексного підходу до прийняття управлінських рішень у разі необхідності;
- по-третє, висвітлено врахування принципу законності як в управлінських рішеннях, так і при проведенні прикордонного та митного видів контролю.

Беручи до уваги викладене та підтримуючи наукові позиції низки вчених, а також ураховуючи характер та специфіку організаційно-правових аспектів проведення прикордонного та митного контролю, зроблено такі висновки. По-перше, організаційно-правові засади проведення прикордонного та митного контролю по ділянці залізниць, в умовах активної російської воєнної агресії проти України, потребують переосмислення та удосконалення. По-друге, дослідження специфіки проведення контрольних процедур на ділянці залізниць вказало на відсутність тісної співпраці між уповноваженими особами як з боку фахівців прикордонної служби, так і представників регіональних митниць. По-третє, встановлено, що досягти високої ефективності системи прикордонного та митного контролю по ділянці залізниць можливо за умов наявності дієвої нормативної правової бази, доцільною структурною побудовою контролюючих органів, диференційованої технологією прикордонного та митного контролю, використанням під час проведення контрольних процедур новітніх технічних досягнень і засобів об'єктивного дистанційного контролю. По-четверте, з метою удосконалення контрольних процедур та з огляду на воєнні дії в Україні запропоновано створення комплексної комісії з правом прийняття управлінських рішень в системі проведення контрольних процедур, до складу якої ввести представників прикордонної служби, підприємств залізничного транспорту та регіональних митниць з повноваженнями відстеження якісного виконання контрольних дій під час перетину державного кордону по ділянці залізниць. По-п'яте, рекомендовано та обґрунтовано доцільність впровадження понятійної категорії «комплексне управління контрольними процедурами при перетині державного кордону по ділянці залізниць», котра за сутнісним змістом представляє собою сукупність організаційно-управлінських сегментів адаптованих уповноваженими представниками

прикордонної служби, підприємств залізничного транспорту та регіональних митниць, здатних забезпечити виконання принципу законності при проведенні контрольних процедур щодо переміщення пасажирів, багажів та вантажів через державний кордон України по ділянці залізниць. Вважаємо, що такий підхід надасть можливість не лише покращити проведення контрольних процедур, а й сприятиме зміцненню національної безпеки на ділянці залізниць.

#### **1.4. Правові відносини у сфері надання адміністративних реєстраційних послуг органами місцевого самоврядування суб'єктам господарювання**

Поняття «адміністративна послуга» врегульовано нормами ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» як «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону».

Відповідно до норм ч. 2 ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» перелік адміністративних послуг визначається виключно законом. Складовими адміністративної послуги є: найменування адміністративної послуги, підстави її отримання; суб'єкт надання та його повноваження щодо надання; перелік та вимоги щодо документів; платність або безоплатність; граничний строк надання; перелік підстав для відмови у наданні<sup>116</sup>.

На думку В.П. Тимошука, запропонований підхід має за мету досягнення високого рівня правового регулювання надання адміністративних послуг та гарантувати суб'єктам отримання таких послуг стабільність і прозорість законодавства надання адміністративних послуг. Ключовими ознаками адміністративної послуги є: адміністративна послуга надається тільки на підставі заяви фізичної або юридичної особи; наслідком заяви є результат спрямований щодо набуття, зміни, припинення прав, обов'язків особи; адміні-

---

<sup>116</sup> Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#top>

стративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг; адміністративна послуга надається відповідно до процедури передбаченої законом<sup>117</sup>.

Відповідно до норм ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єктом звернення є фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг.

Законодавство визначає серед суб'єктів звернення юридичні особи. Тобто організації, створені та зареєстровані відповідно до норм чинного законодавства. Тому викликають складнощі виокремлення юридичних осіб, які можуть звертатись за адміністративними послугами до органів місцевого самоврядування. Насамперед мова йде про юридичних осіб – суб'єктів господарювання, які звертаються за адміністративними послугами з метою виникнення, зміни або припинення відповідних правовідносин. Відповідно до норм ст. 2 ГК України учасниками відносин у сфері господарювання є: суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади, органи місцевого самоврядування які наділені господарською компетенцією, громадяни, громадські формування які виступають засновниками суб'єктів господарювання, структурний підрозділ суб'єкта господарювання. Внаслідок цього в науковій літературі використовується узагальнююче поняття «суб'єкт господарського права». Характерною ознакою поняття «суб'єкт господарського права» є правосуб'єктність як сукупність встановлених законодавством та набутих у господарських правовідносинах прав та обов'язків. Норми ГК України визначають спеціальну правосуб'єктність суб'єктів господарювання згідно з ч. 1 ст. 55, ч. 1 ст. 207 ГК України. Спеціальна правосуб'єктність надає можливість особі бути учасником тільки господарських правовідносин. Це здатність особи бути учасником господарських правовідносин при здійсненні господарської діяльності. Передумовою набуття господарської правосуб'єктності є державна реєстрація<sup>118</sup>.

Необхідно зауважити про відмінність адміністративних послуг від інших видів послуг, що надаються суб'єктами владних повноважень. Наголошується про різну правову природу адміністративних послуг та послуги, що надаються в межах цивільних правовідно-

<sup>117</sup> Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П. Тимошука. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2013. С. 104, 231.

<sup>118</sup> Мілаш В.С. Господарське право: курс лекцій: у 2 ч. Ч. 1. Харків: Право, 2008. С. 75–79.

син. Адміністративні послуги за своєю юридичною природою є публічними правовідносинами, надання яких здійснюється суб'єктами владних повноважень відповідно до вимог закону, що, по суті, є реалізацією функцій держави. Надання адміністративних послуг, що «обслуговують» цивільні правовідносини, мають цивільно-правовий характер. Тому головною ознакою адміністративних послуг є суб'єкти надання, що є суб'єктами державно-владних повноважень. Такі послуги надаються обмеженим колом суб'єктів владних повноважень на основі детально регламентованого порядку реалізації повноважень, законодавчо закріпленим обмеженим переліком результатів. Такий підхід не є характерним для сфери цивільно-правового регулювання. Крім поняття «адміністративна послуга» використовується термін «публічна послуга». Публічна послуга має ширше значення через можливість її надання державними та недержавні установами. Така послуга є затребуваною суспільством, охоплює всі сфери суспільних відносин, урегульованих нормами приватних та публічних галузей права, диференціація правового регулювання обумовлена правовим статусом суб'єкта надання послуг, змістом правовідносин, що виникли, надаються органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями<sup>119</sup>.

Відповідно до норм ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Тому органи місцевого самоврядування своїм рішенням можуть уповноважити виконувати делеговані функції як суб'єкта надання послуг: структурні підрозділи та посадові особи апарату виконавчого комітету, або окремий виконавчий орган – відділ, управління, центр.

Органи місцевого самоврядування як система організації публічної влади на місцях в умовах модернізації публічної влади на-

---

<sup>119</sup> Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П. Тимошука. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2013. С. 233–234.

були нових реєстраційних повноважень. Відповідно до норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР до таких реєстраційних повноважень належать повноваження: у галузі будівництва (реєстрація документів на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів згідно вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»); у сфері соціального захисту населення (повідомна реєстрація в установленому порядку колективних договорів і територіальних угод відповідного рівня); щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (вчинення нотаріальних дій, реєстрація актів цивільного стану; державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень)<sup>120</sup>.

Створення належних умов отримання адміністративних послуг для юридичних осіб є фактором сталого розвитку місцевої громади, що відповідає принципам державної політики у сфері надання адміністративних послуг, передбачених ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги». Практика створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) в Україні засвідчила помилкову практику створення таких центрів шляхом призначення на посаду адміністраторів, що свідчить про формальний підхід до створення ЦНАПів. Він становить собою невеликий кабінет, де адміністратор надає обмежений перелік адміністративних послуг за певним тематичним напрямком. Це протирічить потребам споживачів адміністративних послуг, які потребують ЦНАПи, де надається інтегрований перелік послуг. Крім того, визначення ч. 1 ст. 12 Закону Про адміністративні послуги «адміністративні послуги надаються через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг» створює перешкоди інтеграцію нових послуг. Це є наслідком догматичного тлумачення, коли вводяться посади адміністраторів замість надання адміністративних послуг. Створення ЦНАПів органами місцевого самоврядування та районними державними адміністраціями призводить до необхідності відвідувати обидва ЦНАПи, таким ніве-

<sup>120</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

люючи ідею отримання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна». Окремим питанням є поліпшення інфраструктури діяльності ЦНАПів. При створенні такої мережі необхідно враховувати густоту населення, розміри населених пунктів, збільшення кількості послуг з метою оптимізації використання ресурсів держави та покращення доступу громадян до адміністративних послуг<sup>121</sup>.

Державна політика сервісного підходу щодо державного управління є основою взаємовідносин держави та суб'єктів господарювання у країнах з розвинутою ринковою економікою. Такий підхід реалізується в Україні, триває трансформація адміністративного права, що спрямована на обслуговування приватних інтересів суб'єктами владних повноважень. Він передбачає наявність відповідного правового регулювання адміністративної процедури, процедури надання адміністративних послуг, наявність інфраструктури для надання відповідних послуг, широкого використання інформаційно-комунікативних технологій з метою формування електронних баз даних, налагодження інформаційної взаємодії між такими банками даних. Без належної практичної реалізації такої сервісної взаємодії між суб'єктами господарювання та публічною адміністрацією неможливо говорити про розвиток ринкової економіки в Україні. Така взаємодія передбачає ліквідацію зайвих бюрократичних процедур, дерегулювання господарської діяльності, стимулювання підприємницької ініціативи, широке використання Єдиних державних реєстрів та баз даних в управлінській діяльності.

Необхідно зауважити, що провідна роль у сфері цифровізації адміністративних послуг належить Міністерству цифрової трансформації України, яке відповідає за формування та реалізацію державної політики, а саме цифровізацію, цифровий розвиток, цифрову економіку, цифрові інновації та технології, електронне урядування, розвиток інформаційного суспільства, інформатизації, впровадження електронного документообігу у сфері відкритих даних, публічних електронних реєстрів, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, електронних комунікацій та радіочастотного спектра, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету, електронної комерції та бізнесу, у сфері надання електронних та адміністративних

---

<sup>121</sup> Біла книга державної політики у сфері адміністративних послуг. Лютий 2020. С. 8–11. URL: <https://decentralization.ua/uploads/library/file/545/White-Book.pdf>

послуг; у сфері електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг<sup>122</sup>. Важливе місце у сфері державної регіональної політики, розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою має Міністерство розвитку громад та територій України. Його діяльність спрямована на делегування повноважень органам місцевого самоврядування<sup>123</sup>. Крім того, розвиток адміністративних послуг для юридичних осіб неможливо реалізувати без колаборації з Міністерством юстиції України. Оскільки дане міністерство є відповідальним за формування та реалізує державну правову політику, державну політику державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, фізичних осіб-підприємців та відокремлених підрозділів юридичної особи, утвореної відповідно до законодавства іноземної держави, державної політики у сфері архівної справи і діловодства, у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції.<sup>124</sup> Отже, повноваження зазначених вище міністерств вказують на потребу створення комунікаційної платформи для формування та реалізації питань, пов'язаних з розвитком правового забезпечення та цифрової інфраструктури, надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, їх колаборації.

Повноваження органів місцевого самоврядування щодо реєстрації документів на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів згідно з вимогами Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено нормами ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування» у правовому режимі делегованих повноважень.

<sup>122</sup> Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#n12>; Положення про Міністерство цифрової трансформації: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#n12>

<sup>123</sup> Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#top>

<sup>124</sup> Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#top>

Згідно з ч. 2 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» дозвіл на виконання будівельних робіт видається органами державного архітектурно-будівельного контролю на безоплатній основі протягом десяти робочих днів з дня реєстрації заяви.

Для отримання дозволу на виконання будівельних робіт суб'єкти господарювання, які здійснюють будівельну діяльність, звертаються до Центру надання адміністративних послуг або Державної інспекції архітектури та містобудування України. Це можна зробити особисто, через законного представника, шляхом відправлення документів поштою (рекомендованим листом) або заповнити заяву на отримання послуги онлайн на сайті <https://diia.gov.ua>. Перелік документів визначено у ч. 3 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Результатом розгляду може бути рішення про надання дозволу на виконання будівельних робіт або відмова у наданні дозволу на виконання будівельних робіт. Строк розгляду заяви становить 10 робочих днів. Зазначена адміністративна послуга надається на безкоштовній основі. У випадку відмови, таке рішення можна оскаржити у окружному адміністративному суді шляхом подання позовної заяви протягом шестимісячного строку або до Міністерства розвитку громад та територій України.<sup>125</sup>

До реєстраційних повноважень у сфері соціального захисту населення належать питання повідомна реєстрація в установленому порядку колективних договорів і територіальних угод відповідного рівня у правовому режимі делегованих повноважень згідно з ч. 1 ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування».

Відповідно до норм ст. 3 Закону України «Про колективні договори і угоди» сторонами колективного договору є роботодавця та/або уповноважені представники роботодавця та первинні профспілкові організації. Згідно з вимогами ст. 9 Закону України «Про колективні договори і угоди» колективні договори і територіальні угоди іншого рівня підлягають повідомній реєстрації в установленому порядку місцевими органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування відповідно до порядку повідомної реє-

---

<sup>125</sup> Дозвіл на виконання будівельних робіт. Ідентифікатор послуги 00137 / Портал Дія. URL: <https://guide.diia.gov.ua/view/vydacha-dozvolu-na-vykonannia-budivelnnykh-robit-2515ce43-d9a2-4644-9850-af44edb39540>

страції галузевих (міжгалузевих) і територіальних угод, колективних договорів від 13.02.2013 № 115<sup>126</sup>.

Подати заяву на отримання послуги заявник може особисто або через законного представника шляхом відправлення документів поштою (рекомендованим листом). Суб'єктом звернення є фізична особа, юридична особа, фізична особа-підприємець. Для реєстрації необхідно подати копії свідоцтва про підтвердження репрезентативності суб'єктів профспілкової сторони та сторони роботодавців, які брали участь у колективних переговорах з питань укладення цієї угоди Примірник угоди (договору) разом із додатками та супровідним листом у вигляді оригіналу паперового документа з прошитими і пронумерованими сторінками або у вигляді оригіналу електронного документа з пов'язаними з ним кваліфікованими електронними підписами, або у вигляді електронної копії оригіналу паперового документа (фотокопії), засвідченої кваліфікованою електронною печаткою. Колективні договори, територіальні угоди іншого рівня підлягають повідомній реєстрації районними, районними у м. Києві та Севастополі держадміністраціями, виконавчими органами сільських, селищних та міських рад. Повідомна реєстрація проводиться з метою оприлюднення інформації про укладення угод (договорів), внесення до них змін і доповнень. Реєструючий орган не може відмовляти у повідомній реєстрації угоди (договору), повертати на доопрацювання, витребувати додаткові документи та встановлювати вимоги до оформлення угод (договорів). Примірник угоди (договору), поданий на повідомну реєстрацію в паперовій або електронній формі, зберігається в реєструючому органі до заміни новою угодою (договором). Результатом послуги є повідомна реєстрація територіальних угод, колективних договорів, змін і доповнень до них. Строк реєстрації становить 14 робочих днів. Зазначена послуга надається на безкоштовній основі. Отримати результати надання послуги заявник може особисто або через законного представника, поштовим відправленням на вказану при поданні заяви адресу (рекомендованим листом)<sup>127</sup>.

<sup>126</sup> Про порядок повідомної реєстрації галузевих (міжгалузевих) і територіальних угод, колективних договорів: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Форма типового документа, Перелік від 13.02.2013 № 115. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/115-2013-%D0%BF#top>

<sup>127</sup> Повідомна реєстрація галузевих (міжгалузевих) і територіальних угод, колективних договорів. Ідентифікатор послуги 01268 / Портал Дія. URL: <https://guide.dia.gov.ua/view/povidomna-reiestratsiia-haluzevykh-mizhhaluzevykh-i-terytorialnykh-uhod-kolektyvnykh-dohovoriv-a0e8deca-d529-4596-b559-b381ad601ff>

До реєстраційних повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів у правовому режимі делегованих повноважень згідно з ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування», що стосуються суб'єктів господарювання, є державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Державну реєстрацію юридичних осіб здійснюють районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, центри надання адміністративних послуг, нотаріуси.

Для отримання послуги необхідно подати заяву про реєстрацію фізичної особи підприємцем. Подається особисто, через законного представника, заява онлайн на сайті <https://diia.gov.ua/services/registraция-for>. Державна реєстрація фізичної особи підприємцем проводиться на підставі заяви, поданої заявником, шляхом звернення до державного реєстратора або в автоматичному режимі через кабінет громадянина на Порталі Дія без участі державного реєстратора. Заява про реєстрацію ФОП оформлюється згідно з формою 1, затвердженою наказом Мініюсту від 18 листопада 2016 р. № 3268/5, підписується заявником. У заяві зазначається прохання про реєстрацію такої особи платником податку на додану вартість та/або обрання спрощеної системи оподаткування.

Якщо документи подаються особисто через державного реєстратора, заявник пред'являє документ, що відповідно до закону посвідчує особу. У разі подання документів представником додатково подається примірник оригіналу (нотаріально засвідчена копія) документа, що підтверджує його повноваження. Для цілей проведення реєстраційних дій документом, що засвідчує повноваження представника, є документ, що підтверджує повноваження законного представника особи, або нотаріально посвідчена довіреність.

Результат послуги – внесення реєстраційного запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Отримати результати надання послуги заявник може особисто або через законного представника чи на сайті <https://diia.gov>.

ua/. Адміністративний збір за дану послугу відсутній. Реєстрація здійснюється протягом 1 робочого дня.

У випадку відмови надання послуги можна оскаржити у Колегії з розгляду скарг у сфері державної реєстрації, Окружному адміністративному суді.

Колегія з розгляду скарг у сфері державної реєстрації розглядає скарги протягом 60 календарних днів з дня прийняття рішення, що оскаржується, або з дня, коли особа дізналася чи могла дізнатися про порушення її прав відповідною дією чи бездіяльністю. Скарга подається поштовим зв'язком (рекомендованим листом з описом вручення) або особисто (письмова скарга). Граничний строк розгляду скарги у порядку передбаченому Законом України «Про звернення громадян» (1 місяць від дня надходження. Якщо в місячний термін розглянути скаргу неможливо – строк може бути подовжено, при цьому загальний термін розгляду скарги не може перевищувати 45 днів).

У скарзі має бути зазначено: повне найменування (ім'я) оскаржувача, його місце проживання чи перебування (для фізичних осіб) або місцезнаходження (для юридичних осіб), а також найменування (ім'я) представника оскаржувача, якщо скарга подається представником. Зміст оскаржуваного рішення, дій чи бездіяльності та норми законодавства, які порушено, на думку оскаржувача. Засвідчені в установленому порядку копії документів, що підтверджують факт порушення прав оскаржувача, у випадку оскарження представником – довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника оскаржувача<sup>128</sup>.

Суб'єктами надання послуги районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, державні та приватні нотаріуси, державні реєстратори, центри надання адміністративних послуг

Для отримання послуги необхідно подати заяву на отримання послуги особисто або через законного представника, шляхом відправлення документів поштою (рекомендованим листом).

Суб'єктами звернення може бути фізична особа, юридична особа.

Заява про державну реєстрацію права власності на нерухоме майно (державний реєстратор, уповноважена особа за допомогою

<sup>128</sup> Реєстрація ФОП. Ідентифікатор послуги 00106 / Портал Дія. URL: <https://guide.diia.gov.ua/view/derzhavna-reiestratsiia-fizichnoi-osoby---pidpriyemtsia-f369b2af-e580-4dd3-9cb8-30753de06ccb>

програмних засобів ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно формує та роздруковує заяву, на якій заявник (за умови відсутності зауважень до відомостей, зазначених у ній) проставляє власний підпис).

Перелік документів, необхідних для реєстрації, визначено нормами ст. 27 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», Порядком державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 року № 1127. До переліку документів входить документ що підтверджує сплату адміністративного збору. Документи можуть бути подані особисто або в електронній формі. Якщо документи подаються особисто, заявник пред'являє документ, що відповідно до закону посвідчує особу. У разі подання документів представником додатково подається примірник оригіналу (нотаріально засвідчена копія) документа, що підтверджує його повноваження.

Необхідно зауважити, що державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень проводиться державним реєстратором за місцезнаходженням нерухомого майна.

Результатом адміністративної послуги є внесення реєстраційного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та витяг з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно в паперовій чи електронній формі. Отримати результати надання послуги заявник може особисто або через законного представника, поштовим відправленням на вказану при поданні заяви адресу (рекомендованим листом) чи на сайті <https://rrp.minjust.gov.ua/>.

Адміністративний збір за послугу становить 0,1 прожитковий мінімум для працездатних осіб. Строк надання адміністративної послуги 5 робочих днів. Але передбачено скорочені строки за які сплачується підвищений адміністративний збір.

Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» визначає підстави для відмови у наданні послуги. У випадку відмови у вчиненні реєстраційних дій, таке рішення може бути оскаржено у Міністерства юстиції України або Окружному адміністративному суді<sup>129</sup>.

<sup>129</sup> Держреєстрація права власності на нерухоме майно. Ідентифікатор послуги 00041 / Портал Дія. URL: <https://guide.djia.gov.ua/view/derzhavna-reiestratsiia-prava-vlasnosti-na-nerukhome-maino-prava-dovirchoi-vlasnosti-iaak-sposobu-zabezpechennia-vykonannia-zobov-7c7aee7d-bed3-497c-8ff9-c4f855272a48>

Порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності державного реєстратора у Міністерстві юстиції України чи його територіальному органі врегульовано статтею 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004.

Частина 2 статті 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» визначає коло таких суб'єктів: Міністерство юстиції України та Територіальні органи Міністерства юстиції України.

*Міністерство юстиції України* розглядає: 1) скарги на рішення державного реєстратора про державну реєстрацію прав; 2) скарги на рішення, дії або бездіяльність територіальних органів Міністерства юстиції України. Під час розгляду скарги на рішення, дії або бездіяльність територіальних органів Міністерства юстиції України здійснюється перевірка відповідності законодавству у сфері державної реєстрації прав рішень, дій або бездіяльності державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації прав, що оскаржувалися до відповідного територіального органу.

*Територіальні органи Міністерства юстиції України* розглядають скарги на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації (крім рішень про державну реєстрацію прав), які здійснюють діяльність у межах території, на якій діє відповідний територіальний орган.

Згідно з ч. 3 ст. 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації прав можуть бути оскаржені до Міністерства юстиції України, його територіальних органів особою, права якої порушено, протягом двох місяців з дня, коли особа дізналася чи могла дізнатися про порушення своїх прав.

Рішення, дії або бездіяльність територіальних органів Міністерства юстиції України можуть бути оскаржені до Міністерства юстиції України протягом одного місяця з дня, коли особа дізналася чи могла дізнатися про порушення своїх прав.

Скарга на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав подається у письмовій формі та має містити відомості про прізвище, ім'я, по батькові (найменування) скаржника, його місце проживання (місцезнаходження), номер телефону та/або адресу електро-

ної пошти, суть (реквізити) оскаржуваного рішення, дій або бездіяльності, обставини, якими обґрунтовується порушення прав скаржника, а також прохання (вимоги) скаржника та дату складення скарги.

Якщо з дня прийняття оскаржуваного рішення, здійснення дії або бездіяльності сплило більше двох місяців (частини 3 статті 37), а у іншому випадку більше одного місяця (абзац 3 частини 3 статті 37), скарга має містити також відомості про дату, коли скаржник дізнався про порушення своїх прав.

Скарга на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав має бути підписана скаржником або його представником. Така скарга може бути подана в електронній формі за умови підписання її скаржником або його представником з використанням кваліфікованого електронного підпису або застосуванням засобів електронної ідентифікації з високим рівнем довіри відповідно до вимог законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги». До скарги, підписаної представником, додаються докази на підтвердження його повноважень.

До скарги на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав можуть бути додані документи (їх копії), що підтверджують порушення прав скаржника.

До скарги на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав, що подається представником скаржника, додається довіреність чи інший документ, що підтверджує його повноваження, або копія такого документа, засвідчена у встановленому порядку.

Скарга на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав, що подана особою, яка не має на це повноважень, або що не містить відомостей про прізвище, ім'я, по батькові (найменування) скаржника, його місце проживання (місцезнаходження), суть (реквізити) оскаржуваного рішення, дій або бездіяльності, обставини, якими обґрунтовується порушення прав скаржника, дати, коли скаржник дізнався про порушення своїх прав (якщо зазначення такої дати є обов'язковим), підпис скаржника або його представника, повертається скаржнику на підставі мотивованого рішення Міністерства юстиції України, його територіального органу не пізніше як через 15 днів з дня її надходження.

Скарга, подана в електронній формі без використання кваліфікованого електронного підпису або без застосування засобів елек-

тронної ідентифікації з високим рівнем довіри відповідно до вимог законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги», повертається скаржнику на підставі мотивованого рішення Міністерства юстиції України, його територіального органу не пізніш як через 15 днів з дня її надходження.

Повернення скарги не позбавляє скаржника права на повторне її подання в установленому порядку. Перебіг строку на оскарження зупиняється з дня подання скарги до дня її повернення скаржнику.

Закінчення строку розгляду скарги на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав не є підставою для повернення скарги, відмови в її задоволенні чи залишення її без розгляду.

Скарга на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав, розгляд якої не належить до компетенції Міністерства юстиції України, його територіального органу, не пізніше п'яти днів з дня її надходження направляється за належністю, про що повідомляється скаржнику.

За результатами розгляду скарги на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав Міністерство юстиції України, його територіальні органи приймають одне з таких мотивованих рішень, яке не пізніше наступного робочого дня з дня його прийняття розміщується на офіційному вебсайті Міністерства юстиції України<sup>130</sup> чи відповідного територіального органу:

- про задоволення скарги (якщо оскаржувані рішення, дії або бездіяльність не відповідають законодавству у сфері державної реєстрації прав);
- про відмову в задоволенні скарги (якщо оскаржувані рішення, дії або бездіяльність відповідають законодавству у сфері державної реєстрації прав);
- про залишення скарги без розгляду по суті.

Міністерство юстиції України, його територіальні органи залишають скаргу на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав без розгляду по суті, якщо:

- 1) встановлений Законом для подання скарги строк сплив до дня її подання;

---

<sup>130</sup> Архів рішень, прийнятих за результатами розгляду скарг у сфері державної реєстрації.  
URL: <https://minjust.gov.ua/m/arhiv-rishen-priynyatih-za-rezultatami-rozglyadu-skarg-u-sferi-derjavnoi-reestratsii>

2) Міністерством юстиції України, його територіальним органом за результатами розгляду скарги з такого самого питання вже приймалося рішення про задоволення скарги або про відмову в її задоволенні;

3) наявна інформація про відкрите за заявою скажника судове провадження, предметом якого є оскарження тих самих рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації прав;

4) скаргу подано особою, права якої у зв'язку з оскаржуваним рішенням, дією або бездіяльністю у сфері державної реєстрації прав не порушено;

5) скаргу подано особою, яка не має на це повноважень;

6) скажником подано до Міністерства юстиції України, його територіального органу заяву про залишення скарги без розгляду;

7) набрало законної сили судове рішення, яким оскаржуване рішення скасовано або оскаржувані дії, бездіяльність у сфері державної реєстрації прав визнані вчиненими з порушенням цього Закону та анульовані;

8) скаргу подано на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав, що прийняті, вчинені до 1 січня 2016 року.

Отже, на сьогодні триває децентралізація адміністративних послуг від органів державної влади до органів місцевого самоврядування що надаються юридичним особам на місцях. На даний процес значний вплив мають зміни у структурі територіальних органів центральних органів виконавчої влади, цифровізація адміністративних послуг, підготовка інфраструктури для надання адміністративних послуг. Перелік адміністративних послуг що надає орган місцевого самоврядування залежить від інституційної спроможності. Значне коло процедурних питань потребує законодавчого врегулювання, внаслідок чого реалізація таких послуг юридичним особам органи місцевого самоврядування стикаються є ускладненою. Розвиток реєстраційних правовідносин на рівні органів місцевого самоврядування свідчить про незворотність процесу делегування таких повноважень центральними органами виконавчої влади. Це призводить до збільшення кількості суб'єктів надання таких послуг, демонополізації адміністративних реєстраційних послуг, наповнення бази даних Єдиних державних реєстрів, виконання функцій держави на високому організаційно-правовому рівні. Тому питання надання адміністративних реєстраційних послуг

органами місцевого самоврядування юридичним особам потребує подальших наукових досліджень.

## **1.5. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування: сучасний стан та використання європейського досвіду**

Однією з найбільш результативних і вагомих стратегічних реформ, які були проголошені й впроваджені Урядом України, була реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, основоположні засади якої були визначені прийнятим розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»<sup>131</sup> у 2014 р. й спрямовані на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг.

Упродовж 2015–2017 рр. процес децентралізації продовжився, був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>132</sup> та внесено зміни до Бюджетного й Податкового кодексів, відповідно до яких значна частина повноважень і відповідальності у фінансовій та бюджетній сфері була передана новоствореним об'єднаним територіальним громадам (далі – ОТГ).

Відтак, одним із першочергових завдань, спрямованих на забезпечення належного функціонування ОТГ та виконання ними свої функцій у частині фінансування нагальних соціальних потреб громад на основі принципу субсидіарності, реалізації програми їх економічного та технологічного розвитку, є завдання формування фінансових ресурсів в обсягах достатніх для забезпечення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території.

---

<sup>131</sup> Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

<sup>132</sup> Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-VIII#Text>

Незважаючи на наявні значні можливості та інноваційність у сфері формування власних фінансових ресурсів ОТГ у сучасних умовах, більшість ОТГ відчувають їх катастрофічну нестачу та переважно орієнтується на надходження з державного бюджету. Основною причиною такої ситуації є як брак досвіду формування фінансових ресурсів територіальних громад, так і недостатня правова обізнаність в цих питаннях.

З огляду на це на сьогоднішній принципівого значення набувають питання визначення можливостей та перспектив залучення фінансових ресурсів для забезпечення фінансової незалежності й соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

Проблеми формування фінансових ресурсів територіальних громад привертають увагу не тільки фахівців-практиків та громадськості, але повсякчас є предметом дискусій для політиків та об'єктом досліджень для вчених, оскільки донині є чимало прогалин та суперечностей у нормативно-правових актах, недостатньою є взаємодія органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, залишається високим рівень дотаційності бюджетів ОТГ тощо.

Питання формування фінансових ресурсів місцевими бюджетами досліджували вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема, О. Врублевський<sup>133</sup>, В. Дем'яненко<sup>134</sup>, М. Коваленко, Г. Швороб, Т. Мацієвич<sup>135</sup>, А. Руснак, Л. Алешенко<sup>136</sup>, С. Сембер, О. Чубарь, К. Машіко<sup>137</sup>, Н. Спасів<sup>138</sup>, Ж. Гарбар та Т. Бондалетова<sup>139</sup>, Н. Voznyak, O. Mulksa,

<sup>133</sup> Врублевський О. Як залучити гранти для розвитку громад: поради старостам. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10564>

<sup>134</sup> Дем'яненко В.Є. Модернізація сільських територіальних громад та фінансового механізму забезпечення їх розвитку. *Вісник Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету*. 2015. № 4. С. 115–120.

<sup>135</sup> Коваленко М. А., Швороб Г. М., Мацієвич Т. О. Шляхи поліпшення фінансового забезпечення діяльності територіальних громад. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 1. С. 36–42.

<sup>136</sup> Руснак А. В., Алешенко Л. О. Перспективи формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад. *Агросвіт*. 2018. № 6. С. 18–24. URL: [http://www.agrosvit.info/pdf/6\\_2018/5.pdf](http://www.agrosvit.info/pdf/6_2018/5.pdf)

<sup>137</sup> Сембер С. В., Чубарь О. Г., Машіко К. С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. *Регіональна економіка*. 2015. № 3 (77). С. 81–90.

<sup>138</sup> Спасів Н. Я. Фінанси об'єднаних територіальних громад: детермінанти та пріоритети розвитку: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. 480 с.

<sup>139</sup> Гарбар Ж. В., Бондалетова Т. О. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Економіка та держава*. 2021. № 6. С. 45–51.

T. Kloba and L. Kloba<sup>140</sup>, D. Xin, Koliada T. and G. Muzychenko<sup>141</sup> Ці питання досліджують зарубіжні вчені. Особлива увага приділяється фінансовій стійкості органів місцевого самоврядування та місцевих територій<sup>142</sup>, в тому числі аграрних<sup>143,144</sup>.

Водночас аналіз праць вітчизняних науковців дає підстави стверджувати про необхідність більш ґрунтовного дослідження наявного потенціалу фінансових ресурсів ОТГ сільських територій задля забезпечення успішності їх функціонування.

Завданням цього дослідження є визначення основних джерел формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та обґрунтування підходів щодо використання наявних можливостей підвищення їх фінансового потенціалу на основі максимального використання делегованих функцій і повноважень наданих ОТГ у процесі децентралізації та стабільного забезпечення їх державної фінансової підтримки.

*Основні принципи формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів.* Наявність достатніх фінансових ресурсів в ОТГ є запорукою того, що така громада здатна надавати більш якісні та більш різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва, залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади.

Фінансові ресурси ОТГ включають фінансові ресурси різних економічних агентів, зокрема, місцевих та центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, фінансових установ

---

<sup>140</sup> Halyna Voznyak, Olha Mulksa, Taras Kloba and Lev Kloba (2021). Assessing and strengthening budgetary security of regions and their amalgamated hromada in an unstable economy: A case for Ukraine. *Public and Municipal Finance*, 10(1), 138–150.

<sup>141</sup> Xin, D., Koliada, T., & Muzychenko, G. (2021). Assessment of the Impact of Budget Decentralization on sustainable Development of Territorial Communities in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*, 7(4), 8–17.

<sup>142</sup> Sinervo L.– M. Financial Sustainability of Local Governments in the Eyes of Finnish Local Politicians. *Sustainability*. 2020. 12, 10207.

<sup>143</sup> Kanokwan Meesook, Jayant K. Routray, Mokbul M. Ahmad Rural Local Government Finance and Its Management in Thailand: Reflections and Prospective Through Tambon Administrative Organisations. *International Journal of Rural Management*. 2020. 16(2). 199–224.

<sup>144</sup> Hualou Long, Shuangshuang Tu, Dazhuan Ge, Tingting Li, Yansui Liu. The allocation and management of critical resources in rural China under restructuring: Problems and prospects. *Journal of Rural Studies*. 2016. 47. 392–412.

та неурядових організацій, а також іноземних держав та міжнародних фінансових організацій<sup>145</sup>.

У сфері місцевого самоврядування Радою Європи розроблено низку документів: «European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities»<sup>146</sup> («Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями»); «Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level»<sup>147</sup> («Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні»); «Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life»<sup>148</sup> (Переглянута «Європейська хартія участі молоді в муніципальному та регіональному житті»); «European Urban Charter»<sup>149</sup> («Європейська хартія міст»); «Manifesto for a New Urbanity. European Urban Charter II»<sup>150</sup> («Маніфест за Нову Урбаністику. Європейська хартія міст»).

Центральне місце серед них займає «*European Charter of Local Self-Government*» («Європейська хартія місцевого самоврядування бу»)»<sup>151</sup>. Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування (*European Charter of Local Self-Government*), що була здійснена у 1997 році, зумовила взяття державою зобов'язань міжнародних стандартів організації та функціонування місцевого самоврядування.

У статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування викладені наступні підходи до формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування:

<sup>145</sup> Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку: навч. посіб. / В. Мамонova, Н. Балдич, Н. Гринчук, Л. Чорній, К. Рубановський, М. Борода. Київ: Центр громадської експертизи. Проект «Місцевий економічний розвиток міст України», 2013. 176 с.

<sup>146</sup> European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (1980). URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106>

<sup>147</sup> Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (1992). URL: <https://rm.coe.int/168007bd26>

<sup>148</sup> Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life (2015). URL: <https://rm.coe.int/168071b4d6>

<sup>149</sup> European Urban Charter (1992). URL: <https://rm.coe.int/168071923d>

<sup>150</sup> Manifesto for a New Urbanity. European Urban Charter II (2008). URL: <https://rm.coe.int/urban-charter-ii-manifesto-for-a-new-urbanity-publication-a5-58-pages-/168095e1d5>

<sup>151</sup> European Charter of Local Self-Government (1985). URL: <https://rm.coe.int/168007a088>; Європейська хартія місцевого самоврядування: хартія від 15 жовт. 1985р.: ратифікована законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036)

1. Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.

2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом.

3. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

4. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.

5. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності.

6. З органами місцевого самоврядування повинні належним чином проводитись консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів.

7. У міру можливості, дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проєктів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції.

8. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Загалом Європейська хартія місцевого самоврядування окремо не вимагає незалежності бюджетів місцевих органів влади, але визначає їх самостійність у виконанні своїх функцій, а також право володіти фінансовими ресурсами, право встановлювати в межах за-

кону ставка місцевих податків і зборів у складі місцевих бюджетів, формування власних фінансових ресурсів.

Ці положення фактично визначають межі повноважень органів місцевого самоврядування в частині формування місцевих податків і зборів. У Хартії наголошується, що частина фінансових ресурсів має формуватися за рахунок місцевих податків і зборів, тих податків і зборів, які встановлюються цими органами самостійно. Однак сума цієї частки не встановлена, враховуючи різні умови кожної країни. Крім того, відповідно до цього пункту органи місцевого самоврядування мають право в межах закону визначати ставки місцевих податків і зборів.

*Основні групи фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідно до бюджетного законодавства.* Ґрунтуючись на такому підході щодо формування фінансових ресурсів ОТГ цілком обґрунтованим є визначення наступних джерел формування фінансових ресурсів ОТГ: бюджетні, інвестиційні, кредитні та грантові.

Практика діяльності більшості ОТГ сільських територій засвідчує той факт, що донині основними джерелами фінансових ресурсів ОТГ є бюджетні ресурси внутрішнього і зовнішнього походження.

До бюджетних ресурсів внутрішнього походження відносяться: надходження від податків та зборів, продаж комунального майна та оренда комунального майна.

Згідно зі статтею 64 Бюджетного кодексу України<sup>152</sup> до складу доходів загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад включаються податки, збори та інші доходи, що підлягають зарахуванню до бюджетів ОТГ. Продаж та оренда комунального майна також можуть забезпечити чималі суми надходження коштів до бюджету ОТГ.

Продаж комунального майна – це механізм, що передбачає перехід прав власності на комунальні активи й дає змогу швидкого залучення коштів, однак лише одноразово. У розвинутих країнах згаданий механізм застосовують досить обмежено, оскільки там усвідомлюють вичерпність такого способу забезпечення надходжень до бюджету. Оренда комунального майна – механізм, що передбачає тимчасовий перехід права володіння та користування об'єктами комунальної власності.

<sup>152</sup> Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

Місцевий бюджет одержує від оренди комунального майна набагато менші надходження, ніж від його продажу, проте вони мають відновлювальний характер і не призводять до втрати права власності на відповідні активи. Як в міжнародній, так і в українській практиці, найбільш розповсюдженою формою використання цього механізму є довго- та середньострокова оренда земельних ділянок<sup>153</sup>.

До бюджетних ресурсів зовнішнього походження відносяться: цільові субвенції з Державного бюджету, у т.ч. у рамках виконання державних або регіональних цільових програм, інвестиційних проектів (програм), чи фінансування проектів ОТГ з Державного фонду регіонального розвитку.

Державні цільові програми – механізм залучення коштів центрального бюджету на вирішення проблем у певній галузі або на певній території, що визнані пріоритетними на загальнодержавному рівні і мають системний характер (у міжнародній практиці найбільше відповідають національним галузевим програмам та програмам розвитку окремих територій). Поряд із центральним урядом місцеві органи влади можуть виступати ініціаторами і співвиконавцями таких програм, залучаючи з центрального бюджету додаткові ресурси для вирішення найбільших проблем місцевого значення<sup>154</sup>.

Місцеві цільові програми – механізм планування та управління місцевим розвитком, що в тій чи іншій формі застосовується у більшості населених пунктах світу (в міжнародній практиці більше відомий як територіальні та галузеві стратегії розвитку). Особливістю застосування цього механізму є те, що міські цільові програми дають змогу не тільки планувати відповідні видатки місцевих бюджетів, а й залучати додаткове фінансування у вигляді цільових трансфертів з державного бюджету надходжень у рамках державно-приватного партнерства чи концесії, інвестицій, кредитів тощо, у такий спосіб збільшуючи дохідну частину місцевого бюджету<sup>155</sup>.

Фінансування проектів з Державного фонду регіонального розвитку – механізм виконання інвестиційних програм і проектів регі-

<sup>153</sup> Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко, Н.М. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, О.С. Ігнатенко, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, В.В. Юзефович. Київ, 2017. 107 с.

<sup>154</sup> Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко, Н.М. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, О.С. Ігнатенко, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, В.В. Юзефович. Київ, 2017. 107 с.

<sup>155</sup> Там само.

онального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури, індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів. Програми і проекти, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10%. Проект регіонального розвитку перш за все має бути спрямований на розвиток інфраструктури, підприємництва, давати мультиплікаційний ефект<sup>156</sup>.

Створення Державного фонду регіонального розвитку є однією з умов прискорення соціально-економічного розвитку регіонів України, переведення державних інструментів регіонального розвитку на нову основу, відходу від старої практики фінансування лише будівництва нових об'єктів, особливо бюджетні субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів, субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, державні цільові програми.

Фінансування проектів з Державного фонду регіонального розвитку – механізм реалізації інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (включаючи проекти співробітництва між об'єднаними громадами), спрямованих на регіональний розвиток, інфраструктуру, індустріальні та інноваційні парки та відповідають пріоритетам Державної стратегії регіонального розвитку та відповідні стратегії розвитку регіонів. Програми та проекти, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів у розмірі 10%.

Проект регіонального розвитку насамперед має бути спрямований на розвиток інфраструктури, підприємництва, давати мультиплікативний ефект. Інвестиційні програми та проекти регіонального розвитку, які затверджені до фінансування з державного фонду регіонального розвитку, відбираються на конкурсних засадах.

До 2021 року відбір інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку здійснювався з використанням таких критері-

---

<sup>156</sup> Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко, Н.М. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, О.С. Ігнатенко, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, В.В. Юзефович. Київ, 2017. 107 с.

їв: 1) сфера, на яку поширюється розв’язання проблеми (проекти об’єднаних громад оцінюються окремо); 2) вплив проекту на вирішення проблеми; 3) інноваційність проекту; 4) співфінансування з місцевих бюджетів (окремо оцінюються громади, потенційно неспроможні та потенційно здатні вирішити проблему); 5) соціально-економічна спрямованість проекту<sup>157</sup>. У 2021 році наказом Міністерства розвитку громад та територій України «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку» встановлені такі критерії відбору: 1) актуальність та доцільність проекту, в т.ч. відповідність проекту технічному завданню, теориторіях, визначеній у технічному завданні на яку матиме вплив його реалізація та ступінь впливу проекту на вирішення проблеми; 2) ефективність та сталість проекту, в т.ч. соціально-економічний ефект від реалізації проекту, сталість проекту, відповідність видів діяльності цілям та очікуваним результатам; 3) рівень співфінансування з місцевих бюджетів щодо проектів; 4) спеціальні критерії, які охоплюють створення сприятливих умов для залучення інвестицій<sup>158</sup>

*Тенденції формування доходів місцевих бюджетів в Україні та податкових зокрема.* Ефективність формування фінансових ресурсів об’єднаних громад в умовах активізації процесів фінансової децентралізації слід розглядати з огляду на структуру доходів місцевих бюджетів та механізм їх формування.

Незважаючи на постійне зростання всіх основних складових доходів місцевих бюджетів (зокрема, за останні 10 років у середньому у 2,5 раза), офіційні трансферти займали і займають найбільшу питому вагу в доходах місцевих бюджетів. Середній показник по Україні у 2008 році становив 46%, у 2016–2018 роках – 53–54%. При цьому частка податкових надходжень за ос-

<sup>157</sup> Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.04.2015 р. № 80. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0488-15>

<sup>158</sup> Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку: наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 15.06.2021 р. № 150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0931-21#n56>

тани дванадцять років навіть зменшилася: у 2008 році вона становила 43%, у 2016–2017 роках – 40%, у 2018 році – 41%, у 2019 році – 48%. Водночас у 2020 році суттєво зросла частка податкових надходжень (61%) і відповідно зменшилася частка офіційних трансфертів (34%). У 2020 році місцевим бюджетам надано трансфертів (базова дотація, додаткова дотація, субвенція) з державного бюджету на загальну суму 161,0 млрд. грн, що на 100,4 млрд. грн менше порівняно з 2019 роком. Зменшення міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів відбулося, в тому числі, за рахунок зменшення медичної субвенції. Ця субвенція надійшла місцевим бюджетам лише у I кварталі 2020 року; з 1 квітня 2020 року заклади охорони здоров'я переведено на фінансування через Національну службу охорони здоров'я України відповідно до Програми державних гарантій медичного обслуговування.

Інші види доходів займають незначну частку в загальних доходах місцевих бюджетів: частка неподаткових надходжень коливається в межах 5–6%, а частка інших надходжень (від операцій з капіталом, іноземних урядів і міжнародних організацій, трастових фондів) становить незначну частку, яка не перевищує за останні роки 1% (рис. 1.5.1).

Відповідно до Податкового кодексу України<sup>159</sup>, місцеві податки включають два податки та два збори: 1) податок на майно, який включає податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок, плата за землю; 2) єдиний податок; 3) збір за місця для паркування транспортних засобів; 4) туристичний збір.

---

<sup>159</sup> Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

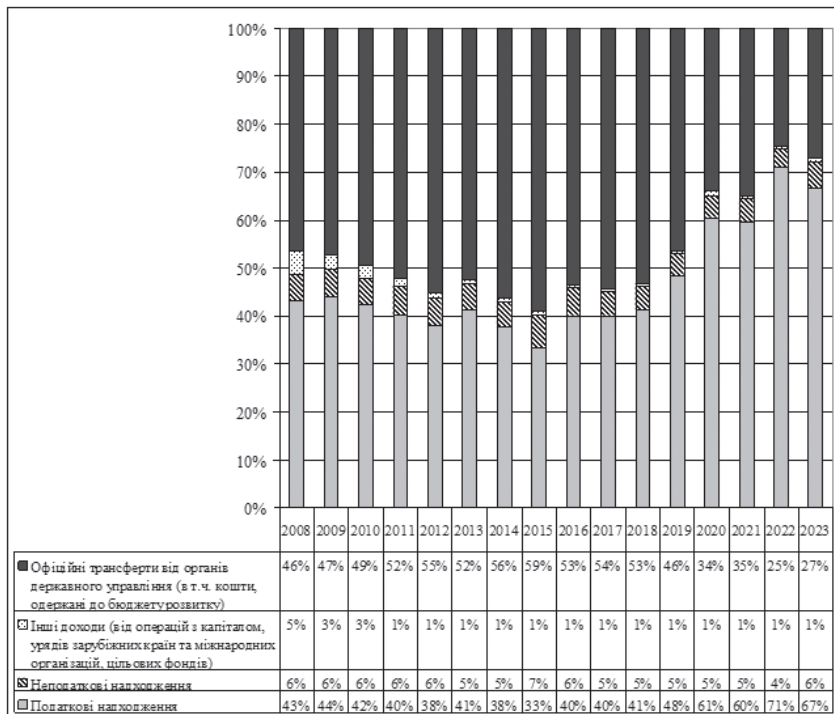


Рис. 1.5.1. Структура доходів місцевого бюджету

Джерело: складено авторами за даними офіційної статистики<sup>160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167</sup>.

<sup>160</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2010». Київ, 2011. 291 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirk>

<sup>161</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2013». Київ, 2014. 244 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirk>

<sup>162</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2015». Київ, 2016. 307 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirk>

<sup>163</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2016». Київ, 2017. 316 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirk>

<sup>164</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2017». Київ, 2018. 308 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirk>

<sup>165</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2018». Київ, 2019. 309 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirk>

<sup>166</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2019». Київ, 2020. 298 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirk>

<sup>167</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2020». Київ, 2021. 299 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirk>

Для з'ясування ступеня залежності місцевих бюджетів від державного бюджету доцільно розглянути структуру їх податкових надходжень, які відповідно до Бюджетного кодексу формуються не лише за рахунок місцевих податків і зборів, а й деяких загальнодержавних податків, закріплених за місцевими бюджетами, зокрема: податок на доходи фізичних осіб; акцизний збір; податок на прибуток підприємств; рентна плата за користування надрами (табл. 1.5.1).

У структурі податкових надходжень місцевих бюджетів переважають загальнодержавні податки та збори, частка яких у 2015 році становила 72,5%, у 2016 році – 71,2%, у 2017–2018 роках – 73,8%, у 2019 році – 72,8%, у 2020 році – 73,5%, в 2023 році – 77,0%. До таких податків і зборів належать: податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів, акцизний податок, екологічний податок.

Відповідно, частка доходів, що передаються з державного бюджету до місцевих, до складу яких входять офіційні трансферти та загальнодержавні податки і збори, у 2015–2019 роках становила 81,6–83,9% (табл. 1.5.2). У 2020 році така залежність знизилася до 78,5% через описані вище причини: зменшення офіційних трансфертів через переформатування процесу надання медичної субвенції; в 2023 році ця частка також становить 78,4%.

## 1.5. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування: сучасний стан...

Таблиця 1.5.1

## Обсяг та структура податкових надходжень до місцевих бюджетів

Позивник	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Загальноподатковий податок	71,2	104,6	148,4	171,5	197,0	209,9	256,8	309,2	334,5	72,5%	71,2%	73,8%	73,8%	72,8%	73,5%	74,1%	78,6%	77,0%
Податок на збір на доходи фізичних осіб	54,9	79,0	110,7	138,2	165,5	177,8	212,2	272,2	289,4	55,9%	53,8%	55,0%	59,4%	61,2%	62,3%	61,2%	69,2%	66,6%
Податок на прибуток підприємств	4,3	5,9	6,5	9,3	10,2	9,8	16,1	13,5	15,5	4,4%	4,0%	3,2%	4,0%	3,8%	3,4%	4,6%	3,4%	3,6%
Податок на власність	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Регіональна плата за використання інших природних ресурсів	2,2	2,5	2,5	4,8	5,3	4,6	8,6	8,7	6,0	2,2%	1,7%	1,2%	2,1%	2,0%	1,6%	2,5%	2,2%	1,4%
Акцизний податок	7,7	11,6	13,2	13,8	13,7	15,6	17,8	13,1	22,4	7,8%	7,9%	6,5%	5,9%	5,1%	5,4%	5,1%	3,3%	5,2%
Інші податки та збори, в т.ч. екологічний податок	2,1	5,6	15,7	5,4	2,2	2,1	2,1	1,6	1,3	2,2%	3,8%	7,8%	2,3%	0,8%	0,7%	0,6%	0,4%	0,3%
Місцеві податки збори, включаючи нараховані до 1 січня 2011 року	27,0	42,3	52,6	61,0	73,6	75,7	89,9	84,3	100,0	27,5%	28,8%	26,2%	26,2%	27,2%	26,5%	25,9%	21,4%	23,0%
Податок на майно	16,0	25,0	29,1	31,3	38,0	37,4	43,2	36,8	43,8	16,3%	17,0%	14,5%	13,4%	14,0%	13,1%	12,5%	9,4%	10,1%

Розділ 1. Правове регулювання організаційно-господарських відносин...

Показник	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2023								
плата за зем- лю	14,8	23,3	26,4	27,3	32,8	31,5	35,3	29,6	34,5	15,1%	15,9%	13,1%	11,7%	12,1%	11,0%	10,2%	7,5%	7,9%
транспортний податок	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,4%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Збір за місяця для паркуван- ня транспорт- них засобів	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Туристичний збір	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%
Єдиний пода- ток	11,0	17,2	23,4	29,6	35,3	38,0	46,3	47,2	55,8	11,2%	11,7%	11,6%	12,7%	13,0%	13,3%	13,3%	12,0%	12,8%
Всього подат- кових надхо- дів	98,2	146,9	201,0	232,5	270,5	285,6	346,7	393,5	434,5	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source: compiled by the authors using official statistics information<sup>168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175</sup>

<sup>168</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2015», Київ, 2016, 307 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbimik>  
<sup>169</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2016», Київ, 2017, 316 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbimik>  
<sup>170</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2017», Київ, 2018, 308 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbimik>  
<sup>171</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2018», Київ, 2019, 309 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbimik>  
<sup>172</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2019», Київ, 2020, 298 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbimik>  
<sup>173</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2020», Київ, 2021, 299 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbimik>  
<sup>174</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2021», Київ, 2022, 279 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbimik>  
<sup>175</sup> Open Budget <https://openbudget.gov.ua/?month=12&year=2022&budgetType=LOCAL>

Таблиця 1.5.2

## Залежність доходів місцевих бюджетів від загальнодержавних податків та офіційних трансфертів

Indicator	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Податкові надходження, млн. грн	98,2	146,9	201,0	232,5	270,5	285,6	346,7	393,5	434,5
Загально-державні податки, млрд. грн	71,2	104,6	148,4	171,5	197,0	209,9	256,8	309,2	334,5
Місцеві податки, млрд. грн	27,0	42,3	52,6	61,0	73,6	75,7	89,9	84,3	100,0
Офіційні трансферти, млрд. грн	174,0	195,4	272,6	298,9	260,3	160,2	202,7	136,8	177,4
Загально-державні податки та офіційні трансферти, млрд. грн	245,2	300,0	421,0	470,4	457,3	370,1	459,5	445,9	511,9
Загальні доходи місцевих бюджетів, млрд. грн	294,5	366,1	502,1	562,4	560,5	471,5	580,7	555,1	652,6
Частка загально-державних податків та офіційних трансфертів в загальних доходах місцевих бюджетів, %	83,3%	81,9%	83,9%	83,6%	81,6%	78,5%	79,1%	80,3%	78,4%

Source: compiled by the authors using official statistics information<sup>176, 177, 178, 179, 180,</sup>

181, 182, 183

<sup>176</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2015». Київ, 2016. 307 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>

<sup>177</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2016». Київ, 2017. 316 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>

<sup>178</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2017». Київ, 2018. 308 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>

<sup>179</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2018». Київ, 2019. 309 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>

<sup>180</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2019». Київ, 2020. 298 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>

<sup>181</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2020». Київ, 2021. 299 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>

<sup>182</sup> Статистичний збірник «Бюджет України 2021». Київ, 2022. 279 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>

<sup>183</sup> Open Budget <https://openbudget.gov.ua/?month=12&year=2022&budgetType=LOCAL>

Аналіз структури бюджетів укрупнених громад у сільській місцевості дозволяє виділити дві основні групи укрупнених громад. У бюджетах першої групи основним формуючим показником є єдиний податок з сільськогосподарських товаровиробників, земельний податок та орендна плата, оскільки займають більше половини їх доходу; інші складові (податок на доходи фізичних осіб, екологічний податок, акцизний податок, податок на нерухомість та неподаткові надходження) забезпечують у середньому 3% доходів бюджету. У бюджетах другої групи основним доходом є надходження від акцизного податку, меншу питому вагу займають єдиний податок від сільгоспвиробників та податок на землю.

Тому, розробляючи напрями вдосконалення формування фінансових ресурсів укрупнених громад у сільській місцевості, необхідно зосередити увагу на оптимізації повноважень місцевих органів влади.

Отже, розробляючи напрями вдосконалення оподаткування сільськогосподарських товаровиробників, необхідно враховувати те, що основним факторами впливу є трудові ресурси, земельні ресурси та додана вартість, зважаючи на зміни в податковому законодавстві починаючи з 2017 року (відміна спецрежиму по ПДВ та запровадження механізму бюджетної дотації). Основна увага повинна бути зосереджена на таких факторах, як земельні ресурси та додана вартість як об'єктах оподаткування, оскільки відносно трудових ресурсів та їх доходів сільськогосподарські товаровиробники виступають фактично лише податковими агентами.

*Обґрунтування напрямів підвищення ефективності повноважень об'єднаних громад у контексті встановлення місцевих податків і зборів.* Повноваження місцевих органів влади визначаються двома факторами: законодавчим регулюванням; здатність об'єднаних громад їх реалізувати.

Основні принципи формування фінансових ресурсів органів місцевого та регіонального самоврядування визначені в Європейській хартії місцевого самоврядування.<sup>184</sup> і в Рекомендації Rec(2005)1 Комітету міністрів державам-членам щодо фінансових ресурсів місцевих і регіональних органів влади<sup>185</sup>. У пункті 3 статті 9 Хартії зазначено, що «Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих

---

<sup>184</sup> European Charter of Local Self-Government (1985). URL: <https://rm.coe.int/168007a088>

<sup>185</sup> Recommendation Rec (2005) 1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131>

податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону»<sup>186</sup>.

Рекомендації Rec (2005)1 рекомендують урядам держав-членів:

(1) забезпечити справедливий розподіл державних фінансових ресурсів між різними рівнями влади, враховуючи обов'язки, покладені на кожен із цих рівнів, і зміни в цих обов'язках, а також економічні обставини;

(2) гарантувати місцевим органам влади систему фінансування своїх видатків, яка ґрунтується на таких принципах:

- ресурси місцевих органів влади та їх розподіл повинні відповідати вимогам ефективного виконання ними своїх повноважень;
- місцеві органи влади мають право в рамках національної економічної політики залучати відповідні власні ресурси;
- значна частка трансфертів і, загалом, власних ресурсів не повинна бути спрямована на конкретні цілі;
- розмір державних дотацій має бути справедливим, прозорим і передбачуваним; справедливість вимагає, щоб правила розподілу були універсальними, недискримінаційними, стабільними та не були ані довільними, ані обговорюваними на разовій основі;
- система фінансового вирівнювання повинна дозволяти місцевій владі надавати своїм громадянам, якщо вони цього бажать, порівнянний рівень послуг в обмін на порівнянний рівень оподаткування та зборів; ця система має враховувати як відмінності у фінансовій спроможності місцевих органів влади, так і відмінності у їхніх потребах у витратах;
- якщо цього вимагають вимоги національної економічної політики, слід вжити заходів для забезпечення відповідності системи фінансування місцевих органів влади в цілому цим вимогам; такі заходи повинні:
  - a. не бути непропорційним відповідним вимогам;
  - b. вести переговори з цими органами або їх представниками; і
  - v. запроваджуватися законом;
- спеціальні обмеження, які застосовуються до обмеженої кількості місцевих органів влади, мають бути скасовані, як тільки це дозволить ситуація.

<sup>186</sup> European Charter of Local Self-Government (1985). URL: <https://rm.coe.int/168007a088>

(3) переглянути – якщо необхідно – правову та адміністративну базу для місцевого оподаткування та субсидій місцевим органам влади, щоб заохотити покращення послуг та їх ефективне надання, а також правову та адміністративну базу для фінансового вирівнювання, щоб забезпечити справедливість та солідарність між органами влади, з належним урахуванням, зокрема, настанов, що додаються до цієї Рекомендації;

(4) залучати депутатів місцевих рад до обговорення реформ, необхідних у цій сфері, зокрема тих, які здійснюються відповідно до цієї Рекомендації, а також заходів щодо впровадження таких реформ.

К.В. Гарькавенко детально аналізує моделі системи місцевого оподаткування в залежності від компетенції органів місцевого самоврядування по запровадженню та стягненню місцевих податків і зборів<sup>187</sup>, а саме: модель повної автономії (місцеві органи влади мають право на свій розсуд вводити податки та збори, причому їх перелік законодавчо не визначається), та модель, при якій місцеві органи влади можуть запроваджувати податки і збори у відповідності до переліку, який визначається центральною владою. У межах другої моделі виділяються такі різновиди:

1) у законодавчому порядку повністю регламентуються всі питання, щодо стягнення місцевих податків і зборів;

2) у переліку вказується база оподаткування та граничні ставки, все інше визначається місцевою владою;

3) у законодавчому порядку визначається тільки перелік податків і зборів, які можуть встановлюватися місцевою владою, а база оподаткування, ставки податків, термін сплати та інше, визначається органами місцевого самоврядування.

Законодавче регулювання місцевого оподаткування базується на таких принципах: 1) податкова система України має два рівні: державний та місцевий; 2) розмежування сфери дії державної та місцевої податкової системи здійснюється на основі конституційного регулювання та законодавчого врегулювання основних засад; 3) принципи розмежування сфери державної та місцевої систем оподаткування повинні суворо дотримуватись у рамках реалізації податкової дисципліни; 4) податкова політика, яка здійсню-

---

<sup>187</sup> Гарькавенко К.В. Концептуальні засади та принципи розвитку власної доходної бази місцевого самоврядування. *Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси*. 2013. № 2. С. 115–122.

ється органами державної влади та місцевого самоврядування, є основою забезпечення єдності податкової системи.

Фактично на Україні застосовується змішаний різновид другої моделі, що визначається такими вимогами Податкового кодексу України:

1) передбачено чіткий перелік місцевих податків і зборів, а установлення місцевих податків та зборів, не передбачених Кодексом, забороняється;

(2) До повноважень Верховної Ради України належить визначення переліку місцевих податків і зборів та їх основних елементів, встановлення яких належить до компетенції сільських, селищних, міських рад і рад об'єднаних громад, утворених відповідно до закону та перспективного плану формування територій об'єднаних громад.

2) передбачено, що місцеві ради обов'язково установлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю) й вирішують питання щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору;

3) до повноважень сільських, селищних, міських рад щодо податків та зборів, зокрема, належить встановлення ставок місцевих податків та зборів у межах ставок, визначених Податковим кодексом;

(5) сільським, селищним, міським радам та радам об'єднаних громад, утвореним відповідно до закону та перспективного плану формування територій об'єднаних громад, не дозволяється встановлювати індивідуальні пільгові ставки місцевих податків і зборів за окремих юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та фізичних осіб або звільнити їх від сплати таких податків і зборів.

4) для справляння єдиного податку з юридичних осіб (платники III та IV груп) рішення місцевих рад не потрібні, оскільки ставки податку визначено Кодексом.

Закон України «Про місцеве самоврядування»<sup>188</sup> у складі повноважень сільських, селищних та міських рад передбачає загальні положення: встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, прийняття рішень щодо надання

---

<sup>188</sup> Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

згідно чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку.

Серед основних проблем місцевого оподаткування в контексті необхідності стимулювання інноваційної діяльності слід відзначити відсутність права органів місцевого самоврядування встановлювати власні податкові преференції на своїй території. Органи місцевого самоврядування України фактично позбавлені права впливу на складові місцевих податків. Така ситуація звужує можливості місцевого оподаткування, особливо у сфері стимулювання інноваційної діяльності суб'єктів господарювання регіону з метою посилення інноваційно-інвестиційного потенціалу регіону. Органи місцевого самоврядування об'єктивно змушені посилювати ефективність місцевих податків і зборів як інструментів регулювання шляхом збільшення кількості їх платників та збільшення об'єкта оподаткування, що досягається в основному за рахунок підвищення ефективності адміністрування цих податків і зборів.

Пропозиції щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування викладені в публікаціях науковців України, але вони стосуються лише єдиного податку IV групи, який сплачують сільгоспвиробники на спрощеній системі оподаткування<sup>189</sup>. Таким чином, місцевій владі заборонено встановлювати власні податки та збори, що, серед інших причин, призводить до низького рівня фінансової автономії на місцевому рівні, відсутності конкуренції між різними об'єднаними громадами. Водночас органи місцевого самоврядування позбавлені права впливати на елементи єдиного податку IV групи для сільгоспвиробників, який входить до групи місцевих податків і зборів. Відсутність повноважень щодо визначення ставок та інших елементів цього податку не забезпечує зростання надходжень до місцевих бюджетів та використання потенціалу земельних ресурсів. Для ефективного використання податкового потенціалу сільськогосподарських товаровиробників певного місцевого бюджету необхідно встановити диференційовані критерії,

---

<sup>189</sup> Босенко А. В. Організаційно-економічний механізм управління оподаткуванням сільськогосподарських товаровиробників в умовах поглиблення інтеграційних процесів: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03. Кіровоград: КНТУ, 2016. 271 с.; Оподаткування та державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників: регіональні пріоритети та євроінтеграційні процеси: монографія / Г. М. Давидов, Н. С. Шалімова, А. М. Лисенко, О. А. Магопець; за заг. ред. Г. М. Давидова, Н. С. Шалімової. Кропивницький: ФО-П Александрова М. В., 2017. 208 с.

які визначають можливість коригування елементів єдиного податку для місцевих органів влади та охоплювати такі елементи, як: платники податків, кількість площі, якість землі.

Тому, на нашу думку, необхідно розглянути питання щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо інших місцевих податків і зборів.

Відсутність у місцевих органів влади можливостей впливати на визначення пільг, пільг і ставок місцевих податків і зборів не сприяє підвищенню конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості регіонів. Необхідно вирішити питання щодо наділення органів місцевого самоврядування, органів місцевого самоврядування та територіальних громад повноваженнями щодо встановлення елементів місцевих податків і зборів.

## РОЗДІЛ 2

# ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНИХ ТА ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

### 2.1. Сучасний стан регламентації цивільних відносин в умовах розвитку громадянського суспільства

Громадянське суспільство – суспільство, в якому громадяни добровільно, без тиску з боку органів влади згуртовують свої зусилля відповідно до своїх повноважень задля досягнення загального добробуту та без будь-якої політичної залежності чи політичних взаємин. Насправді саме народний лад своєю діяльністю неупереджено зумовлює розбудову і розвиток певних державних конфігурацій, які б мали повноваження тотожно виявляти ставлення щодо головних об'єктивних мотивів суспільства. Тому саме завдячуючи утворенню та піднесенню громадянського суспільства європейська культура проклала шлях до свободи, народного благополуччя і представницької демократії.

Розвиток ідеї громадянського суспільства в будь-якій державі та насамперед у будь-якій людині надзвичайно важливий, бо як тільки людина звільняється від примусу та стає громадянином, вона починає думати й творити на благо держави. І в цей момент виникає проблема громадянського суспільства: людина вважає його об'єктом природного, духовного чи даного Богом. І досі на ці питання повною мірою не дав відповіді жоден учений, бо відбувається зіткнення поглядів різних філософських шкіл, поглядів та концепцій. Тому в нашому новому суспільстві, в якому відбувається переоцінка цінностей та з'являються незаангажовані політичною ідеологією нові погляди на громадянське суспільство, виникає

потреба досліджувати філософські праці більш глибоко і вільно, без всякої нав'язаної ідеології. Оскільки суспільство змінюється, дослідження феномена громади має відповідати потребам сьогодення і має бути змога його застосувати в будь-якій сфері суспільного життя (політичній, економічній, правовій, освітній та навіть індивідуально-людській). Тому дуже важливо, щоб розвиток науки рухався пліч-о-пліч із сучасними тенденціями. Це дослідження висвітлює розуміння громадянського суспільства різними вченими та орієнтує на визначення місця його поняття як нової ланки в нашому житті.

Загальновідомо, що першоджерела людських понять про громадянське суспільство варто шукати у стародавньому світі. Причиною цього стало усвідомлення проблеми народного правління Конфуцієм, Платоном, Аристотелем, Полібієм, Цицероном та ін. Зокрема, можна виділити стадії розвитку ідеї громадянського суспільства та його становлення. Початкова стадія (Античність – кінець XVI ст.). У Давній Греції та Давньому Римі виникають перші конфігурації довершення громадянського суспільства, з'являється поняття «*societas civilis*» (за латинською термінологією Цицерона), яке перекладається як «громадянське суспільство». Давні греки визнавали поліс як громадянський колектив. Римляни ж охрестили своє суспільство об'єднанням громадян («*civitas*» від лат. «*civis*» – громадянин). Саме тому поліс визнавався громадянською общиною (насправді це був примітивний різновид громадянського суспільства). Звичаї суспільної порядності, що набували розвитку в громадській життєдіяльності, висвітлювала Аристотелева етика. На той час найважливішими з громадянських прав і обов'язків були: 1) право на володіння землею; 2) участь у захисті рідних рубежів; 3) участь у політичному житті (тобто в управлінні суспільством)<sup>190</sup>.

Кінець XX ст. розпочав нову стадію еволюції ідеї громадянського суспільства, яка характеризувалась тим, що громадянське суспільство стає не лише предметом теоретизування в наукових колах, але й феноменом, доступним для повсякденної свідомості. Відбувається стрімка розбудова інформаційної цивілізації (на становлення якої надзвичайний вплив мають процеси глобалізації),

<sup>190</sup> Тіхонова О. Становлення громадянського суспільства. *Вісник Львівського університету. Серія філос. – політолог. студії*. 2020. Вип. 30 С. 207–211. URL: [http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/30\\_2020/30.pdf](http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/30_2020/30.pdf)

а також пошук нових механізмів взаємодії громадянського суспільства, держави та інших суб'єктів у рамках сучасного політичного й інформаційного простору<sup>191</sup>.

Крок за кроком утворюється глобальне громадянське суспільство, визначаються ціннісно-сміслові контури міжнародної громадянської одностайності. Типовими ознаками нинішнього суспільства є повага до закону та верховенства права, солідарність, самоорганізація, добровільність участі, відповідальність, суб'єктність, взаємодопомога, толерантність тощо. Пострадянська Україна відчуває хвилю громадянської активності, розпочинає практику добровільної самоорганізації і волонтерства. Перебіг розвитку громадянського суспільства зумовлює опанування цінностями, які характерні для громадянської культури активістського типу<sup>192</sup>, відбувається формування постколоніальної громадянсько-політичної ідентичності і громадянської (політичної) нації. Проте гласний нагляд над авторитарними устроями та відповідальність їх діяльності громадянському суспільству ще не набули послідовної принциповості, а корупційні мережі (як і раніше) не втрачають свого неохитного впливу в Україні<sup>193</sup>.

Рух до громадянського суспільства і правової держави є одним із основних напрямів розвитку світового співтовариства, оскільки громадянське суспільство виступає своєрідним фундатором правової демократичної держави<sup>194</sup>.

Аналіз історії становлення і розбудови державності невіддільний від пошуку оптимального співвідношення суспільних і особистих інтересів, які завжди були стрижневими в державах будь-якої формації. Зростаюча в усьому світі популярність ідей побудови громадянського суспільства і правової держави пов'язана саме з тією магічною формулою загальної згоди, яка нібито приховується в цих концепціях. Однак, як це не сумно, розроблення сучасної концепції

---

<sup>191</sup> Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і неklasичних інтерпретаціях: монографія. Київ; Львів: Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. С. 11–15; Рауш Г. Марсильї. Класики політичної думки. Київ: ВК ТОВ «Тандем», 2002. 127 с.

<sup>192</sup> Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і неklasичних інтерпретаціях: монографія. Київ; Львів: Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. С. 11–15.

<sup>193</sup> Тіхонова О. Становлення громадянського суспільства. *Вісник Львівського університету. Серія філос. – політолог. студії*. 2020. Вип. 30. С. 207–2011. URL: [http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/30\\_2020/30.pdf](http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/30_2020/30.pdf)

<sup>194</sup> Становлення та розвиток громадянського суспільства. URL: <https://pryutivka-community.gov.ua/news/1576495264/>

правової держави в основному зводиться до обговорення питань організації влади і способів її обмеження. На тлі зростаючих позадержавних настроїв у таборі прихильників концепції громадянського суспільства це особливо насторожує. Зокрема, аналізуючи «ідеальну конструкцію (модель) держави, яка могла б називатися правовою», В. Перевалов пише про сукупність принципів, що визначають цю модель. Серед них він називає пріоритет права, правову захищеність людини і громадянина, єдність права і закону, правове розмежування діяльності різних галузей влади. «Поряд з викладеними, – уточнює він, – правовій державі притаманні й принципи верховенства закону – вищого нормативно-правового акта, конституційноправового контролю, політичного плюралізму та ін.»

Поняття «громадянське суспільство» – одне з ключових у сучасній політології. Актуальність його теоретичних і практичних аспектів спричинена очевидним підвищенням ролі пересічних громадян та їх добровільних об'єднань у всіх сферах життєдіяльності людського суспільства: економічній, політичній, соціальній, духовній. Широко відомі успіхи громадських організацій і рухів людей доброї волі в галузі розрядки міжнародної напруженості, у наданні допомоги народам, що постраждали від стихійних лих, катастроф та інших соціальних негараздів. В основі перемог – розвиток діяльності громадянського суспільства, висока активність громадян та їх добровільних об'єднань. Це досягне тільки в достатньо розвиненому громадянському суспільстві. Успіхи приходять там, де підвищується ділова активність громадян і створюваних ними недержавних структур, обмежується державне втручання в економічне, соціальне і духовне життя, тобто там, де розвивається і вдосконалюється громадянське суспільство<sup>195</sup>.

Становлення та розвиток громадянського суспільства нерозривно пов'язані з новими політичними та економічними умовами життя країни. Це залишається одним із актуальних питань упродовж усього пострадянського періоду історії України. Воно є не стільки метою реформ, що проводяться в нашій державі, скільки неодмінною умовою їх успішної реалізації<sup>196</sup>.

---

<sup>195</sup> Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку: монографія / Г.Ю. Васильєв, В.Д. Воднік, О.В. Волянська та ін.; за ред. М.П. Требіна. Харків: Право, 2013. С. 12. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10902/1/Gromad\\_susplstvo\\_2013.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10902/1/Gromad_susplstvo_2013.pdf)

<sup>196</sup> Становлення та розвиток громадянського суспільства. URL: <https://priyutivka-community.gov.ua/news/1576495264/>

Досвід найрозвиненіших держав свідчить про те, що конституційно-правова регламентація та регулювання у країнах з демократичним державним (політичним) устроєм спрямовані на підтримку громадянського суспільства, а також про те, що становлення і розвиток громадянського суспільства у позадержавній сфері суспільних відносин не означають його ізольованості від державно-правових інститутів, а допускають або передбачають сталий та інтенсивний взаємозв'язок громадянського суспільства і держави<sup>197</sup>. За природою походження громадянське суспільство стає результатом визрівання економічних, соціально-станових, духовних, етичних, політичних умов життя особливого характеру, що сприяють вільній діяльності і реалізації перш за все приватних інтересів громадян та їх природних прав і свобод<sup>198</sup>.

Громадянське суспільство як суспільство громадян, що є рівними в своїх правах, суспільство, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага, є базисом держави, де держава, в свою чергу, захищає демократичні принципи самоврядування всіх недержавних організацій, які безпосередньо формують громадянське суспільство. Для цивілізованого розвитку обох феноменів необхідно створити надійний, ефективний та гармонійний механізм їх взаємодії та взаємозбагачення<sup>199</sup>.

Громадянське суспільство в Україні вийшло на новий якісний рівень мобілізації активних громадян для вирішення стратегічних для розвитку соціуму проблем, створило унікальні інституційні осередки, які засвідчили здатність формулювати власний порядок денний та змушувати рахуватися з ним політичні сили. Євромайдан створив нову ідентичність української спільноти, в якій громадянська культура відіграла головну роль як системоутворювальний чинник<sup>200</sup>.

---

<sup>197</sup> Становлення та розвиток громадянського суспільства. URL: <https://priyutivka-community.gov.ua/news/1576495264/>

<sup>198</sup> Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку: монографія / Г.Ю. Васильев, В.Д. Воднік, О.В. Волянська та ін.; за ред. М.П. Требіна. Харків: Право. 2013. С. 56. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10902/1/Gromad\\_susplstvo\\_2013.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10902/1/Gromad_susplstvo_2013.pdf)

<sup>199</sup> Становлення та розвиток громадянського суспільства. URL: <https://priyutivka-community.gov.ua/news/1576495264/>

<sup>200</sup> Горелов Д. Внесок організацій громадянського суспільства у формування громадянської культури. *Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою*: зб. матеріалів міжнар. наук. – пр. акт. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ). Київ, 2013. URL: [https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2014-07/Gromada\\_Ukraine-119ff.pdf](https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2014-07/Gromada_Ukraine-119ff.pdf)

Основною ознакою успішного функціонування громадянського суспільства є високий рівень громадянської культури населення, що розуміють як сукупність цінностей, норм і відповідних способів реалізації життєвої позиції особистості. В основу ціннісної моделі покладено ідею прав і свобод людини, авторитет закону, принципи рівності можливостей і умов розвитку, взаємної відповідальності громадянина і держави, демократичного устрою суспільства, досягнення балансу між особистісними й суспільними інтересами. У практичній площині – це активна життєва позиція суб'єкта щодо утвердження зазначених цінностей як норми індивідуального та соціального буття, реалізація потенціалу особистості в суспільно значущих видах і сферах діяльності. Одним із найважливіших критеріїв сформованості громадянської культури на особистісному рівні виступає громадянська участь – процес, за допомогою якого громадяни та громадські організації вступають у взаємодію з іншими суб'єктами (насамперед із державними органами та бізнесом) для вирішення актуальних суспільних проблем<sup>201</sup>.

Мета громадянського суспільства полягає в досягненні свободи – умови і способу самоіснування людини як активного та повноправного члена співтовариства, «рівного серед рівних», здатного формулювати ціннісні орієнтири та здійснювати свої різноманітні інтереси за тими нормами і правилами, що встановлені в суспільстві. Що стосується громадянського суспільства сучасної України, то його метою постає захист невід'ємних прав і свобод особистості, забезпечення її природних і соціальних потреб та інтересів, що відповідно корелює з конституційно проголошеною головною метою незалежної демократичної Української держави<sup>202</sup>.

Сучасні дослідники виділяють декілька загальних об'єктивних чинників, що генерують процес формування та історичного розвитку громадянського суспільства. Одним з основних є чинник існування і статусу приватної власності у системі господарства конкретної

---

<sup>201</sup> Горелов Д. Внесок організацій громадянського суспільства у формування громадянської культури. *Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою*: зб. матеріалів міжнар. наук. – практ. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ). Київ, 2013. URL: [https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2014-07/Gromada\\_Ukraine-119ff.pdf](https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2014-07/Gromada_Ukraine-119ff.pdf)

<sup>202</sup> Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку: монографія / Г.Ю. Васильєв, В.Д. Воднік, О.В. Волянська та ін.; за ред. М.П. Требіна. Харків: Право. 2013. С. 58. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10902/1/Gromad\\_suspilstvo\\_2013.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10902/1/Gromad_suspilstvo_2013.pdf)

країни. Саме приватна власність у всьому різноманітті її конкретних форм є найбільш розвиненим інститутом демократичного громадянського суспільства, отже, вона визначає та робить необхідним його існування. Якщо ж у суспільстві головні ресурси життєдіяльності належать усім разом (і нікому окремо), то в такому суспільстві немає свободи. Коли ж більша частина населення – приватні власники, і серед них є представники великого, середнього і малого бізнесу чи наймані працівники, що також мають прибуток від обігу своїх власних накопичень, відповідно розвиненим і численним є середній клас. Для цих людей приватна власність постає головним засобом отримання доходів та основою добробуту їхніх сімей. Недивно, що енергійні зусилля власників спрямовані на збереження своїх матеріальних ресурсів і створення оптимальних умов щодо їх помноження<sup>203</sup>.

Існування громадянського суспільства визначається низкою умов: це розвинена соціальна структура суспільства з переважною кількістю середнього класу; наявність вільної можливості взаємозв'язку; об'єднання індивідів у союзи, партії, рухи на основі гарантованих прав і свобод громадян; певна величина соціального капіталу, що дає можливість дійсно реалізувати право і свободу вибору; наявність у індивідів приватної власності.

У процесі розбудови громадянського суспільства особливого значення набуває законотворча діяльність. Нормативне впорядкування відбувається завдяки створенню і впровадженню в життя соціуму правових норм (законів) та інших нормативно-правових актів. Ухваленні закони утворюють кістяк чинної системи права як оновленого соціального інституту і надають прагматичної цілісності новим соціальним зв'язкам і взаємодіям. Важливе завдання, що саме вирішується в даний час у цій сфері, – це реформування правової системи України (зокрема, законодавства і правозастосовних органів). Власне, таким чином актуалізується не тільки питання підвищення якості законів, а й проблема їх соціальної легітимативності в суспільстві<sup>204</sup>.

Важливим напрямом удосконалення законодавства для організації громадянського суспільства стало поліпшення правових умов

---

<sup>203</sup> Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку: монографія / Г.Ю. Васильєв, В.Д. Воднік, О.В. Волянська та ін.; за ред. М.П. Требіна. Харків: Право. 2013. С. 59. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10902/1/Gromad\\_susplstvo\\_2013.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10902/1/Gromad_susplstvo_2013.pdf)

<sup>204</sup> Там само. С. 206.

їх взаємодії із органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Принципове значення для створення в Україні сприятливих для громадянського суспільства законодавчих умов має забезпечення права громадян на доступ до інформації і обов'язки органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення цього права. Воно гарантується Конституцією України та регулюється низкою законів України. Невід'ємною складовою нормативно-правової бази, яка регламентує діяльність суб'єктів громадянського суспільства в Україні, є правові норми місцевого самоврядування<sup>205</sup>.

Одним із шляхів посилення легітимациї законотворчості є виявлення структури і динаміки потреб та інтересів людей через вивчення громадської думки. Представлений у громадській думці невпорядкований, хаотичний конгломерат думок і позицій законодавець має звести до такої загальної основи, яка може бути сформульована у вигляді загальної норми закону. Тому конче необхідними тут постають методики і механізми, що пропонуються соціологією права. Навіть за дещо нестійкими виявами громадської думки завжди стоять об'єктивні потреби суспільного життя. Досить часто вони можуть і не усвідомлюватися носіями громадської думки, представлятися у завуальованих судженнях чи просто у викривленому вигляді. Але якщо за мінливими і зовнішньо суперечливими висловлюваннями та оцінюванням громадськості дослідник може розгледіти життєві інтереси, їх колізії, точки зіткнення, виявити базові нормативні орієнтації, то він отримає інформацію, необхідну для створення законів, які відповідають потребам суспільного розвитку. В цьому сенсі громадська думка виступає індикатором соціальних потреб та інтересів, які необхідно знати і втілювати у нормотворчості. Урахування потреб та інтересів громадян, яких прямо стосується дія законів, має відбуватися на всіх стадіях законотворення. На початковому етапі, пов'язаному з виявленням потреби у правовому регулюванні, законодавець отримує дані про наявність соціальних проблем, які потребують правового розв'язання. На етапі розроблення концепції закону дослідження громадської думки надають інформацію про співвідношення різних соціальних інтересів і можливості їх узгодження на правовій основі.

---

<sup>205</sup> Там само. С. 371.

Правова культура сприяє виробленню ціннісно-нормативних орієнтацій у галузі права і законності, регулює поведінку особистості, суттєво впливає на всі сфери державно-правової діяльності. Вона забезпечує ефективність їх участі у створенні і реалізації права, виступає важливим чинником забезпечення правомірної поведінки людей, активного застосування права і виконання громадянських обов'язків. З точки зору правової культури якість законодавства вимагає врахування різних взаємопов'язаних питань, вирішення яких відбивається у законотворчому процесі, змісті законодавчих актів, галузей та інститутів права. Закони юридично гарантують реалізацію основних принципів суспільного устрою – гуманізму, рівності, соціальної справедливості, демократії<sup>206</sup>.

Цивільне законодавство радянського періоду не містило розподілу юридичних осіб на підприємницькі та непідприємницькі. Економіко-правові реформи, що проводяться в Україні з 90-х рр. ХХ ст., вплинули на трансформацію всіх галузей права, у тому числі й цивільного права. З проголошенням державної незалежності України в 1991 р. політико-правові умови існування й розвитку громадянського суспільства зазнали суттєвих змін. Упродовж 1991–2004 рр. було закладено законодавчу легітимацію основ діяльності громадянських організацій в Україні, зокрема ухвалені закони «Про об'єднання громадян», «Про благодійництво та благодійну діяльність», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про органи самоорганізації населення», «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

Безпосередньо розвиток громадянського суспільства в Україні пов'язаний як із зростанням кількості громадських організацій, так і з активізацією їх участі в цивільно-правових відносинах. Прийнятий 2003 року Цивільний кодекс України (далі – ЦК України), що визнав громадські організації непідприємницькими товариствами, сприяв їх розвитку як учасників цивільно-правових відносин

---

<sup>206</sup> Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку: монографія / Г.Ю. Васильєв, В.Д. Воднік, О.В. Волянська та ін.; за ред. М.П. Требіна. Харків: Право, 2013. 536 с. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10902/1/Gromad\\_suspilstvo\\_2013.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10902/1/Gromad_suspilstvo_2013.pdf)

та утвердженню особливого місця громадських організацій серед суб'єктів цивільного права.

Саме тому норми ЦК України щодо юридичних осіб взагалі, та непідприємницьких товариств зокрема, містять нові положення, що відображають глибинні зміни в суспільстві за останні десятиліття. Водночас, ЦК України детально регламентує питання, пов'язані з функціонуванням юридичних осіб приватного права, створених у формі підприємницьких товариств, а специфіка непідприємницьких товариств, до числа яких відносяться і громадські організації, врахована не достатньо. Більш детально створення і діяльність громадських організацій регулюють спеціальні закони, зокрема: Закони України «Про об'єднання громадян», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» та ін. Однак значна частина правових норм, що містяться в таких спеціальних законах, не враховують особливостей громадських організацій як учасників цивільних правовідносин, визначають різний порядок створення окремих видів громадських організацій, встановлюють нерівний підхід до здійснення правомочностей по користуванню та володінню майном, а в дечому навіть суперечать нормам ЦК України.

Крім того, в сучасній науці цивільного права не проводились комплексні дослідження правового статусу громадських організацій як суб'єктів цивільного права. До 90-х років ХХ століття окремі аспекти участі громадських організацій у цивільноправових відносинах розглядалися в працях таких науковців як С.М. Братусь, В.В. Качанова, Г.О. Кудрявцева, Г.В. Міщенко, П.І. Седугін та ін. Після проголошення України незалежною державою основна увага науковців на рівні монографічних та дисертаційних досліджень приділялась конституційно-правовому та адміністративно-правовому статусу громадських організацій (Н.П. Гаєва, О.М. Вашук, Є.Є. Додіна та ін.).

Права і обов'язки, якими охоплені громадяни та об'єднання громадян, стосуються в громадянському суспільстві передусім приватної власності і приватних інтересів як особливих сфер. У той же час ці сфери повинні бути підпорядковані вищим інтересам суспільства і держави.

Після ухвалення Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки заходи з удо-

сконалення правового забезпечення діяльності інститутів громадського суспільства стали основним завданням державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Запровадження системи онлайн-реєстрації громадських об'єднань зі статусом юридичної особи, суттєве покращення конкурсних процедур державної фінансової підтримки ІГС та стимулювання благодійництва – значущі здобутки реалізації цього напрямку Національної стратегії<sup>207</sup>.

Свою Постановою «Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів» Кабінет Міністрів України вперше дозволив конкурсну підтримку проєктів організацій ветеранів з державного бюджету (до цього лише обмежене коло організацій ветеранів із всеукраїнським статусом могли отримувати фінансування з державного бюджету без проведення конкурсу). Також було внесено зміни до Бюджетного кодексу України, завдяки яким місцеві організації ветеранів змогли отримувати державне фінансування. У 2020 р. уряд України вдосконалив механізм надання фінансової підтримки громадським об'єднанням осіб з інвалідністю за рахунок коштів державного бюджету. Урядова Постанова «Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням осіб з інвалідністю» мала на меті забезпечити рівні можливості фінансової підтримки з державного та місцевих бюджетів на конкурсній основі для всіх громадських організацій осіб з інвалідністю<sup>208</sup>.

Позитивних змін зазнало законодавство, що стосувалося юридичних та фізичних осіб, які надають благодійну допомогу. У жовтні 2016 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення сприятливих умов для впровадження благодійних телекомунікаційних повідомлень» (№ 1664-VIII), згідно з яким скасовується збір на обов'язкове державне пенсійне страхування для послуг з відправлення благодійних текстових повідомлень. Закон визначає, що операції оператора телекомунікацій із перерахування коштів на добродійну діяльність за текстовими повідомленнями не вважаються фінансовими. Таким чином, було уведено в обіг поняття «благодій-

---

<sup>207</sup> Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>

<sup>208</sup> Ключові виклики для розвитку громадянського суспільства, 2020. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2020 році : матер. щоріч. доп. / Корнієвський О., Сидоренко Д., Пеліванова Н. та ін. ; за заг. ред. Ю. Тищенко, Ю. Каплан. Київ: НІСД, 2021. 116 с. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-03/kv\\_niss.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-03/kv_niss.pdf)

не телекомунікаційне повідомлення», а також запроваджено збір благодійних пожертв операторами телекомунікацій серед абонентів виключно за наявності згоди оператора та укладення ним договору з обраною неприбутковою організацією<sup>209</sup>.

Початком нового етапу розвитку громадянського суспільства та інститутів громадянського суспільства можна вважати ухвалення 27 вересня 2021 року Президентом України Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки<sup>210</sup>. Відповідно до якої становлення демократичної, правової та соціальної держави тісно пов'язане з розвитком громадянського суспільства як сфери суспільної діяльності громадян, що об'єднуються для прийняття спільних рішень, а також захисту прав та інтересів, досягнення спільного блага, у тому числі у взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, політичними інститутами та бізнесом.

Важливою ознакою сталості громадянського суспільства є функціонування інститутів громадянського суспільства, через які громадяни та суспільні групи забезпечують самоорганізацію, представництво, реалізацію і захист прав та інтересів.

Партнерство між державою та громадянським суспільством є вагомим чинником реалізації демократичних цінностей, закріплених у положеннях Конституції України, зокрема щодо свободи та особистої недоторканності громадян, свободи слова і думки, свободи вираження поглядів і переконань, свободи світогляду і віросповідання, свободи об'єднання, участі громадян в управлінні державними справами тощо.

Права людини, гарантовані Конституцією України, повинні бути реалізовані, а їхній захист є важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною. Цей принцип на практиці реалізується завдяки ефективному функціонуванню судів.

Ще головний ідеолог концепції громадянського суспільства Г.В.Ф. Гегель стверджував, що одним з трьох компонентів грома-

<sup>209</sup> Стан розвитку громадянського суспільства в Україні: шлях протягом 30-ти років та ключові аспекти 2021 року: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2021. 112 с. [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-12/block\\_grom\\_susp.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-12/block_grom_susp.pdf)

<sup>210</sup> Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193>

дянського суспільства є дійсність свободи і захист власності через здійснення правосуддя. Здійснення правосуддя слід розглядати настільки ж обов'язком, як і правом суспільної влади, яке так само мало ґрунтується на бажанні чи небажанні індивідів покладати на владу таке повноваження. Член громадянського суспільства має право виступати в суді, а також обов'язок – відповідати в суді й отримати своє спірне право тільки через суд<sup>211</sup>.

Таким чином, вбачаємо, що правосуддя, а в свою чергу цивільне судочинство має велике значення в розвитку громадянського суспільства, так як, відповідно до ст. 2 Цивільного процесуального кодексу України, завданням цивільного судочинства є справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

В умовах сьогодення важливе значення мають зміни в законодавстві, що направлені на правове регулювання діджиталізації цивільного судочинства, бо цивільне судочинство є ключовим компонентом правової системи будь-якої розвиненої країни, визначаючи принципи вирішення цивільних справ та захист прав і інтересів громадян. В умовах воєнного стану в Україні виникає багато складнощів для забезпечення повного доступу громадян до правосуддя, що спричинено обмеженим доступом до судових інстанцій та неможливістю фізично особам звертатися до них. Це потребує швидких та інноваційних рішень у сфері цивільного судочинства для забезпечення оперативного, ефективного вирішення спірних питань та забезпечення виконання гарантій захисту прав громадянина України. Але процес цифровізації у цивільному процесі не лише надає нові можливості, а й створює нові проблеми та виклики.

Проблематика діджиталізації цивільного судочинства в Україні стосується питань допустимості та процедур подання заяв до суду в електронному вигляді. Розбіжність підходів та відсутність чіткого законодавчого регулювання створюють можливість для правових конфліктів та непорозумінь між учасниками судового процесу. Триваючий діалог та вивчення практик із використання цифрових

---

<sup>211</sup> Гегель Г.В.Ф. Основи філософії права, або Природне право і державознавство/ пер. з нім. Р. Осадчука та М. Кушніра. Київ: Юніверс, 2000. С. 174, 194.

технологій можуть сприяти створенню кращого середовища для подання заяв та документів у цивільному судочинстві в електронній формі, з максимальною безпекою та вірогідністю. Забезпечення ясності та єдності у питанні подання електронних документів до суду є критичним для забезпечення прозорості та ефективності цивільного судочинства. Необхідно вирішення цієї проблеми через законодавче регулювання, що враховуватиме реалії цифрової епохи та сприятиме створенню однозначних правил, що регулюють подання судових документів в електронному вигляді<sup>212</sup>.

Слід зауважити, за досить нетривалий час органу державної влади вдалось реалізувати потрібні та актуальні проєкти, пов'язані з цифровізацією – це зокрема впровадження додатку «Дія» – мобільного застосунку із цифровими документами та порталу із публічними послугами, онлайн-сервісу для просування цифрової освіти серед населення тощо<sup>213</sup>.

Закон про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо додаткових способів інформування про судові справи та проведення зборів суддів в умовах воєнного чи надзвичайного стану від № 2461-IX., який набрав чинності 19 серпня 2022 року, відкрив нові можливості для інформування громадян про судові справи та збори суддів<sup>214</sup>.

Однією з інновацій є впровадження розділу «Судові справи» в мобільному застосунку «Дія», доступного з 6 березня 2023 року. Цей розділ надає громадянам кілька важливих можливостей: 1) перегляд архіву з рішеннями судді, підписаними за допомогою кваліфікованого електронного підпису (далі – КЕП). Громадяни можуть переглядати архів судових рішень та документів, які були підписані КЕП суддею, надаючи доступ до інформації про рішення суду; 2) завантаження рішень. Громадяни можуть завантажувати рішення суду та документи в електронному форматі, що спрощує зберігання та обмін інформацією; 3) додавання дати судового засідан-

<sup>212</sup> Карпов П.В., Моисеєнко Д.М. Діджиталізація цивільного судочинства в Україні. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/didzitalizatsiya-tsilnogo-sudochinstva-v-ukrayini/viewer>

<sup>213</sup> Соціальна і цифрова трансформація: теоретичні та практичні проблеми правового регулювання: матеріали наук. – практ. конф., 10 грудня 2020 р., м. Київ / упоряд.: О.А. Баранов, В.М. Фурашев, С.О. Дорогих. Київ: Фенікс, 2020. С. 66.

<sup>214</sup> Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо додаткових способів інформування про судові справи та проведення зборів суддів в умовах воєнного чи надзвичайного стану: Закон України від 27.07.2022 р. № 2461-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2461-20#Text>

ня в календар. Підсистема надає можливість громадянам додавати дату судового засідання в їхній календар для зручності та своєчасної підготовки до участі в судових засіданнях.

Ці нововведення спрямовані на підвищення доступності та зручності взаємодії громадян з судовою системою, а також на підвищення відкритості та прозорості судових процесів. Мобільний застосунок «Дія» стає важливим інструментом для інформування та взаємодії з судовою системою в Україні<sup>215</sup>.

Отже, діджиталізація цивільного судочинства є невід’ємною складовою сучасних технологічних та правових трансформацій та важливою складовою у формуванні захищеного громадянського суспільства в державі, оскільки впровадження цифрових технологій у сферу судочинства сприяє покращенню доступу до правосуддя та забезпечує більшу ефективність вирішення цивільних справ.

Розглядаючи цивільно-правовий аспект розвитку громадянського суспільства не можна не проаналізувати діяльність громадський об’єднань та значення їх діяльності. Під час дії воєнного стану, саме вони роблять вагомий внесок в розбудові українського громадянського суспільства діяльність яких регулюється цивільно-правовими нормами Закону України «Про громадські об’єднання», який зазначає, що «громадське об’єднання – це добровільне об’єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів».

Держава не може здійснювати втручання у процес створення та діяльності громадського об’єднання, але повинна здійснити захист у разі потреби, коли має місце втручання від недержавних інституцій і т.ін. Держава повинна надавати широке сприяння реалізації права на створення та участі у громадському об’єднанні. Наприклад, потрібно уникати надмірно складних та довготривалих процедур подолання проблемних питань.

Необхідно відмітити позицію І.В. Бойко про те, що право на свободу об’єднання не може бути цінним тільки само по собі. Об’єднання можна розглядати як спосіб реалізації й захисту інших прав, які доцільніше реалізовувати та захищати шляхом об’єднання з іншим фізичними та юридичними особами. І саме в можливостях

---

<sup>215</sup> Карповєв Р.В., Моїсєєнко Д.М. Діджиталізація цивільного судочинства в Україні. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/didzhitalizatsiya-tsvivilnogo-sudochinstva-v-ukrayini/viewer>

утворень, які створюються в результаті об'єднання, вбачається й сутність права громадян на свободу об'єднання. Такі можливості закріплені в Законах України «Про громадські об'єднання», «Про політичні партії» та інших. Узагальнено їх можна звести до наступних: пропаганда інформації про мету свого об'єднання, участь у суспільному житті в якості колективного суб'єкта, наділеного правами на звернення, на розробку нормативних документів тощо<sup>216</sup>.

Провідна роль громадських організацій чи громадських об'єднань полягає у посередництві між громадянами і державною владою, реалізуючи контролюючу функцію суспільства. Саме громадські об'єднання безпосередньо представляючи інтереси різних соціальних груп, мають не лише вирішувати окремі суспільні проблеми, але й виступати генераторами створення альтернативних проєктів розвитку суспільства

Неурядові організації відводять невеликий час на розробку законопроектів або цифрових рішень. Найменше уваги приділяється фізичній реконструкції. Серед головних досягнень вони називають здебільшого вебпортал або електронну послугу, кількість евакуйованих людей чи відновлених будівель. Це може свідчити про те, що вони більше зосереджені на проєктах, де можна побачити швидкі результати і не приділяють належної уваги довгостроковим проєктам відновлення.

За словами представників давно існуючих та новостворених громадських організацій та громадських об'єднань, що наведені в результатах соціологічного дослідження, громадянська активність відіграє значну роль в українському суспільстві під час війни: 97,1% вважають, що це сприяє консолідація суспільства і стимулює віру в перемогу; 96,7% – створює відчуття підтримки збройних сил; 96,2% – зазначили, що подібні об'єднання дають відчуття єдності, стійкості та могутності духу українців; 93,8% – зазначили про відчуття турботи про постраждалих від війни та малозабезпечених категорій громадян. Крім того, 96,0% респондентів вважають, що активність громадянського суспільства в умовах війни та післявоєнного часу й успіх волонтерського руху втілюють надію на краще майбутнє країни<sup>217</sup>.

---

<sup>216</sup> Бойко І.В. Право на свободу об'єднання: сутність, зміст і форми реалізації. *Журнал Східноєвропейського права*. 2015. № 13. С. 52.

<sup>217</sup> Сейко Н., Захаріна Т. Громадянське суспільство як суб'єкт формування системи реінтеграції ветеранів. *Social Work and Education*, Vol. 10, No. 2. P. 167–177. URL: <http://eprints.zu.edu.ua/37164/1/282306-Article%20Text-650717-1-10-20230618.pdf>

Головною проблемою для громадських організацій, які працюють над відновленням, є фінансування. Після початку повномасштабного вторгнення донори переглянули та дещо змінили пріоритети надання коштів. Це стало проблемою для деяких організацій. Багато з них вважають, що підтримка від донорів та уряду недостатня. Ще однією проблемою є нестача працівників, оскільки від початку повномасштабної війни близько 8 млн. людей залишили Україну<sup>218</sup>.

Узагальнюючи результати моніторингу питань державної реєстрації та припинення діяльності громадських об'єднань, можна виокремити такі основні проблеми:

- процедура припинення ОГС ускладнена через відсутність законодавчо закріпленого спрощеного порядку ліквідації для юридичних осіб, які не здійснювали активної фінансово-господарської діяльності або не провадять її тривалий час, а саме: не мають рахунків у банківських установах або руху коштів на таких рахунках, не мають найманих працівників у штаті тощо;
- громадські об'єднання зі статусом юридичної особи не мають можливості здійснювати діяльність на підставі модельного статуту. Зокрема, означена законодавча вада на практиці призводить до відмов у вчиненні реєстраційних дій через недотримання вимог ст. 11 Закону України «Про громадські об'єднання» під час складання Статуту об'єднання щодо обов'язкової наявності у Статуті положень про: а) періодичність засідань і процедуру прийняття рішень керівними органами громадського об'єднання, зокрема у спосіб використання засобів зв'язку; б) порядок звітування керівних органів громадського об'єднання перед його членами (учасниками); в) порядок оскарження рішень, дій, бездіяльності керівних органів громадського об'єднання та розгляду скарг;
- статус засновників громадського об'єднання після його державної реєстрації залишається невизначеним. Законом України «Про громадські об'єднання» передбачається, що

---

<sup>218</sup> Мугал М. Розвиток громадянського суспільства в умовах війни: рекомендації для міжнародних партнерів. Інститут аналітики та адвокації. 17.10.2023. URL: <https://iaa.org.ua/articles/civil-society-development-in-times-of-war-recommendations-for-international-partners/>

засновники втрачають свої повноваження після державної реєстрації створення такого об'єднання. Водночас інформація про таких засновників залишається у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі – ЄДР) без визначеної процедури внесення змін щодо виключення особи засновника з ЄДР;

- перелік підстав для продовження на термін до 15 робочих днів строків розгляду документів, поданих для державної реєстрації громадського об'єднання, відсутній. Такий варіант викладення законодавчої норми залишає суб'єктам реєстрації простір для зловживань;
- законодавчі норми щодо подальшої діяльності місцевих осередків всеукраїнських (міжнародних) громадських організацій, що діяли зі статусом юридичної особи на день введення в дію Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., який набрав чинності 1 січня 2013 р., неузгоджені. Наприклад, у ст. 95 Цивільного кодексу України передбачено можливість створення відокремлених підрозділів юридичної особи лише без статусу юридичної особи, у формі філії чи представництва. Тож діяльність осередків громадських об'єднань зі статусом юридичної особи суперечить відповідній нормі цього кодексу;
- недоцільним є підтвердження всеукраїнського статусу для громадського об'єднання, яке має відокремлені підрозділи в більшості адміністративно-територіальних одиниць, через доступність цієї інформації у ЄДР;
- недостатнім є коло суб'єктів державної реєстрації громадських об'єднань. Відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» для громадських об'єднань суб'єктами державної реєстрації є територіальні органи Міністерства юстиції України. Надмірне навантаження на ці територіальні органи значно обмежує доступ громадян до послуги з реєстрації громадських об'єднань;
- недоцільним є встановлення для громадських об'єднань обов'язкового адміністративного збору за реєстрацію змін до інформації про здійснення зв'язку з юридичною особою;

- регламентація організаційно-правових форм громадських об'єднань є недосконалою.

Так, відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка, але вони відрізняються лише суб'єктивним складом засновників і членів. Зокрема, засновниками та членами громадської організації можуть стати лише фізичні особи, засновниками громадської спілки – юридичні особи приватного права, а членами спілки можуть бути і юридичні, і фізичні особи. Інших відмінностей у правах та обов'язках цих видів громадських об'єднань немає. У законодавстві відсутні норми про особливості створення та діяльності неурядових аналітичних центрів, які вже давно є повноправними активними учасниками публічної політики<sup>219</sup>.

Як висновок можна сказати, що громадянське суспільство є виразником та захисником інтересів і прагнень різноманітних суспільних груп та громадян. Громадянське суспільство здатне зробити значний внесок у сталий розвиток держави шляхом надання соціальних послуг, забезпечення здійснення соціального підприємництва, збільшення кількості робочих місць і самозайнятих осіб, поліпшення бізнес-середовища, протидії корупції, сприяння прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування та реалізації інших суспільно корисних проектів. Інститути громадянського суспільства в Україні також відіграють активну роль у сприянні відновленню територіальної цілісності та розбудові миру.

Важливим завданням формування правової демократичної держави і громадянського суспільства в Україні є насамперед збереження громадянської злагоди та організація належного виконання та застосування законів. Вирішальна роль у виконанні цивільно-правових норм належить самим громадянам, які мають бажання бути громадянами саме правової демократичної держави, а у сфері створення та застосування законів така роль належить державним, уповноваженим на те органам.

В Україні є всі підстави для формування громадянського суспільства, оскільки держава поставила та вирішує завдання тран-

---

<sup>219</sup> Стан розвитку громадянського суспільства в Україні: шлях протягом 30-ти років та ключові аспекти 2021 року: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2021. 112 с. С. 36. [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-12/block\\_grom\\_susp.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-12/block_grom_susp.pdf)

сформування економіки на основі визнання приватної власності і підприємництва, впровадження в суспільно-політичний лад елементів демократії, зміцнення правового стану людини і громадянина. Водночас цивільне законодавство, безпосередньо Цивільний кодекс, закріпив розмаїття форм власності, включаючи і приватну. Важливо, що на законодавчому рівні також завдяки нормам цивільно-правового регулювання передбачено можливість формування громадянського суспільства на основі приватної ініціативи, підприємництва і ринкових відносин, волонтерської діяльності та створення громадських, благодійних об'єднань. Усе це надає можливість у сучасному світі створювати дієве громадянське суспільство.

Таким чином, формування громадянського суспільства є однією з найважливіших умов просування України шляхом проведення економічних, політичних і правових реформ, які передусім спрямовуватимуться на демократизацію громадського життя, лібералізацію економіки, захист прав і свобод людини і громадянина, становлення правової демократичної держави. Особливо важливо, що під час війни процеси розбудови громадянського суспільства не зупиняються, а навпаки продовжують розвиватися, але з урахуванням особливостей існуючих під час воєнного стану правовідносин в державі.

## 2.2. Адаптація правової системи України до правової системи Європейського Союзу

*Наукове осмислення і обґрунтування теоретичних засад правових інтеграційних процесів.* Правові інтеграційні процеси ставлять перед наукою обов'язкове завдання осмислення і обґрунтування багатьох теоретичних засад. На очах в Україні змінюється значення як національних, так і інтернаціональних інтересів. Рівень існуючого суспільного розвитку України характеризується наявністю загальної світової тенденції до єднання всіх економічних, правових, політичних, сировинних, фінансових ресурсів людства. Правильний вибір стратегії участі України у світових інтеграційних процесах – це, безумовно, майбутнє благополуччя українського народу. Адже посилення інтеграційних процесів в різних сферах

суспільного буття вимагає нового бачення та вирішення питань як сьогодні, так і майбутнього<sup>220</sup>.

У країнах Європейського Союзу інтеграцію визначають як процес, через який окремі європейські держави передають частину належних їм прав на користь загального для них усіх інституційного утворення (ЄС), щоб забезпечити реалізацію їхніх спільних інтересів<sup>221</sup>.

До речі, 23 червня 2022 року Європейська рада офіційно надала Україні статус кандидата на вступ до ЄС. Рішення було прийняте під час проведення засідання Європейської ради за участі глав держав та урядів 27 держав-членів Європейського Союзу 23–24 червня у Брюсселі, Бельгія. Головною темою порядку денного зустрічі було зміцнення безпеки і стабільності ЄС, в рамках чого розглядаються й питання надання Україні, Молдові та Грузії статусів кандидатів на членство в Євросоюзі<sup>222</sup>.

А практично вже через два роки, тобто 25 червня 2024 року у Люксембурзі відбулась перша Міжурядова Конференція між Україною та ЄС, що ознаменувала початок фактичних перемовин про членство України в Європейському Союзі. На цьому шляху Україна розглядає процес приєднання до ЄС як інструмент для трансформації та адаптації до стандартів, які вимагаються від усіх членів ЄС, а також для підвищення загальної ефективності та конкурентоспроможності як ЄС, так і України на міжнародному рівні. Тобто передусім необхідно повністю адаптувати законодавство, правову систему та економіку України до умов Європейського союзу та внутрішнього ринку ЄС, а також зняти бар'єри у переміщенні громадян між країнами ЄС для його повного впровадження<sup>223</sup>.

Угода про приєднання України до Європейського союзу складається із 35 глав. Раніше у перемовинах із країною-кандидатом відкривалася тільки одна глава, і допоки вона не буде закрита, дру-

<sup>220</sup> Гнатівський М.М. Європейський правовий простір. Концепція та сучасні проблеми. Київ: Прометей, 2005. 224 с.

<sup>221</sup> Кальян О.С. Окремі теоретичні питання правової інтеграції. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали II Всеукр. наук.–практ. конф. (м. Полтава, 23 листопада 2017 року): у 2 ч. Полтава: Россава, 2017. Ч. 1. 245 с. С.32–35.

<sup>222</sup> Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/news/novyny-nisd/nadannya-ukrayini-statusu-kandydata-na-chlenstvo-v-yes>

<sup>223</sup> Європейський Союз відкрив переговори про вступ України. [https://jurliga.ligazakon.net/news/228712\\_vropeyskiy-soyuz-vdkriv-peregovori-pro-vstup-ukrani](https://jurliga.ligazakon.net/news/228712_vropeyskiy-soyuz-vdkriv-peregovori-pro-vstup-ukrani)

гу не відкривали. Сутність нового підходу в тому, що з Україною будуть відкриватися перемовини відразу по декількох главах, які об'єднані в кластери. Тобто, Єврокомісія повинна провести скринінг та подати звіт про відповідність законодавства України європейському праву по кожному з кластерів.

Як бачимо, для того, щоб Україна могла функціонувати в ЄС, нам обов'язково необхідно звернути увагу на правову інтеграцію. Однак вітчизняна юридична наука до сих пір немає єдиного підходу до визначення такого поняття, як правова інтеграція. В Україні вона завжди розглядається, як правове співробітництво, як об'єктивний прояв соціально-психологічної потреби співтовариств у зближенні або гармонізацію національних правових інтересів різними способами і методами, тобто як більш інтенсивна форма інтеграції. А тому термін «правова інтеграція» використовується як узагальнюючий для позначення усіх форм національних правових систем<sup>224</sup>.

Розглянемо деякі погляди на проблему правової інтеграції вчених України. Наприклад, Л. Луць розуміє правову інтеграцію як «процес об'єднання та взаємного пристосування національних правових систем Європи у межах міждержавно-правових систем із метою досягнення та збереження стабільності і розвитку європейського регіону та його суб'єктів»<sup>225</sup>.

М.М. Гнатовський визначає, що правова інтеграція – це спільна діяльність держав, міжнародних організацій, спрямована на зближення національних правових систем на основі міжнародно-правових норм, їх інтернаціоналізації<sup>226</sup>.

Доводиться, що ефективність правової інтеграції залежить від використання відповідних заходів та способів. До яких належать: 1) створення демократичних засад розвитку суспільства; 2) формування правової держави; 3) формування суспільної правосвідомості відповідно до основних принципів європейського права<sup>227</sup>.

Крім того, існують різні стадії інтеграції. Серед них основними стадіями є: 1) наближення національних правових систем до єв-

<sup>224</sup> Гнатовський М.М. Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2002. 22 с.

<sup>225</sup> Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2005. 32 с.

<sup>226</sup> Гнатовський М.М. Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2002. 22 с.

<sup>227</sup> Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Львів, нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2004. 448 с.

ропейських міждержавно-правових систем шляхом попередньої адаптації національного законодавства до європейських правових стандартів; 2) входження цих правових систем до європейських міждержавно-правових систем у межах єдиного правового простору та остаточна правова адаптація<sup>228</sup>.

М.М. Гнатовський визначає, що правова інтеграція має відповідні елементи: 1) правова сфера інормативний обсяг; 2) суб'єкти; 3) юридичні інструменти здійснення<sup>229</sup>.

У той же час визначення змісту правової інтеграції для кожної окремої країни полягає у сприйнятті нею таких елементів, способів, форм, методів, яких їй не вистачає і які вони беруть із правових систем іншого типу. А тому метою правової інтеграції є обов'язкове підвищення якості та ефективності національного правового регулювання. Однак, за такої умови необхідне обов'язкове збереження основних цінностей, які існують у національному праві. Таким чином, правова інтеграція – це один із напрямків розвитку національної правової системи.

Крім того, для позначення інтеграційних процесів необхідно віднести конвергенцію, тобто правове зближення, як узагальнюючу правову категорію. Вона складається з декількох стадій. Першою стадією якої є апроксимація, а вже безпосередньо саме зближення – це буде результат правової інтеграції.

Наприклад, у Договорі про Європейський Союз (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року) у Преамбулі зазначено: «натхненні наміром досягти зміцнення та конвергенції своїх економік та заснувати економічний та валютний союз, зокрема єдину стабільну валюту згідно з положеннями цього Договору», тобто йдеться про конвергенцію, а значить про апроксимацію і гармонізацію, в тому числі і про правове зближення. При цьому, гармонізація законодавств країн-членів ЄС виступає головним засобом правової інтеграції<sup>230</sup>.

Таким чином, наукове осмислення і обґрунтування теоретичних засад правових інтеграційних процесів дає змогу здійснювати в рам-

<sup>228</sup> Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук:12.00.01. Київ, 2005. 32 с.

<sup>229</sup> Кальян О.С. Окремі теоретичні питання правової інтеграції. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали II Всеукр. наук.– практ. конф. (м. Полтава, 23 листопада 2017 року): у 2 ч. Полтава: Россав, 2017. Ч. 1. 245 с. С.32–35.

<sup>230</sup> Договір про Європейський Союз (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/153773\\_\\_595905](https://zakononline.com.ua/documents/show/153773__595905)

ках Євросоюзу зближення різних правових систем держав-членів ЄС, яке пов'язане із необхідністю координації зазначених процесів за допомогою відповідних засобів правового регулювання для формування якісно однорідного правового середовища Європейського Союзу.

**Цивільно-правова доктрина права як теоретична опора та інструмент удосконалення або модернізації цивільного законодавства.** Українська наука цивільного права, в умовах модернізаційних трансформацій, пов'язаних з процесами євроінтеграції та тенденцією розвитку і наближення європейських правових систем переживає період свого оновлення й самовизначення.

До категорій, за допомогою яких відбувається розвиток наукового знання про сутність цивільного права, його дії, тлумачення та застосування, належить і правова доктрина<sup>231</sup>.

На сьогодні затребуваність доктринальних досліджень у сфері цивільно-правового регулювання зумовлена новими завданнями, які продиктовані часом, розвитком громадянського суспільства і новими викликами, які стоять перед цивільним законодавством України.

Так, Н.С. Кузнецова вважає, що «проєвропейський вибір, зроблений народом України в 2013–14 роках, повертає нас обличчям до європейських підходів та тенденцій розвитку європейських приватноправових систем», «натепер є дуже актуальним проведення ґрунтовного системного аналізу джерел міжнародної уніфікації приватного права<sup>232</sup>.

Категорія «доктрина права» у вітчизняній науці переважно вивчається з позиції дослідження її ролі як формального джерела права. Основна дискусія ведеться з проблеми співвідношення доктрини із законом та іншими офіційно визнаними формами права. Взагалі серед учених-цивілістів до сих пір ще не склалося єдиного розуміння сутності та визначення правової доктрини як такої, а також виконуваних нею функцій та її місця в системі джерел

<sup>231</sup> Павлюк Н.М. Доктрина цивільного права як теоретичне підґрунтя модернізації цивільного законодавства України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 6. С. 68–71. URL: [http://www.lsej.org.ua/6\\_2021/19.pdf](http://www.lsej.org.ua/6_2021/19.pdf)

<sup>232</sup> Кузнецова Н.С. Цивілістична наука як підґрунтя для розвитку та вдосконалення цивільного законодавства України. *Проблеми цивільного права та процесу*: тези доп. учасників наук.–практ. конф., присвяч. світлій пам'яті О.А. Пушкіна. Харків, 24 трав. 2019 р. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; Харків. обласний осередок Всеукр. громад. орг. «Асоціація цивілістів України». Харків: ХНУВС. 2019. С. 51–53.

права. Можна навести декілька найбільш цікавих, на наш погляд, визначень правової доктрини, зроблених теоретиками права. Так, Ю.С. Шемшученко визначає правову доктрину як «сукупність (систему) наук, знань про певне правове явище»<sup>233</sup>.

Галузевою доктриною, яка є невід'ємною складовою частиною загальної правової доктрини, є цивільно-правова доктрина і яку можна розглядати як концептуальну основу для визначення предмета і методу цивільно-правового регулювання, принципів, функцій і джерел цивільного права. Основною формою вираження цивільно-правової доктрини є наукове (доктринальне) тлумачення цивільно-правових норм та незалежна наукова експертиза в процесі законотворчої діяльності і обґрунтування положень, які набувають нормативного значення<sup>234</sup>.

Таким чином, значення доктрини цивільного права як основи нормотворчого процесу проявляється у формуванні таких доктринальних установок, що дають змогу зробити усвідомлений науково обґрунтований вибір тієї чи іншої правової конструкції, необхідного правового засобу або способу захисту права, тобто саме через правову доктрину формується науковий характер української правотворчості. При цьому сама цивільно-правова доктрина права як така стає теоретичною опорою та інструментом удосконалення цивільного законодавства та надання йому послідовності, стабільності і системності на шляху євроінтеграції України, тобто виступає як теоретична опора та інструмент удосконалення або модернізації цивільного законодавства.

***Основні засади процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС.*** Європейський вибір України передбачає адаптацію законодавства України до законодавства ЄС, яка є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначає механізм набуття членства України в Європейському Союзі, який включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші

<sup>233</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Українська енциклопедія, 1998–2004. Т. 2: Д-Й. 2003. 744 с.

<sup>234</sup> Павлюк Н. М., Доктрина цивільного права як теоретичне підґрунтя модернізації цивільного законодавства України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 6. С. 68–71. URL: [http://www.lsej.org.ua/6\\_2021/19.pdf](http://www.lsej.org.ua/6_2021/19.pdf)

додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування<sup>235</sup>.

Шлях України, який вона пройшла до процесу адаптації законодавства, має свою специфіку. Якщо порівняти стан та якість законодавчого забезпечення країн Східної Європи, які зробили дуже багато кроків для пошуків євроінтеграційних процесів та максимально імплементували своє національне законодавство до міжнародних стандартів, то законодавство України – явно не відповідає цим стандартам<sup>236</sup>.

Зміни були започатковані ще 16 серпня 1999 року, коли Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Концепцією передбачена організація роботи з наукового дослідження процесів уніфікації та гармонізації права в державах-членах ЄС, державах Центральної та Східної Європи, що є кандидатами у члени ЄС. Також акцентується увага на тому, що для забезпечення приблизної адекватності законодавства нашої держави та законодавства ЄС у процесі провадження нормотворчої діяльності враховуватимуться основні положення актів законодавства ЄС настільки, наскільки це доцільно для України з огляду на економічні, політичні та соціальні наслідки прийняття відповідних правових норм, адаптованих до вимог законодавства ЄС<sup>237</sup>.

Сучасний етап розвитку правової системи України визначається спрямуванням на повноцінне входження до європейського правового простору, основу якого становить право Європейського Союзу.

Процес удосконалення правової системи України в аспекті її адаптації до правової системи Європейського Союзу відбувається з урахуванням положень Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу<sup>238</sup>.

---

<sup>235</sup> Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>

<sup>236</sup> Капленко Т.В. Розвиток національного законодавства у напрямі його зближення із законодавством Європейського Союзу. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали II Всеукр. наук.– практ. конф. (м. Полтава, 23 листопада 2017 року): у 2 ч. Полтава: Россава, 2017. Ч. 1. 245. С. С. 37–40.

<sup>237</sup> Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу від 16.08.1999 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1496-99-%D0%BF>.

<sup>238</sup> Угода про асоціацію України та Європейського Союзу. (Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)

Так, у ПРЕАМБУЛІ Угоди вказано: « – БАЖАЮЧИ просувати процес реформ та адаптації законодавства в Україні, що сприятиме поступовій економічній інтеграції і поглибленню політичної асоціації», а також « -ЗОБОВ'ЯЗУЮЧИСЬ забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до *acquis* ЄС відповідно до напрямів, визначених у цій Угоді, та забезпечувати ефективне її виконання». Тобто Угодою про асоціацію передбачено так званий еволюційний підхід до процесу зближення законодавства, суть якого полягає в поступовому приведенні українського законодавства у відповідність до змісту та цілей, закріплених у нормах права Євросоюзу.

Основні засади процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС визначені Законом України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (від 21.11.2002 р.)<sup>239</sup>.

Так, згідно із Розділом I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ – адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу – це поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу.

Виходячи із трактування європейської правової інтеграції як процесу об'єднання та взаємного пристосування національних правових систем, основними етапами цього процесу вбачається можливим окреслити таким чином: Розділ I. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ визначає, що «Ця Концепція визначає передумови розроблення Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, її головні завдання, принципи формування, виконання та фінансування, а також структуру»<sup>240</sup>.

Можна чітко вказати, що механізм імплементації норм Європейського Союзу охоплює відповідну сукупність правових та інституційних засобів, що проводяться нашою державою, з метою реалізації приписів європейського права. Так, при імплементації

---

<sup>239</sup> Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21.11.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>

<sup>240</sup> Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18/03/2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>

норм права ЄС, яка провадиться органами держави, в більшості випадків переважає виконавча та адміністративна діяльність, але їй завжди передує нормотворча діяльність. На практиці взаємозв'язок правової та організаційної діяльності виявляється в тому, що заходи правового характеру, які проводяться з метою імплементації міжнародно-правових норм на національному рівні, завжди супроводжуються проведенням комплексу заходів організаційно-виконавчого характеру, що здійснюються національними органами відповідно до правових приписів.

Вказане полягає передусім у виданні законів для виконання відповідних міжнародно-правових норм і положень, обов'язкове внесення змін до чинного національного законодавства, у виданні необхідних адміністративних актів, у скасуванні законів або адміністративних актів, що суперечать положенням і нормам права Європейського Союзу та вживанні всіх необхідних заходів внутрішньодержавного порядку. Так, «Розділ II. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу наголошує, що «Державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроекування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу при нормопроекуванні, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституційного, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України».

А тому дуже важливим фактором проведення правової реформи та інтеграції України до Європейського Союзу буде формування та виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, а також створення ефективного механізму її реалізації<sup>241</sup>.

Згідно з умовами вступу до Європейського Союзу Україні належить адаптувати законодавство до права ЄС, яке не зводиться лише до законодавства ЄС, а включає спільні принципи, цінності та правову культуру<sup>242</sup>.

<sup>241</sup> Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>

<sup>242</sup> Там само.

Специфіка права ЄС проявляється в системі правових принципів, що визначають головні засади функціонування даного міждержавного об'єднання.

Так, провідними принципами права Європейського Союзу є принцип верховенства права Європейського Союзу над національним правом держав-членів, а також принцип прямої дії права ЄС.

Принцип верховенства права Європейського Союзу означає, що норми права ЄС мають більшу юридичну силу порівняно з нормами національного права держав-членів, тобто при юридичній колізії між нормами права Європейського Союзу та національними нормами держав-членів, суспільні відносини врегульовуються на основі норм права ЄС.

Принцип прямої дії означає, що правові акти ЄС не потребують ратифікації чи імплементації державами-членами, тобто правові норми ЄС безпосереднім (прямим) чином накладають на суб'єктів права ЄС права та обов'язки, що встановлює безпосередній зв'язок суб'єктів права ЄС з Європейським Союзом.

За своєю природою вони є функціональними через те, що визначаючи головні засади функціонування правової системи ЄС, встановлюють її співвідношення з національними правовими системами держав-членів ЄС.

Важливе місце в системі принципів права ЄС також посідають загальні принципи права. Вони становлять достатньо широке коло фундаментальних категорій правової дійсності, що виражають основи справедливості і визнаються всіма державами-членами ЄС.

Таким чином, Європейський вибір України базується на принципах верховенства права, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, що є основним критерієм ефективності модернізації її правової системи<sup>243</sup>.

Необхідно також звернути увагу на те, що право, будучи соціальним явищем, має свої функції, які являють собою основні напрями впливу норм права на суспільні відносини. Крім того, функції права розкривають його основні риси, спрямовуючи на реалізацію завдань, які стоять перед правом на певному етапі розвитку

---

<sup>243</sup> Тюріна О.В. Адаптація правової системи України до правової системи Європейського Союзу: окремі загальнотеоретичні аспекти. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали II Всеукр. наук.–практ. конф. (м. Полтава, 23 листопада 2017 року): у 2 ч. Полтава: Россав, 2017. Ч. 1. С. 135–137.

суспільства. Дослідження окремих функцій права забезпечує можливість глибше, повніше зрозуміти зміст феномена права та його призначення.

Підсумовуючи, необхідно зауважити, що адаптація правової системи України до правової системи Європейського Союзу неможлива без проведення широкомасштабних державно-правових реформ, належному нормативному забезпеченні процесу його адаптації, а також інтенсивністю нормотворчої діяльності щодо адаптації законодавства України до правової системи ЄС. Щоб адаптація відбувалася повноцінно та якісно не можна забувати і про те, що є можуть виникнути проблеми у відпрацюванні механізму реалізації адаптованих правових положень, створенні відповідних умов для належного механізму їх забезпечення тощо.

Такий процес потребує певного часу та зусиль (економічних, політичних, організаційних тощо). Крім того, ефективність процесу адаптації законодавства має забезпечити діяльність інституцій, створених для здійснення процесу адаптації. І саме відповідні органи державної влади, громадські організації мають інформувати суспільство про перспективи процесу, досягнуті результати та перешкоди на шляху, тобто здійснювати комунікацію з громадою<sup>244</sup>.

Наприклад, 24 серпня 1991 року позачергова сесія Верховної Ради УРСР ухвалила Акт проголошення незалежності і дві постанови: Про проголошення незалежності України (із призначенням на 1 грудня республіканського референдуму з підтвердження Акта незалежності) та Про військові формування в Україні (щодо утворення Міноборони та підпорядкування всіх військових формувань, дислокованих на території республіки, Верховній Раді України)<sup>245</sup>.

А вже 14 червня 1994 року Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами було визначено пріоритетні напрями наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу<sup>246</sup>.

<sup>244</sup> Капітаненко Н.П. Комінікативна функція права в умовах адаптації правової системи України до права Європейського Союзу. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали II Всеукр. наук. – практ. конф. (м. Полтава, 23 листопада 2017 року); у 2 ч. Полтава: Россав, 2017. Ч. 1. С. 35–37.

<sup>245</sup> 1991 – проголошення державної незалежності України. URL: <https://uinp.gov.ua/istorychnyy-kalendar/serpen/24/1991-progoloshennya-derzhavnoyi-nezalezhnosti-ukrayiny>

<sup>246</sup> Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>

Указом Президента України від 30 серпня 2000 року № 1033 з метою координації діяльності органів державної влади з питань адаптації законодавства при Президентові України створено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу<sup>247</sup>.

Таким чином, на момент прийняття Закону України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (від 21.11.2002 р.) та Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу вже було створено основне політико-правове та організаційне підґрунтя для проведення адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу<sup>248</sup>.

Право, як свідчить історія людства, є атрибутом цивілізованого суспільства, завдяки якому суспільство врегульовує відносини між суб'єктами як безпосередньо в державі, так і за її межами щодо інших держав. Фактично, право надає можливість суспільству вберегти себе і розвиватися надалі, розкриваючи свій потенціал.

***Правове підґрунтя України на шляху до членства в ЄС та адаптації права України до права Європейського Союзу.*** Україна вже зробила багато кроків на шляху до членства в ЄС. Багато кроків вже позаду і ще багато кроків необхідно зробити, щоб стати повноправним членом Європейського Союзу. На сьогодні можна констатувати, що Європейська Рада ухвалила рішення розпочати переговори про вступ України до Європейського Союзу<sup>249</sup>.

А тому буде доречним перерахувати основні етапи законодавчої регламентації дій держави Україна на шляху до ЄС. Необхідно почати з того, що Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411-VI ч. 2 ст. 11 основними засадами зовнішньої політики України було проголошено забезпечення інтеграції нашої держави до європейського політич-

<sup>247</sup> Про Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Указ Президента України від 30 серпня 2000 року № 1033. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1033/2000#Text>

<sup>248</sup> Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>

<sup>249</sup> Україна на шляху до членства в ЄС: які кроки вже позаду і що ще необхідно зробити. [https://jurliga.ligazakon.net/news/224289\\_ukrana-na-shlyakhu-do-chlenstva-v-s-yak-kroki-vzhe-pozadu-shcho-shche-neobkhdn](https://jurliga.ligazakon.net/news/224289_ukrana-na-shlyakhu-do-chlenstva-v-s-yak-kroki-vzhe-pozadu-shcho-shche-neobkhdn)

ного, економічного, правового простору з метою набуття членства в Європейському Союзі, а також до засад внутрішньої політики у соціальній сфері віднесено прагнення забезпечити гарантовані Конституцією України права і свободи громадян на основі впровадження європейських стандартів соціального захисту й підвищення якості соціальних послуг (ч. 1 ст. 8 Закону)<sup>250</sup>.

Майже через чотири роки, 21 березня 2014 року, на виконання цих засад під час позачергового Саміту Україна-ЄС було підписано політичну частину Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку, та Заключний акт Саміту.

27 червня 2014 року під час засідання Ради ЄС Президент України та керівництво Європейського Союзу і глави держав та урядів 28 держав-членів ЄС підписали економічну частину Угоди, які разом з рештою тексту Угоди становлять єдиний документ<sup>251</sup>.

16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, а вже 1 вересня 2017 року після тривалого процесу ратифікації Угоди парламентами всіма 28 держав-членів Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку, набула чинності у повному обсязі.

Як ми вже вказували, що у преамбулі цієї Угоди зазначено, що Україна взяла на себе зобов'язання забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до *acquis* ЄС відповідно до напрямів, визначених у цій Угоді, та забезпечувати ефективне її виконання. Дослівний переклад з французької мови терміну «*acquis communautaire*» означає «надбання Співтовариства» та наголошує на особливостях правової системи Європейського Союзу, яка охоплює акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними).

---

<sup>250</sup> Божко В.М. Правове підґрунтя для адаптації права України до права Європейського Союзу. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали II Всеукр. наук.– практ. конф. (м. Полтава, 23 листопада 2017 року): у 2 ч. Полтава: Россва, 2017. Ч. 1. С. 10–14.

<sup>251</sup> Підписані були, зокрема, преамбула, Стаття 1, Розділи I «Загальні принципи», II «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики» і VII «Інституційні, загальні та прикінцеві положення» Угоди.

Сторони Угоди статтею 114 «Адаптація законодавства» вказують на важливість адаптації чинного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Україна погодилася забезпечити, щоб її законодавство поступово досягало сумісності з *acquis* ЄС. Ця адаптація має розпочатися з дати підписання цієї Угоди і поступово поширитися на всі елементи *acquis* ЄС, зазначені у Додатку XVII до цієї Угоди.

Щоправда, процес адаптації правової системи України до права Європейського Союзу розпочався задовго до набуття чинності цієї Угоди. Так, ще 18 березня 2004 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 1629-IV, яким затвердила «Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» задля адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, що проголошено пріоритетним напрямом української зовнішньої політики та спрямоване на приведення у відповідність правової системи України до *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв відповідності третьому Копенгагенському й Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі (розділ 1 Загальні положення Загальнодержавної програми).

22 лютого 2013 року у заяві Верховної Ради України «Про реалізацію євроінтеграційних прагнень України та укладення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом» № 30-VII вітчизняний парламент наголосив що «європейська перспектива України має стати об'єднувальним чинником, довкола якого консолідується переважна більшість політичних сил».

17 березня 2016 року постановою № 1035-VIII вітчизняний парламент затвердив «Рекомендації щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», відповідно до пункту 3 яких зареєстрованими можуть бути виключно законопроекти, які, зокрема, відповідають «зобов'язанням у рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони».

Саме тому у статті 93 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI, вказано, що кожен законопроект або проект іншого акта, після його реєстрації в апараті

парламенту, направляється на експертизу щодо його відповідності міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції для підготовки експертного висновку.

Задля реалізації Загальнодержавної програми також уподовж 2005–2013 років Кабінет Міністрів України щороку затверджував план заходів щодо її виконання. Окрім того, Міністерство юстиції України повинно було здійснити переклад актів *acquis communautaire* на українську мову, забезпечити функціонування загальнодержавної інформаційної мережі з питань права Європейського Союзу та здійснити аналіз наслідків впровадження в законодавство України актів *acquis communautaire* у сферах, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу.

Згідно з § 35 регламенту Кабінету Міністрів України, затверженому постановою уряду від 18 липня 2007 року № 950, в редакції постанови № 160 від 24 лютого 2016 року, проект постанови Кабінету Міністрів України, а також проект розпорядження Кабінету Міністрів України про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону підлягає опрацюванню на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим, та з урахуванням права Європейського Союзу (*acquis EC*)<sup>252</sup>.

Організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів України на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим, та праву Європейського Союзу (*acquis EC*) здійснюється Урядовим офісом з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Відповідний обов'язок покладено на центральні органи виконавчої влади. Так, наприклад, відповідно до Положення про юридичний департамент Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого наказом зазначеного міністерства № 1405

<sup>252</sup> Так, наприклад, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 червня 2005 р. № 201-р затверджено «План заходів щодо виконання у 2005 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», а також розпорядженням вітчизняного уряду від 25 березня 2013 р. № 157-р затверджено «План заходів щодо виконання у 2013 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». *Урядовий кур'єр*. 2013. № 71. 16 квітня.

від 26 вересня 2017 року, одним із основних завдань департаменту є участь у межах компетенції в забезпеченні адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, у тому числі виконанні плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони<sup>253</sup>.

Тобто проведена всіма українцями титанічна праця по законодавчому зближенню з ЄС, зумовлює актуальність дослідження права Європейського Союзу та є правовою основою для адаптації до нього правової системи України.

А тепер настав час зробити конкретний перелік кроків України на шляху до членства в ЄС. Зокрема:

1) 21 березня 2014 року – підписано політичну частину Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;

2) 27 червня 2014 року – підписано економічну частину Угоди про асоціацію;

3) 16 вересня 2014 року – ратифіковано Угоду про асоціацію Україна-ЄС ВРУ та Європейським Парламентом;

4) 1 листопада 2014 року – початок тимчасового застосування Угоди про асоціацію;

5) 1 вересня 2017 року – Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності у повному обсязі після тривалого процесу ратифікації парламентами держав-членів ЄС;

6) 28 лютого 2022 року – Україна подала заявку на членство в Європейському Союзі;

7) 23 червня 2022 року – Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС і сім рекомендацій Європейської Комісії, виконання яких це передумова початку переговорів про вступ між Україною та ЄС;

8) 8 листопада 2023 року – Єврокомісія визнала суттєвий прогрес у реформах України та рекомендувала Європейській Раді (28 країн-членів ЄС) ухвалити рішення про початок переговорів про вступ;

9) 14 грудня 2023 року – Європейська Рада ухвалює рішення про початок переговорів;

---

<sup>253</sup> Божко В.М. Правове підґрунтя для адаптації права України до права Європейського Союзу. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали II Всеукр. наук.– практ. конф. (м. Полтава, 23 листопада 2017 року): у 2 ч. Полтава: Россва, 2017. Ч. 1. С. 10–14.

10) Україна виконує 4 рекомендації, відмічені у Пакеті Розширення ЄС від 8 листопада 2023 року; – Європейська комісія надала 4 додаткові рекомендації у Пакеті Розширення ЄС від 8 листопада 2023 року, як подальше виконання 7 рекомендацій, наданих у червні 2022 р. Додаткові рекомендації це передумова для затвердження переговорної рамки з Україною, термін виконання – до березня 2024 р.

11) ЄК пропонує переговорну рамку; – ЄР затверджує її, а це вже формальний початок переговорів; – 21 червня Рада ЄС схвалила переговорні рамки для України та Молдови. Міжурядові конференції для обох країн розпочнуться 25 червня 2024 року. За словами прем'єр-міністра Дениса Шмигала, перша міжурядова конференція дасть офіційний старт перемовинам про членство України в ЄС<sup>254</sup>

МИ ЗАРАЗ ТУТ – 25 червня 2024 року Європейська Рада ухвалила рішення розпочати переговори про вступ України до Європейського Союзу.

12) Україна впроваджує право ЄС у своє законодавство за 6 кластерами/35 розділами права ЄС;

13) ЄК оголошує висновок щодо готовності України стати державою-членом ЄС;

14) Європарламент та ЄР ухвалюють рішення про закриття переговорів;

15) Україна та усі країни-члени ЄС узгоджують, підписують і ратифікують Договір про приєднання;

– УКРАЇНА СТАЄ ЧЛЕНОМ ЄС<sup>255</sup>

***Загальнотеоретичні проблеми адаптації правової системи України до законодавства Європейського Союзу.*** Необхідно зазначити, що при здійсненні адаптації законодавства України до права Європейського Союзу мають місце певні проблеми, що значно уповільнюють цей процес. А тому варто підкреслити, що сам факт розробки та ухвалення законодавства в Україні відповідно до права ЄС ще не означає належного функціонування таких правових норм. При чому досягнення відповідності українського законодавства до європейського права з урахуванням міжнародного досвіду правових систем ЄС останнім часом відіграє провідну роль.

<sup>254</sup> ЄС офіційно почав переговори про вступ України та Молдови. URL: <https://hromadske.ua/polityka/226609-yes-ofitsiyno-pochav-perehovory-pro-vstup-ukrayiny-ta-moldovy>

<sup>255</sup> Україна на шляху до членства в ЄС: які кроки вже позаду і що ще необхідно зробити. URL: [https://jurliga.ligazakon.net/news/224289\\_ukrana-na-shlyakhu-do-chlenstva-v-s-yak-kroki-vzhe-pozadu-shcho-shche-neobkhdn](https://jurliga.ligazakon.net/news/224289_ukrana-na-shlyakhu-do-chlenstva-v-s-yak-kroki-vzhe-pozadu-shcho-shche-neobkhdn)

На наш погляд, одночасно з адаптацією вже існуючих українських законів необхідно створювати таку національну правову систему, яка була б у повній відповідності з європейськими нормами. Але не треба також забувати про менталітет та традиції права України, щоб не втратити самотутність нашого права<sup>256</sup>.

Крім того, процес адаптації законодавства України вимагає злагодженої співпраці всіх гілок влади. Саме тому, говорячи про процес адаптації законодавства України до права Європейського Союзу, необхідно розглядати не тільки норми права, що дозволяють взаємодіяти в різних видах правовідносин, але й будуть охоплювати велике коло питань. Наприклад, про правову основу функціонування державної влади в Україні; правове підґрунтя прав і свобод людини, громадянина та ін. Адже безперечно, що неодмінною умовою успішної реалізації Україною своїх можливостей є її якнайшвидше входження до країн Європейського Союзу<sup>257</sup>.

Україна проходить свій особистий шлях. При цьому вона передусім спирається на свої загальнонаціональні інтереси, відповідно до яких визначаються засади, напрями, пріоритети та функції її зовнішньої політики<sup>258</sup>.

Адже зближення законодавства України із сучасною європейською системою права забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави в рамках Євросоюзу і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах-членах ЄС.

У Концепції адаптації законодавства України, прийнятій 16.08.1999 року, до законодавства Європейського Союзу визначено основні етапи адаптації законодавства.

Переговори між Україною та Європейським Союзом щодо укладення нової посиленої угоди на заміну Угоди про партнерство та співробітництво розпочалися у березні 2007 р. відповідно до Плану дій Україна-ЄС.

<sup>256</sup> Дегтяр О.А. Загальнотеоретичні проблеми адаптації правової системи України до законодавства Європейського Союзу. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали II Всеукр. наук.– практ. конф. (м. Полтава, 23 листопада 2017 року): у 2 ч. Полтава: Россава, 2017. Ч. 1. С.26–28.

<sup>257</sup> Там само.

<sup>258</sup> Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 16 червня 1994 р. Київ: Представництво Європейської Комісії в Україні, 1997. С. 27.

На Саміті Україна-ЄС (вересень 2008 р., м. Париж) сторони досягнули домовленості, що нова посилена угода буде називатися Угодою про асоціацію.

За пропозицією Сторони ЄС було уточнено назву Угоди, і за згодою Української Сторони угода отримала остаточну офіційну назву – «Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку»<sup>259</sup>.

Вказана Угода про партнерство та співробітництво уточнює мету адаптації національного законодавства до європейських стандартів: забезпечення відповідності законодавства України зобов'язанням, що випливають з Угоди про партнерство та співробітництво, інших міжнародних договорів, що стосуються співробітництва України з ЄС; розвитку національного законодавства у напрямі його зближення із законодавством ЄС та забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів актів законодавства; створення правової бази для інтеграції України до ЄС<sup>260</sup>.

Процес гармонізації українського законодавства з системою права ЄС уповільнюється об'єктивною різницею історичного та соціокультурного розвитку правових систем, діючою кадровою політикою та бюрократичною системою в Україні<sup>261</sup>.

Однак усі ці проблеми будуть обов'язково вирішені й Україна з адаптованою власною ментальністю та адаптованою правовою системою стане повноправним членом країн Європейського Союзу.

## 2.3. Особливості правового регулювання трудових відносин у сучасних умовах

В умовах воєнного стану, що триває в Україні, правове регулювання трудових відносин потребує оновлення, а Закон України

---

<sup>259</sup> Угода про асоційоване членство України в ЄС. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/uevropska-integraciya/ugoda-pro-asociaciju>

<sup>260</sup> Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 р. № 1496. *Офіційний вісник України*. 1999. № 33. С. 168.

<sup>261</sup> Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 16 червня 1994 р. Київ: Представництво Європейської Комісії в Україні, 1997. С. 27.

«Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»<sup>262</sup> вдосконалення. Така необхідність зумовлена фактичною тривалістю дії у часі норм названого закону, який був прийнятий на початку повномасштабного вторгнення росії в Україну, хоча до нього двічі були внесені зміни та доповнення. Але фактично обмеження та особливості організації трудових відносин в умовах воєнного стану, хоча і є за своєю правовою природою «тимчасовими» нормами, ці норми діють уже третій рік, що своєю чергою створює нову реальність у організації суспільно корисної праці з істотною диференціацією умов праці працівників різних галузей господарювання.

Також потребують переосмислення положення статті 11 Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», де закріплено, що «на період воєнного стану дія окремих положень колективного договору може бути зупинена за ініціативою роботодавця»<sup>263</sup>. Також сьогодні потребують вирішення окремі питання оформлення припинення трудових відносин у обставинах, коли працівник та роботодавець територіально віддалені, а подекуди перебувають у різних державах.

Проблематика правового регулювання організації суспільно корисної праці в Україні в умовах воєнного стану не обмежується окресленими вище проблемами, водночас ведучи мову про сучасні умови правового регулювання трудових відносин, необхідно констатувати:

- по-перше, нові реалії організації суспільно корисної праці зумовлені воєнним станом, і тому низка обмежень та особливостей запроваджених у сфері праці є вимогою сьогодення;
- по-друге, поширення в умовах воєнного стану спеціальних норм трудового законодавства на умови проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування наочно демонструє єдність правової природи несамотійної праці незалежно від її організаційно-правової форми (праці на підставі трудового договору та проходження держслужби тощо), це своєю чергою актуалізує питання щодо предмета трудового права та сфери його дії;

<sup>262</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1634.

<sup>263</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1634.

- по-третє, тривалість воєнного стану й невизначеність часу його скасування або припинення не повинні призводити до «заморожування» дії окремих інститутів трудового права, як-то соціальний діалог, де одностороннє зупинення роботодавцем окремих положень колективних договорів без визначення строків та причин такого зупинення фактично можуть нівелювати зміст та сенс колективного договору;
- по-четверте, істотні відмінності у нормах робочого часу для працівників різних галузей діяльності протягом тривалого періоду позначається не лише на стану здоров'я працівників, зайнятих на об'єктах критичної інфраструктури (в оборонній сфері, сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо), а й створюють певну соціальну нерівність між працівниками, які працюють за звичною нормою часу у 40 годин на тиждень, і тими, хто працює за нормою часу у 60 годин на тиждень;
- по-п'яте, в суспільстві укорінюються нові реалії реалізації права на працю, які «заморозили» сприйняття трудових відносин як відносин прогнозованих і тривалих.

Отже, на наше переконання, в умовах що склались у сфері праці, окрему увагу необхідно приділити загальному питанню справедливості, а в контексті правового регулювання соціальної справедливості у сфері праці. Так, у загальних рисах сприймається як чеснота, що відображає уявлення про добро і зло, що фактично свідчить про динамічність наповнення змісту цього поняття залежно від уявлень суспільства про добро і зло.

Якщо перейти у правову площину, то сучасна юриспруденція переважно оперує поняттям соціальна справедливість. «Соціальна справедливість – це зумовлена природним правом загальнолюдська цінність, яка представляє собою захищені правом і всім суспільним ладом рівні можливості доступу кожної людини до соціальних благ та інших життєвих цінностей, а також розподіл та законне їх використання з урахуванням власного вкладу в суспільство і збереження гідності людини»<sup>264</sup>. Фактично, дане визначення відсилає нас до тих цінностей та суспільних благ захищених правом, які ви-

---

<sup>264</sup> Сокуренок В.В. Роль соціальної справедливості в розбудові правової соціальної держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Київ, 2002. 19 с.

знаються в державі як основоположні і без реалізації яких неможна вести мову про людську гідність та гідне життя.

Україна належить до тих держав світу, де основоположні права людини і громадянина закріплюються на рівні Основного Закону – Конституції України, і, отже, право на працю реалізується в нашій державі не лише відповідно до норм трудового законодавства, а відповідно до конституційних норм. Саме тому в сучасній науці доведеним і обґрунтованим є твердження про те, що «конституційне право на працю – одне з найважливіших соціально-економічних прав людини й громадянина, гарантоване Конституцією України, міжнародно-правовими актами та законами України, що дає можливість кожному заробляти собі на життя працюю, які він вільно обирає або на яку вільно погоджується, і реалізується шляхом укладення трудового договору. Цьому праву притаманні такі ознаки, що визначають його місце в системі конституційних прав людини й громадянина, закріплених в Основному Законі України:

- а) є одним із фундаментальних прав людини ...;
- б) має економічну й соціальну складові ...;
- в) визначається й гарантується державою через систему загальних і спеціальних юридичних гарантій;
- г) важливе місце в реалізації права на працю мають міжнародні нормативно-правові акти ...;
- г) реалізується через систему трудового законодавства (Кодекс законів про працю України, інші закони й підзаконні акти, що врегульовують питання найманої оплачуваної праці);
- д) гарантується не лише для громадян України, а й для іноземців та осіб без громадянства ...;
- е) громадяни України мають право реалізовувати своє право на працю як на території України, так і за кордоном;
- є) реалізується за допомогою принципів, таких як свобода праці, заборона примусової праці, заборона використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах, гарантованість захисту від незаконного звільнення тощо»<sup>265</sup>.

Наведені ознаки права на працю не втратили своєї актуальності сьогодні, але в умовах воєнного стану певні кількість ознак відхо-

<sup>265</sup> Хромей В.В. Конституційне право на працю: монографія. Київ: Київ. нац. торг.- екон. ун-т, 2018. С. 198–199.

дить на другий план та не характеризує пріоритетність цілей правового регулювання праці в нинішніх умовах.

Так, право на працю, будучи фундаментальним правом, таким і залишається, водночас саме це право в умовах воєнного стану потрапило під певні обмеження.

Щодо економічної та соціальної складової, то суспільно корисна праця за своєю природою залишається засобом забезпечення життєдіяльності людини власною працею, але соціальний чинник зміщується в бік пріоритету мілітаризованих професій та галузей діяльності, що забезпечують виживання населення та держави в цілому. Тобто соціальний чинник видозмінюється.

Стосовно загальних та спеціальних гарантій, то варто звернути увагу на те, що самі правові умови організації праці в умовах воєнного стану є нормами спеціальними, і тут постає питання щодо спеціальних юридичних гарантій для працівників, які працюють у стратегічно пріоритетних галузях господарювання, і відповідно гарантування державою права на працю на засадах загальних та спеціальних гарантій в умовах воєнного стану має надати більш прогнозованого характеру трудових відносинам на засадах єдності та диференціації правового регулювання праці.

Реалізація права на працю з урахуванням міжнародних правових актів до сьогодні діє в Україні, водночас відступ Україною від своїх міжнародних зобов'язань, зокрема у сфері праці, на період дії воєнного стану послаблює захищеність трудових та соціальних прав працівників. Укотре наголошуємо, що низка обмежень та особливостей запроваджених у сфері праці в умовах воєнного стану є вимогою сьогодення, але тривалість у часі цих обмежень створює «нову реальність» реалізації громадянами України права на працю, яка дуже віддалено відображає реалізацію цього права відповідно до міжнародних стандартів у сфері праці. Усе частіше сьогодні ми бачимо організацію роботодавцями несамостійної праці на засадах авторитаризму, що частково підживлюється недосконалістю законодавства про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану.

З огляду на те, що суспільно корисна праця фактично є основним джерелом створення товарів, робіт та послуг, а в умовах воєнного стану забезпечення обороноздатності неможливе за межами суспільно корисної праці, то правовий режим організації трудових,

службово-трудова відносин тощо базується не лише на системі норм трудового права, а й законодавства про правовий режим воєнного стану. Фактично, відбувається поєднання трудового законодавства і законодавства про правовий режим воєнного стану, що утворює систему спеціальних норм, які регулюють правові умови реалізації права на працю.

Гарантування реалізації права на працю іноземним громадянам та особам без громадянства, а також реалізація права на працю громадянами України за кордоном, на наше переконання, не мають самостійної проблематики за межами проблематики правового регулювання трудових відносин в Україні в умовах воєнного стану. Отже, можна стверджувати, що ці ознаки права на працю в Україні не піддавались та не піддаються істотним змінам.

Щодо принципів, на яких реалізується право на працю в Україні в умовах воєнного стану, то можна погодитися з думкою про те, що «загальна концепція правового регулювання організації трудових відносин в умовах воєнного стану станом на 30.06.2022 спрямована на закріплення правових умов реалізації права на працю та умов праці, гарантування мінімальних трудових прав працівників, які може забезпечити держава в умовах збройної агресії, охорони і захисту прав працівників і роботодавців»<sup>266</sup>. Але варто наголосити, що тривалість діючого правового режиму організації праці, який зумовлений воєнним станом, вимагає критичного аналізу в частині тих мінімальних гарантій, що надані працівникам, й актуалізує питання щодо співвідношення централізованого та договірного регулювання відносин у сфері праці.

Проаналізуємо базові правові умови організації несамоїїної праці в умовах воєнного стану з урахуванням того, що ці умови регулюють трудові та тісно пов'язані з ними відносини вже третій рік. Відповідно до частини 2 статті 1 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» «на період дії воєнного стану вводяться обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина передбачених статтями 43, 44 Конституції України»<sup>267</sup>. Ці положення відсилають до статей 43, 44 Конституції

<sup>266</sup> Костюченко О.Є. Особливості регулювання трудових відносин в умовах воєнного стану. *Правова система України в умовах воєнного стану*: зб. наук. праць / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської, М.М. Хоменка. Одеса: Гельветика, 2022. С. 329–330.

<sup>267</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1634.

України, а самі обмеження фактично визначаються названим Законом України.

Стаття 43 Конституції України закріплює, що «кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується».

Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Використання примусової праці забороняється. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан.

Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом.

Використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється.

Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення.

Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом»<sup>268</sup>.

Право на працю до сьогодні залишається забезпеченням своєї життєдіяльності та можливістю заробляти собі на життя працею. Свобода вибору професії, роду діяльності, програм навчання й підготовки, перепідготовки не має імперативних обмежень. Примусова праця також в Україні залишається під заборонаю, що загалом дає підстави для висновку про те, що основоположні принципи свободи праці та свободи трудового договору виступають керівними принципами організації суспільно корисної праці в Україні, зокрема на підставі трудового договору.

Водночас у питанні реалізації конституційного права на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом, сьогодні діють певні обмеження.

По-перше, відповідно до статті 9 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» у період дії во-

<sup>268</sup> Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

єнного стану дозволяється застосування праці жінок (крім вагітних жінок і жінок, які мають дитину віком до одного року) за їхньою згодою на важких роботах і на роботах із шкідливими або небезпечними умовами праці, а також на підземних роботах<sup>269</sup>.

Отже, такі положення свідчать про зняття заборони використання праці жінок на небезпечних для їхнього здоров'я роботах, водночас зняття такої заборони прямо пов'язане з інститутом трудового права «охорона праці». Тобто, окремі питання охорони праці у частині заборони залучення жінок до певних видів робіт сьогодні не дають. З одного боку, тут чітко встановлено умову залучення до роботи – згода вагітної жінки чи жінки, яка має дитину віком до одного року, що відповідає принципу свободи праці, з іншого боку, такі умови не є безпечними і здоровими умовами праці, а отже, вони негативно впливають на здоров'я вагітної та плода чи здоров'я матері, що має дитину віком до року тощо.

Щодо охорони праці загалом, то привертає до себе увагу стаття 11 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», де закріплено, що «на період воєнного стану дія окремих положень колективного договору може бути зупинена за ініціативою роботодавця»<sup>270</sup>, а також положення статті 7 Закону України «Про колективні договори і угоди», в якій визначено, що «у колективному договорі встановлюються взаємні зобов'язання сторін щодо регулювання виробничих, трудових, соціально-економічних відносин, зокрема: зміни в організації виробництва і праці; забезпечення продуктивної зайнятості; нормування і оплати праці, встановлення форми, системи, розмірів заробітної плати та інших видів трудових виплат (доплат, надбавок, премій та ін.); встановлення гарантій, компенсацій, пільг; участі трудового колективу у формуванні, розподілі і використанні прибутку підприємства (якщо це передбачено статутом); режиму роботи, тривалості робочого часу і відпочинку; умов і охорони праці; забезпечення житлово-побутового, культурного, медичного обслуговування, організації оздоровлення і відпочинку працівників; гарантій діяльності профспілкової чи інших представницьких організацій працівників; умов регулювання фондів оплати праці та встановлення міжквалі-

---

<sup>269</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1634.

<sup>270</sup> Там само.

фікаційних (міжпосадових) співвідношень в оплаті праці; заходи, спрямовані на запобігання, протидію та припинення мобінгу (цькування), а також заходи щодо відновлення порушених внаслідок мобінгу (цькування) прав; заборона дискримінації»<sup>271</sup>.

Отже, якщо зосередитись виключно на положення щодо охорони праці в їх вираженні як належні, безпечні і здорові умови праці, то в умовах воєнного стану виникає ситуація, коли роботодавець одноосібно може зупинити положення щодо охорони праці. Тут, як і в попередньому прикладі, є два підходи, з одного боку, в умовах воєнного стану діють обмеження прав працівників щодо забезпечення належних, безпечних і здорових умов праці, з іншого – відсутні нормативно визначені критерії або умови щодо реалізації роботодавцем повноважень, визначених у статті 11 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». Як визначити, чи обмеження прав визначених у статті 43 Конституції України у частині безпеки праці є необхідними, чи роботодавець, користуючись недосконалістю законодавства, зловживає своїми правами задля зниження витрат на охорону праці?

На наше переконання, вирішення цієї проблеми лежить у правовій площині, зокрема необхідності вдосконалення змісту статті 11 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». Аналогічна ситуація щодо правової невизначеності стосовно обмеження конструкційних прав працівників у частині оплати праці, а саме не в тій його частині, яка визначається як «заробітна плата, не нижче від визначеної законом», а в тій частині, яка регулюється колективним договором, тобто сегмент договірному регулювання оплати праці. Відповідно до статті 14 Закону України «Про оплату праці» «договірне регулювання оплати праці працівників підприємств здійснюється на основі системи угод, що укладаються на національному (генеральна угода), галузевому (галузева (міжгалузева) угода), територіальному (територіальна угода) та локальному (колективний договір) рівнях відповідно до законів»<sup>272</sup>.

Тобто договірне регулювання оплати праці, закріплене у змісті колективного договору, в односторонньому порядку може бути зу-

<sup>271</sup> Про колективні договори і угоди: Закон України від 01.07.1993 р. № 3356-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 36. Ст. 361.

<sup>272</sup> Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 17. Ст. 121.

пинене за ініціативою роботодавця. І тут знову виникає питання про критерії або умови застосування права на зупинення окремих положень колективного договору роботодавцем.

Невизначеність міри обмеження прав працівників на оплату праці в мовах воєнного стану, зокрема у частині договірної регулювання оплати праці, ускладняється й окремими положеннями Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». Так, стаття 10 названого закону закріплює, що «1. Заробітна плата виплачується працівнику на умовах, визначених трудовим договором. 2. Роботодавець повинен вживати всіх можливих заходів для забезпечення реалізації права працівників на своєчасне отримання заробітної плати. 3. Роботодавець звільняється від відповідальності за порушення зобов'язання щодо строків оплати праці, якщо доведе, що це порушення сталося внаслідок ведення бойових дій або дії інших обставин непереборної сили. Звільнення роботодавця від відповідальності за несвоєчасну оплату праці не звільняє його від обов'язку виплати заробітної плати. 4. У разі неможливості своєчасної виплати заробітної плати внаслідок ведення бойові дії, строк виплати заробітної плати може бути відтермінований до моменту відновлення діяльності підприємства»<sup>273</sup>.

Цитовані положення свідчать, що заробітна плата не може бути нижчою за визначену законом, але вона може бути виплачена несвоєчасно внаслідок ведення бойових дій або дії інших обставин непереборної сили. При цьому дозвіл на відтермінування виплати заробітної плати до моменту відновлення діяльності підприємства не вирішує усього спектру проблем, що можуть бути пов'язані з невиплатою заробітної плати.

Наприклад, підприємство залишилось в окупації і його діяльність не може бути відновлена, або підприємство зруйноване і його власник не планує відновлювати його діяльність. У таких випадках як визначити строк відтермінування виплати заробітної плати? Право працівника на оплату праці не зводиться до нарахування йому заробітної плати, що право охоплює й право на своєчасну виплату заробітку, що у статті 43 Конституції України закріплюється як «право на своєчасне одержання винагороди за працю»<sup>274</sup>. Отже,

---

<sup>273</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1634.

<sup>274</sup> Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

на наше переконання, питання, пов'язані з оплатою праці працівників в умовах воєнного стану, на сьогодні потребують удосконалення, враховуючи те, що розмір заробітної плати не нижче визначеного законом та своєчасність виплати заробітної плати потрапляють під обмеження в умовах воєнного стану відповідно до положень статті 64 Конституції України.

Оцінюючи загалом положення статті 64 Конституції України стосовно окремих обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії таких обмежень, то треба зазначити, що формально вимоги Основного Закону виконані, адже Законом України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» закріплено, що вводяться обмеження прав визначених статтями 43, 44 Конституції України, а строк таких обмежень діє на період воєнного стану, проте норма права не лише визначає правила поведінки, а й створює прогнозований характер у правовідносинах, а ми в умовах воєнного стану певною мірою позбавлені можливості прогнозування розвитку трудових відносин в умовах обмежень щонайменше у часі таких обмежень.

Нормативна невизначеність правових умов договірному регулювання оплати праці, зокрема, також не створює прогнозованого характеру прав та обов'язків сторін трудового договору в частині оплати праці. Тому, приймаючи за основу вимогу часу щодо окремих обмежень прав працівників у сфері оплати праці, задля попередження та протидії зловживанням з боку роботодавця в питаннях оплати праці законодавство, що застосовується в умовах воєнного стану до трудових відносин, має бути деталізовано шляхом встановлення критеріїв та умов запровадження зупинення окремих положень колективних договорів за ініціативою роботодавця та в частині детального визначення критеріїв відтермінування виплати заробітної плати у разі виникнення заборгованості внаслідок бойових дій або дії інших обставин непереборної сили. Зокрема, мова йде про ті підприємства, установи, організації які не планують відновлювати свою діяльність або ж відновлення діяльності яких не може бути прогнозованим у часі у зв'язку з перебуванням їх основних фондів на окупованих територіях України.

Стосовно обмежень прав, визначених у статті 43 Конституції України, в частині захисту від незаконного звільнення, то варто наголосити, що законність звільнення охоплює матеріальні та процесуаль-

ні норми, а так звані обмеження запровадженні спеціальним законом щодо трудових відносин в умовах воєнного стану визначаються тимчасові правила щодо умов звільнення, зокрема мова йде про строки розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця та працівника та незастосування процедурних положень щодо отримання згоди профспілки на звільнення з ініціативи роботодавця. Вважаємо, що такий підхід повною мірою може бути виправданий воєнним станом.

Загалом наведений аналіз нормативних положень у частині обмеження конституційних прав громадян у сфері праці свідчить, що не всі положення мають свої обмеження, водночас у сегменті договірного регулювання праці та оплати праці, у частині охорони праці та колективно-договірного регулювання умов праці діючи законодавчі положення потребують удосконалення, адже вже третій рік поспіль правовий режим організації праці в умовах воєнного стану зосереджено на централізованому регулюванні несамостійної праці з поєднанням правових можливостей для роботодавця зловживати своїм правом за зупинення дії окремих положень колективного договору, що нівелює роль трудового колективу та його участь у договірному порядку встановлення умов праці.

На наше переконання, для створення прогнозованого характеру трудових відносин в умовах воєнного стану на рівні законодавства необхідно:

- по-перше, надати прогнозованого характеру відносинам між працівником і роботодавцем у частині оплати праці у разі виникнення заборгованості із виплати заробітної плати внаслідок припинення діяльності підприємства, установи, організації зумовленого бойовими діями або іншими обставинами непереборної сили;
- по-друге, встановити критерії та умови одностороннього зупинення роботодавцем окремих положень колективного договору;
- по-третє, більш детально внормувати положення щодо охорони праці працівників з урахуванням негативного впливу праці на стан здоров'я працівників, адже питання здоров'я нації має визначальне значення для подальшого післявоєнного відновлення України.

Перше питання прямо пов'язано з фінансовими можливостями підприємства, установи, організації, що зазнали негативних

наслідків у результаті збройної агресії росії проти України, і воно в такому ракурсі найскладніше, адже, вдосконалюючи законодавство з цього питання, потрібно дотриматися балансу інтересів працівника і роботодавця. Вирішуючи це питання, пропонуємо диференціювати роботодавців (юридичних осіб та фізичних осіб підприємців) за чистим прибутком від підприємницької діяльності, наприклад, за рік, що передував припиненню діяльності підприємства. Це дасть змогу відповісти на питання про фактичний фінансовий стан або фінансові можливості роботодавців – власників підприємства, установи, організації погасити заборгованість із виплати заробітної плати за рахунок власних заощаджень. З фізичними особами-підприємцями ситуація може бути складнішою щодо наявних фінансових заощаджень, що наводить на думку про необхідність подальшого нагляду за підприємницькою діяльністю такої особи, тобто можна встановити «заборону на відкриття нового бізнесу до погашення заборгованості перед колишніми працівниками».

Також вирішуючи питання щодо погашення заборгованості із виплати заробітної плати перед колишніми працівниками підприємств, установ, організацій, що припинили свою діяльність унаслідок бойових дій чи інших обставин воєнного характеру, які унеможливили діяльність і які не відновили свою діяльність протягом, наприклад, одного року з часу припинення діяльності, варто створити реєстр підприємств та працівників, які опинились у таких умовах і вже, ймовірно, з міжнародною підтримкою за рахунок заморожених російських активів вирішити це питання.

Варто наголосити, що Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» містить статтю 15 «Відшкодування працівникам та роботодавцям пов'язаних із трудовими відносинами грошових сум, втрачених внаслідок збройної агресії проти України», проте навряд її положення можуть бути реалізовані сьогодні повною мірою. Частина перша названої статті закріплює, що «відшкодування працівникам та роботодавцям пов'язаних із трудовими відносинами грошових сум, втрачених внаслідок збройної агресії проти України, здійснюється за рахунок коштів держави-агресора, а також коштів, отриманих з/від відповідних фондів на відновлення України, у тому числі міжнародних, міжнародної технічної та/або поворотної чи безповоротної фінансової

допомоги, інших джерел, передбачених законодавством»<sup>275</sup>. Тобто законодавство передбачає відшкодування грошових сум, до яких можна віднести і невикрадену заробітну плату працівника за рахунок коштів:

- а) держави-агресора;
- б) фондів на відновлення України, в тому числі міжнародних;
- в) поворотної чи безповоротної фінансової допомоги;
- г) інших джерел.

Така варіативність джерел на покриття заборгованості із виплати заробітної плати перед працівниками підприємств, установ, організацій, які не відновлять свою роботу внаслідок збройної агресії проти України, видається логічною, але якщо взяти до уваги пріоритетність витрат державних коштів в умовах воєнного стану, зовсім нереалістичним виглядає шлях погашення заборгованості із виплати заробітної плати коштами, що мають бути спрямовані на забезпечення обороноздатності України, а плінність часу й тривалість повномасштабного вторгнення росії в Україну переконують у тому, що це питання потрібно вирішувати вже сьогодні.

Як примусити державу-агресора відшкодувати грошові суми працівникам у сучасних умовах невідомо. Реальних правових механізмів примусу не існує, отже, одним із дієвих шляхів є відшкодування саме за рахунок заморожених активів держави-агресора. Це загалом у широкому розумінні можна назвати механізмом визначеним у частині першій статті 15 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». Приписи частини другої цієї статті встановлюють, що «порядок визначення і відшкодування працівникам та роботодавцям пов'язаних із трудовими відносинами грошових сум, втрачених внаслідок збройної агресії проти України, встановлюється Кабінетом Міністрів України»<sup>276</sup>.

Загалом ці положення відповідають загальній практиці деталізації порядку реалізації законодавчих положень законодавства, але в частині погашення заборгованості роботодавців перед працівниками коштом держави-агресора компетенції Уряду України недостатньо. Видається, що для визначення правових механізмів такого роду (відшкодування працівникам і роботодавцям у ціло-

<sup>275</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1634.

<sup>276</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX. *Офіц. вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1634.

му) необхідно залучення міжнародних партнерів або колегіальне або одноосібне – держави, що заморозила російські активи у своїй фінансовій системі. З цією метою треба на рівні виконавчої влади вирішити питання щодо обліку роботодавців та працівників, які мають відповідні проблеми з виплати заробітної плати, та знати конкретні суми заборгованості й час їх утворення. І вже на наступному етапі розпочати консультації й перемовини з міжнародними організаціями та державами партнерами щодо вирішення цієї проблеми коштом держави-агресора.

Наведені вище пропозиції є дискусійними, але мета, що переслідується у даній пропозиції, полягає в необхідності розпочати пошук шляхів вирішення проблеми заборгованості із виплати заробітної плати працівників, які втратили роботу й не отримали зароблені ними кошти внаслідок збройної агресії росії проти України.

Наступна проблема, що має бути вирішена на рівні законодавства та потребує детального опрацювання, це критерії та умови зупинення роботодавцем окремих положень колективного договору. Щонайменше рішення щодо зупинення окремих положень колективного договору за ініціативою роботодавця має бути мотивованим і таким, що зумовлено саме збройною агресією й воєнним станом. Також необхідно визначити із строком зупинення положень колективних договорів.

Так, відповідно раніше вже цитованих положень статті 11 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» роботодавець наділяється правом в односторонньому порядку, за власною ініціативою зупиняти окремі положення колективного договору. У цій статті фактично містить строк такого зупинення, але він визначений як строк «на період воєнного стану». Однак цей закон є спеціальними тимчасовими нормами на період дії воєнного стану, за винятком положень, зазначених у частині третій прикінцевих положень. Фактично складається така ситуація, що зупинення дії окремих положень колективного договору може тривати увесь період дії воєнного стану, який на сьогодні вже триває третій рік. Тому питання строку вважаємо переважно необхідно виходити з тривалості дії обставин, які зумовили об'єктивну необхідність зупинення дії положень колективного договору. Водночас, на нашу думку, необхідно визначитися з тими зобов'язаннями в колективному договорі, які не можуть зупиняти самостійно роботодавцем.

Зупинимось на законодавчому формулюванні «за ініціативою роботодавця». З одного боку, ініціатива – це не рішення про зупинення, з іншого боку, ані профспілка, ані трудовий колектив не наділені повноваженнями щодо прийняття рішень про зупинення дії окремих положень колективного договору. Це переконує в тому, що відповідні законодавчі положення повинні бути вдосконалені шляхом внесення змін і доповнень, що стосуватимуться процедурного аспекту прийняття рішення про зупинення дії окремих положень колективного договору на основі спільного рішення роботодавця та трудового колективу чи профспілки або представника трудового колективу.

Зміст статті 7 Закону України «Про колективні договори і угоди» закріплює перелік тих обов'язкових зобов'язань сторін, що повинні міститися у колективному договорі, а з урахуванням положень Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» стає очевидним, що такі питання, як зміна істотних умов праці, що переважно призводить до змін в організації виробництва і праці в умовах воєнного стану, регламентуються законом, а отже, можуть бути зупинені роботодавцем в односторонньому порядку. Подібна ситуація і з зобов'язаннями щодо нормування і оплати праці, режиму роботи, тривалості робочого часу і відпочинку. А от взаємні зобов'язання сторін колективного договору щодо охорони праці не повинні одноосібно зупинятися роботодавцем. Той факт, що Законом України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» введено обмеження конституційних прав і свобод, визначених у статті 43 Конституції України, зокрема у сфері охорони праці, не містить законодавчо визначених обмежень, а отже, на нашу думку, такі положення повинні зупиняти спільним рішенням роботодавця та трудового колективу у виключних випадках. Перелік або критерії таких виключень варто закріпити нормативно.

Розберемо докладніше. Так, зі змісту статті 11 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» випливає, що роботодавець може зупинити дію окремих положень колективного договору, відповідно, може і не зупиняти. Це свідчить про те, що законодавець не відмовився від колективно-договірного регулювання трудових та тісно пов'язаних з ними відносин. Зміст статей 2–5, 10, 13 названого закону свідчить про те, що основою трудових відносин та їх зміст до сьогодні базується на трудовому

договорі, що відповідно є природним для трудового права. Своєю чергою, частина перша статті 10 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» закріплює, що «заробітна плата виплачується працівнику на умовах, визначених трудовим договором»<sup>277</sup>. Це свідчить й про те, що договірне регулювання відносин у сфері праці зберігається, хоча й має свої особливості в частині певних обмежень трудових прав, що зумовлено воєнним станом.

Отже, при визначенні критеріїв та умов, за яких може мати місце зупинення дії окремих положень колективного договору, потрібно виходити з того, що «колективні угоди і колективні договори як акти соціального діалогу набувають особливого значення в умовах воєнного стану, оскільки є одними із видів колективного захисту трудових, соціальних і економічних прав та інтересів працівників як форми захисту їх прав та інтересів, фіксують досягнуті спільні домовленості, узгоджені рішення між сторонами соціального діалогу. Саме за допомогою цих актів сторони мають можливість урегулювати трудові, соціальні, економічні відносини на різних рівнях соціального діалогу, враховуючи інтереси кожної із сторін, у цей складний період»<sup>278</sup>. Розвиваючи наведену думку про значення колективних договорів та угод у період дії воєнного стану, варто зосередити увагу на тому, що в цей складний період, коли увага держави зосереджена на забезпеченні обороноздатності України, актуалізується роль актів соціального діалогу в реалізації захисної функції трудового права.

Це пояснюється тим, що «трудове право має стати важливою перешкодою для роботодавця, який вважає себе господарем не тільки засобів виробництва, а й тих, хто в нього працює. Для цього має бути реалізована друга важлива функція трудового права – захисна. Держава стосовно працівника бере на себе низку обов'язків. По-перше, це забезпечення правового заступництва і підтримки працівника у взаєминах із роботодавцем. По-друге, гарантування правового захисту працівника від свавілля роботодавця діяльністю державних органів та громадських організацій. По-третє, усунен-

---

<sup>277</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1634.

<sup>278</sup> Гришина Ю.М., Чанишева Г.І. Основні тенденції розвитку трудового права в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2022. Вип. 71. С. 378–379.

ня протиріч між інтересами працівника і роботодавця через їхню співпрацю»<sup>279</sup>.

Враховуючи наведені тези як аргументи на користь обмеження правових можливостей роботодавця одноосібно зупиняти окремі положення колективного договору у період дії воєнного стану, пропонуємо такі умови та їх критерії щодо оцінки фактичних обставин, які дозволяють роботодавцю самостійно зупиняти дію окремих положень колективного договору:

Умова перша – зупинення дії окремого положення колективного договору виступає єдиним ефективним та/або раціональним засобом вирішення проблем, зокрема і фінансових даного підприємства, установи, організації в умовах воєнного стану. У якості критеріїв, що дозволяють ідентифікувати настання такої умови, можна прийняти такі:

1) невиконання зобов'язання за колективним договором, що планується зупинити на період дії воєнного стану, не є зобов'язанням, що деталізують реалізацію державних гарантій прав і свобод працівників у сфері праці. Наприклад, не можна відступити від зобов'язань роботодавця у частині оплати праці працівників, унаслідок чого заробітна плата буде виплачуватися у невизначені строки, або виплати «заморожуються»;

2) від виконання або невиконання зобов'язання істотно залежить подальша доля самого підприємства, установи, організації. Тобто вирішується питання щодо можливості роботодавця й надалі виступати стороною трудового договору для працівників;

3) виконання зобов'язання, прийнятого стороною за умовами колективного договору, є неможливим та/або недоцільним в умовах воєнного стану. Наприклад, у положеннях колективного договору щодо забезпечення житлово-побутового, культурного, медичного обслуговування, організації оздоровлення і відпочинку працівників міститься зобов'язання роботодавця стосовно проведення капітального або поточного ремонту бази відпочинку даного підприємства. Неможливо – база відпочинку знаходиться на тимчасово окупованих територіях. Недоцільно – капітальний або поточний ремонт бази відпочинку не є пріоритетними витратами в умовах сьогодення.

---

<sup>279</sup> Щербина В.І., Соцький А.М. Трудове право України: підручник. Чернівці: Технодрук, 2021. С. 52.

Умова друга – перерозподіл ресурсів підприємства, установи, організації на вирішення більш пріоритетних завдань може бути досягнуто шляхом зупинення дії окремого положення колективного договору. Критеріями ідентифікації цієї умови можуть бути:

1) у період дії воєнного стану перед керівництвом підприємства, установи, організації уповноваженими посадовими особами поставлені завдання, прямо пов'язані із забезпеченням обороноздатності держави та/або забезпечення життєдіяльності населення тощо. Наприклад, виконання підприємством мобілізаційних завдань (замовлень) відповідно до приписів статті 21 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»<sup>280</sup>;

2) відступ від зобов'язання за колективним договором не створює дискримінаційних умов по відношенню до певної категорії працівників трудового колективу. Наприклад, зупинення положень щодо підвищення кваліфікації працівників, унаслідок чого окремі категорії працівників через певний період часу втратять право на заняття своїх посад. Так, пунктом 5.1. Типового положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці, затвердженого наказом Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 26.01.2005 року № 15, закріплено перелік посад посадових осіб, які проходять навчання і перевірку знань з питань охорони праці, під час прийняття на роботу і періодично, один раз на три роки<sup>281</sup>. Тобто якщо зупинити виконання роботодавцем зобов'язань щодо підвищення кваліфікації для всіх працівників, окремі з них втратять право працювати, що відповідно створює нерівні умови для працівників у реалізації їх права на працю;

3) відступ від окремого зобов'язання в колективному договорі на період воєнного стану дозволяє розподілити ресурси підприємства, установи, організації в такий спосіб, щоб уникнути масового вивільнення працівників за ініціативою роботодавця у розумінні згідно з частиною першою статті 48 Закону України «Про зайнятість населення»<sup>282</sup>.

<sup>280</sup> Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 416.

<sup>281</sup> Про затвердження Типового положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці та Переліку робіт з підвищеною небезпекою: наказ Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 26.01.2005 р. № 15. *Офіційний вісн. України*. 2005. № 8. Ст. 455.

<sup>282</sup> Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 24. Ст. 243.

Ще раз зупинимося на зобов'язаннях колективного договору щодо зміни в організації виробництва і праці. Так, положення статей 2, 3, 5 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» встановлюють особливості укладення трудового договору, переведення та зміни істотних умов праці, розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця<sup>283</sup>. Відповідно у питання добору кадрів, істотної зміни умов праці, звільнення працівників на період дії воєнного стану запроваджено спеціальні законодавчі норми, що істотно впливають на порядок організації виробництва і праці, а отже, роботодавець – власник підприємства, установи, організації має право самостійно вирішувати подальшу долю свого підприємства і відповідно самостійно приймати рішення щодо організації виробництва і праці з дотриманням законодавчо встановлених правил поведінки (норм).

Вважаємо, що тільки зобов'язання колективного договору щодо зміни в організації виробництва і праці можуть бути зупинені роботодавцем самостійно за його ініціативою без залучення трудового колективу або його представницького органу. Усі інші зобов'язання колективного договору можуть бути зупинені на період дії воєнного стану тільки за спільним рішенням сторін колективного договору.

Викладене дає підставу стверджувати, що стаття 11 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» потребує вдосконалення шляхом внесення відповідних доповнень. Пропонуємо доповнити цю статтю таким змістом:

2. Зупинення дії положень колективного договору щодо зміни в організації виробництва і праці може здійснюватися за рішенням роботодавця – власника підприємства, установи, організації.

3. Зупинення дії окремих положень колективного договору, окрім положень щодо зміни в організації виробництва і праці, може здійснюватися за спільним рішенням сторін колективного договору за наявності однією з таких умов: 1) зупинення дії окремого положення колективного договору виступає єдиним ефективним та/або раціональним засобом вирішення проблем, зокрема і фінансових даного підприємства, установи, організації в умовах воєнного стану; 2) перерозподіл ресурсів підприємства, установи, організації на вирішення більш пріоритетних завдань може бути

<sup>283</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1634.

досягнуто шляхом зупинення дії окремого положення колективного договору.

Щодо критеріїв ідентифікації настання наведених умови, то вважаємо, що вони можуть бути закріплені на рівні підзаконного акта або навіть вміщуватися в певних методичних рекомендаціях, розроблених відповідним компетентними органами із залучення профспілок. Це пояснюється тим, що в умовах воєнного стану нецільно переобтяжувати Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» деталізованими положеннями щодо реалізації його норм, адже даний закон має залишатися лаконічним та простим у формулюванні приписів, що робить його зрозумілим для роботодавців та працівників без спеціальної фахової підготовки.

І наостанок, як аргументацію необхідності внесення запропонованих доповнень до статті 11 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», зазначимо, що такий підхід дозволяє не лише надати прогнозованого характеру відносинам у сфері праці, що пов'язані з виконанням спільних рішень сторін соціального діалогу на локальному рівні, а й забезпечити належну дію методу трудового права, що за своєю природою є приватним правом. Зокрема, пропонувані зміни до законодавства повною мірою відповідають правовій природі специфічного комплексу способів правового регулювання праці:

«1. Поєднання централізованого та локального регулювання суспільних відносин у сфері праці.

2. Поєднання рівноправ'я сторін трудових відносин із підпорядкування у процесі праці.

3. Договірний характер праці та визначення її умов.

4. Участь працівників через своїх представників, професійні спілки, трудові колективи у правовому регулюванні та контролі за дотриманням трудового законодавства.

5. Специфічні способи захисту трудових прав та забезпечення трудових обов'язків»<sup>284</sup>.

Наступна, третя проблема виділена нами як така, що потребує вирішення; в сучасних умовах має вирішуватися шляхом більш де-

<sup>284</sup> Метод трудового права. *Велика українська юридична енциклопедія*: у 20 т. Т. 11: Трудове право / ред. кол. С.М. Прилико (голова), М.І. Іншин (заст. голови), О.М. Ярошенко та ін.; Нац. акад. прав. наук України; ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2018. С. 310–313.

тального унормування положень щодо охорони праці працівників з урахуванням негативного впливу праці на їх стан здоров'я.

Так, згідно з частиною першою та другою статті 6 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» «1. Нормальна тривалість робочого часу у період дії воєнного стану може бути збільшена до 60 годин на тиждень для працівників, зайнятих на об'єктах критичної інфраструктури (в оборонній сфері, сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо). 2. Для працівників, зайнятих на об'єктах критичної інфраструктури (в оборонній сфері, сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо), яким відповідно до законодавства встановлюється скорочена тривалість робочого часу, тривалість робочого часу у період дії воєнного стану не може перевищувати 40 годин на тиждень»<sup>285</sup>.

Наведене свідчить, що у період дії воєнного стану одні категорії працівників працюють за загальною нормою робочого часу, для працівників, зайнятих на об'єктах критичної інфраструктури, норма робочого часу може збільшуватися з 40 годин до 60 годин. Незважаючи на те, що «оплата праці здійснюється у розмірі, збільшеному пропорційно до збільшення норми праці»<sup>286</sup>, очевидна істотна різниця в умовах праці. Відповідно потрібно одразу відзначити те, що трудове право містить власний правовий інструментарій, який урегулює такі відмінності в умовах праці. Цим інструментом є єдність і диференціація правового регулювання праці.

«Єдності і диференціації правового регулювання праці – явище не просте і вимагає науково обґрунтованого й практично виваженого підходу»<sup>287</sup>. «Диференціація – це розходження в нормах праці, зумовлені істотними особливостями умов праці в тій чи іншій галузі, значенням її для народного господарства, розходженнями в суб'єктах трудових відносин, характером трудових зв'язків, кліматичними умовами і т.ін. В основі диференціації лежать стійкі суспільні фактори, що визначають розходження в умовах праці і вимагають відображення в нормах права. Ці фактори є суспільними категоріями, держава враховує їх і надає їм значення. При цьому,

<sup>285</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX. *Офіц. вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1634.

<sup>286</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 № 2136-IX. *Офіц. вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1634.

<sup>287</sup> Мішук М. О. Підстави диференціації правового регулювання праці в умовах кодифікації трудового законодавства України. *Адвокат*. 2013. № 1 (148). С. 32.

єдність та диференціація є взаємообумовленими та взаємодоповнюючими якостями правового регулювання трудових відносин»<sup>288</sup>.

У контексті аналізованої проблеми нерівних умов праці для різних категорій працівників та застосування диференційованого підходу до норми праці варто наголосити, що застосована диференціація умов праці у частині робочого часу та часу відпочинку працівників зайнятих на об'єктах критичної інфраструктури в умовах воєнного стану спирається на необхідність забезпечення обороноздатності держави та життєдіяльності населення. Отже, застосована диференціація запроваджена як крайній захід виживання держави, що очевидно створив нерівне становище працівників у різних сферах діяльності.

Цитовані нормативні положення статті 6 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» свідчать, що в сучасних умовах для окремих категорій працівників може збільшуватися тривалість робочого часу. Своєю чергою збільшення тривалості робочого часу зменшує тривалість часу відпочинку, який має забезпечити не лише задоволення працівником його потреб у повсякденному житті, а насамперед має забезпечити відновлення його працездатності. Зменшення часу для відновлення працездатності у поєднанні зі збільшення трудового навантаження – норми праці неминуче позначається на стані здоров'я працівників.

Не занурюючись у фізіологічні особливості людини, важко перечити, що тривале перенавантаження зрештою позначається на стані здоров'я людини і навіть якщо в молодому віці або при нетривалому перенавантаженні стан здоров'я може і не погіршитися, не можна стверджувати, що тривале, а на сьогодні вже третій рік, збільшення робочого часу зі зменшенням часу відпочинку не впливає на стан здоров'я працівника.

Фактично одразу спадає на думку, що такі умови організації праці є несправедливими, адже одні працівники у процесі праці втрачають своє здоров'я, а інші ні. Для того, щоб вирішити таку проблему нерівності, забарвлену суб'єктивним сприйняттям категорії «справедливість», право може вдатися до вирівнювання пра-

<sup>288</sup> Ярошенко О. М. Окремі питання єдності та диференціації правового регулювання праці. *Актуальні проблеми науки трудового права в сучасних умовах ринкової економіки: матеріали наук.-практ. конф., м.Сімферополь, 19–20 травня 2003 р. /за ред. проф. В.С. Венедиктова.* Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2003. С. 51.

вового статусу працівників. Водночас необхідно виділити та/або визначити той правовий інструментарій, який дозволить здійснити вирівнювання правового статусу працівників відповідно до загальноприйнятих, науково обґрунтованих правових засобів у трудовому праві.

На наше переконання, для вирівнювання правового статусу працівників різних сфер діяльності в умовах диференціації робочого часу та часу відпочинку, що зумовлений виключними обставинами (воєнний стан), доцільно розглядати зміну норми праці для окремих категорій працівників через призму охорони праці. Такий підхід обґрунтовується впливом підвищення норми праці на стан здоров'я працівника, а «охорона праці – це система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності»<sup>289</sup>.

Отже, охорона праці як інститут трудового права, спрямований на збереження життя і здоров'я працівника, містить необхідний правовий інструментарій. Тобто збереження здоров'я працівника у разі підвищення інтенсивності та/або тривалості трудового навантаження може здійснюється через реалізацію низки заходів та способів охоплених інститутом трудового права – охорона праці.

Частина перша статті 7 «Право працівників на пільги і компенсації за важкі та шкідливі умови праці» Закону України «Про охорону праці» закріплює, що «працівники, зайняті на роботах з важкими та шкідливими умовами праці, безоплатно забезпечуються лікувально-профілактичним харчуванням, молоком або рівноцінними харчовими продуктами, газованою солоною водою, мають право на оплачувані перерви санітарно-оздоровчого призначення, скорочення тривалості робочого часу, додаткову оплачувану відпустку, пільгову пенсію, оплату праці у підвищеному розмірі та інші пільги і компенсації, що надаються в порядку, визначеному законодавством»<sup>290</sup>.

Отже, інститут охорони праці застосовує компенсаційні засоби фізіологічного та соціального характеру за роботу у важких та шкід-

<sup>289</sup> Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 49. Ст. 668.

<sup>290</sup> Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 49. Ст. 668.

ливих умовах праці. На сьогодні, на наше переконання, немає необхідності та доцільності віднесення збільшення норми робочого часу для працівників зайнятих на об'єктах критичної інфраструктури (в оборонній сфері, сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо) до важких або шкідливих робіт. Достатньо поширити дію таких компенсаційних засобів на цю категорію працівників.

Беручи до уваги певні обмеження щодо скорочення робочого часу, додаткових відпусток в умовах воєнного стану, а також обмежені фінансові ресурси, в Україні з даного переліку варто виділити ті, які вже сьогодні можуть бути застосовані для вирівнювання правового статусу працівників задля забезпечення і доповнити їх іншими засобами, що за своїм змістом не суперечать меті впровадження такого крайнього заходу, як збільшення норми праці.

Компенсувати працівникам, зайнятим на об'єктах критичної інфраструктури (в оборонній сфері, сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо), підвищення норми робочого часу та зменшення часу відпочинку можна, застосувавши такі засоби:

- безоплатне забезпечення лікувально-профілактичним харчуванням;
- оплачувані перерви санітарно-оздоровчого призначення;
- зарахування стажу роботи в таких умовах та страхового стажу для виходу на пенсію з коефіцієнтом 1,5. Тобто місяць роботи зараховувати як 1,5;
- запровадження спеціального режиму робочого часу з правом сну, за наявності відповідних умов у роботодавця.

Наведені види компенсацій мають гарантуватися працівникам як коштом роботодавця, так і коштом держави.

Для реалізації наведених пропозицій пропонуємо доповнити Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» статтею «Компенсації для працівників, зайнятих на об'єктах критичної інфраструктури (в оборонній сфері, сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо), у разі збільшення нормальної тривалості робочого часу». Пропонуємо наступний зміст такої статті:

1. Працівники, зайняті на об'єктах критичної інфраструктури (в оборонній сфері, сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо), яким збільшено нормальну тривалості робочого часу до 60 годин на тиждень та працівники, зайняті на об'єктах критичної

інфраструктури (в оборонній сфері, сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо), яким відповідно до законодавства встановлюється скорочена тривалість робочого часу, а в період дії воєнного стану тривалість їх робочого часу збільшено до 40 годин на тиждень, мають право на компенсації.

2. Компенсації, що надаються працівникам, визначеним у частині першій даної статті, роботодавцем: безоплатне забезпечення лікувально-профілактичним харчуванням; оплачувані перерви санітарно-оздоровчого призначення; запровадження спеціального режиму робочого часу з правом сну, за наявності відповідних умов у роботодавця. Компенсація державою роботодавцю витрат на безоплатне лікувально-профілактичним харчуванням здійснюється за рахунок коштів державного бюджету України. Запровадження режиму робочого часу з правом сну, за наявності відповідних умов у роботодавця, вирішується в порядку договірною та колективно-договірною регулювання праці.

3. Компенсацією, що надається працівникам, визначеним у частині першій даної статті, державою є зарахування стажу роботи в таких умовах та страхового стажу для виходу на пенсію з коефіцієнтом 1,5. Отримання такої компенсації здійснюється шляхом подання роботодавцем відповідних відомостей про умови праці до органів Пенсійного фонду України.

Викладене дає підставу для таких висновків:

1. Правова природа несамостійної праці, незалежно від її організаційно-правової форми, базується на економічній складовій суспільно корисної праці, відповідно до чого, незалежно від правового режиму праці, в її основі лежить обмін здібностей людини (працівника) до праці на фінансові ресурси (гроші та інші засоби, що охоплюють можливість заробляти собі на життя працею). Саме це, з урахуванням наслідків збройної агресії росії проти України, вимагає надання прогнозованого характеру відносинам у сфері праці в частині виплати працівниками заробітної плати, зокрема і тої заробітної плати, що обліковується як заборгованість із виплати заробітної плати, що виникла внаслідок ведення бойових дій або дії інших обставин непереборної сили.

Запропоновані шляхи вирішення цієї проблеми за рахунок коштів держави-агресора із залученням міжнародних партнерів визнаються нами як дискусійні, водночас науково обґрунтоване, мо-

тивоване, справедливе вирішення будь-якої проблеми неможливе за межами відкритої дискусії.

2. Удосконалення законодавства у сфері праці, що діє як спеціальні тимчасові норми на період дії воєнного стану, потребує вирішення правової проблеми щодо правової визначеності умов та критеріїв зупинення дії окремих положень колективного договору на період дії воєнного стану. Запропоновані доповнення до статті 11 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» спрямовані на забезпечення реалізації захисної функції трудового права і базуються на правовій природі методу трудового права як самостійної галузі права.

Унормування порядку зупинення дії окремих положень колективного договору у разі виникнення об'єктивної потреби, спричиненої збройною агресією, бойовими діями тощо, спрямоване не лише на закріплення певних умов та критеріїв такого зупинення, а й на формування практики взаємодії між сторонами соціального діалогу на локальному рівні в кризових умовах.

3. Запровадження компенсаційних засобів для працівників, зайнятих на об'єктах критичної інфраструктури (в оборонній сфері, сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо), яким збільшено нормальну тривалість робочого часу до 60 годин на тиждень, та працівників, зайнятих на об'єктах критичної інфраструктури (в оборонній сфері, сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо), яким відповідно до законодавства встановлюється скорочена тривалість робочого часу, а у період дії воєнного стану тривалість їх робочого часу збільшено до 40 годин на тиждень, виступає правовим засобом вирівнювання правового становища працівників, нерівність умов праці яких зумовлена диференціацією правового регулювання праці, що вжита як крайній захід в умовах збройної агресії проти України.

Вжиття таких компенсаційних засобів повною мірою відповідає єдності та диференціації правового регулювання праці в Україні та базується на традиційних законодавчих підходах до реалізації заходів з охорони праці, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності. тої

## 2.4. Стан та перспективи розвитку трудового законодавства на сучасному етапі розвитку громадянського суспільства в Україні

Останнім часом під впливом таких негативних чинників, як COVID-19, війна в Україні чинне трудове законодавство зазнало численних змін, відбулося реформування трудових відносин. Слід зауважити, що за останні п'ять років трудове право в цілому та трудові відносини зокрема зазнали більшої трансформації, ніж за весь період незалежності України. Законодавцю прийшлося в екстремному порядку вносити відповідні зміни, щоб трудове законодавство відповідало сучасним реаліям сьогодення та видозміненим сучасним трудовим відносинам. Осторонь не залишалося й громадянське суспільство, яке також через своїх суб'єктів допомагало у створенні сучасного трудового законодавства. Варто зазначити, що рівень свідомості громадянського суспільства має значний вплив на якість національного трудового законодавства. Тому на початку нашого дослідження хочемо звернути свою увагу на важливості громадянського суспільства в державі, яку роль воно відіграє у реформуванні національного законодавства, в тому числі й трудового.

Погоджуємось з думкою В.С. Венедіктова, який стверджує, що: «Громадянське суспільство не можна створити штучно там, де відсутні передумови реальної свободи індивіда. Суспільство, щоб стати громадянським, має соціально дозріти, і в цьому процесі індивід не є об'єктом маніпулювання, він стає суб'єктом соціальної активності, тобто учасником сучасного державотворення. Треба зазначити, що громадянське суспільство виникає там, де не декларуються, а реалізуються й належним чином охороняються та захищаються права і свободи людини, де існують передумови громадянського компромісу, де постійно розвивається правова культура, де панує національна свідомість і солідарність, де є місце для існування різних форм власності й свободи ринкових відносин»<sup>291</sup>. У свою чергу Ю. Козар зазначає, що «громадянське суспільство є джерелом легітимності політичної влади при владі. Контакти з організаціями гро-

---

<sup>291</sup> Венедіктов В.С. Роль сучасної концепції розвитку трудового права України в загальній доктрині розбудови громадянського суспільства та правової держави. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного Університету. Серія: Юриспруденція*. 2016. № 19. С. 70.

мадянського суспільства забезпечують країну великим джерелом інформації про стан суспільства, його інтереси, ставлення до домінуючої політичної влади; у важкі історичні періоди (економічні кризи, війни тощо) громадянське суспільство часто підтримує і висловлює потужну силу національної єдності. Держава сприяє формуванню в Україні громадянського суспільства, прагне надати людям найбільший ступінь свободи та надає їм право самостійно вирішувати, чи використовувати певні конституційні права. В останньому випадку загальна правова культура населення має першорядне значення, оскільки ця культура в Україні потребує вдосконалення»<sup>292</sup>.

Так, українське громадянське суспільство робить більше, ніж традиційно – розробляє закони, сприяє їхньому прийняттю, і навіть допомагає у процесах їх виконання. Також воно слугує посередниками між урядом та громадянами, сприяє покращенню якості життя, та виконує ще безліч функцій<sup>293</sup>. Слушним є також твердження Я. С Якубовського, що: «Метою існування громадянського суспільства є можливість впливати на ефективність соціально-економічного розвитку держави для створення суспільного блага за умов наявності демократичних трансформацій у суспільстві. Зазначена можливість досягається за допомогою діяльності громадських організацій, які є основою громадянського суспільства. Наявність дієвого громадянського суспільства є одним з основних постулатів демократичної держави»<sup>294</sup>. Отже, з аналізу зазначених вище думок науковців можемо зробити висновок, що громадянське суспільство має важливу роль у становленні та розвитку демократичної правової держави; *високорозвинене громадянське суспільство* можливе лише у правовій державі, де права та свободи людини є найвищою соціальною цінністю, та не тільки проголошуються, але й повною мірою реалізуються та належним чином захищаються.

Війна та її негативні наслідки внесли свої корективи в усі сфери суспільного життя, в тому числі й у розвиток громадянського суспіль-

---

<sup>292</sup> Козар Ю. Базові засади розбудови інституту громадянського суспільства в Україні: європейський та вітчизняний досвід. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 1. С. 96.

<sup>293</sup> Розвиток громадянського суспільства в умовах війни: рекомендації для міжнародних партнерів. URL: <https://iaa.org.ua/articles/civil-society-development-in-times-of-war-recommendations-for-international-partners/>

<sup>294</sup> Якубовський Я. С. Сутність функціонування громадянського суспільства в умовах воєнного стану. *Таврійський науковий вісник*. 2023. № 5. С. 73.

ства. Важливим є те, що «формування законодавчих змін, стратегій і планів дій в умовах війни та в післявоєнній перспективі має відбуватись у міжсекторальній взаємодії органів державної влади та експертного середовища громадянського суспільства. Двостороння взаємодія в ustalених форматах органів державної влади та експертних, профільних, волонтерських організацій уже має досвід і триває навіть у воєнний час. Громадські ради з різною ефективністю діють при Міністерстві оборони, Міністерстві у справах ветеранів, Міністерстві з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій»<sup>295</sup>. Тому слід зауважити, що взаємодія громадянського суспільства з органами державної влади у сфері трудових відносин є однією із тенденцій та напрямів розвитку трудового законодавства. Рівень такої взаємодії впливає на рівень комунікації суб'єктів громадянського суспільства з органами державної влади, задоволення потреб суспільства в урегулюванні тих чи інших питань у сфері трудового права.

Слушним вважаємо твердження Ю.М. Гришиної та Г.І. Чанишевої стосовно того, що «в умовах воєнного стану трудове право залишається гарантом забезпечення трудових прав працівників і роботодавців і не змінює своєї сутності, суспільної значущості та соціального призначення. Основним завданням сучасного трудового права в умовах воєнного стану, як і за мирних часів, залишається розробка ефективного галузевого механізму забезпечення трудових прав, свобод та інтересів працівників і роботодавців. Ідеться як про належне закріплення переліку основних трудових прав працівника і роботодавця на законодавчому рівні відповідно до міжнародних і європейських стандартів, так і гарантій їх реалізації, форм, способів і засобів охорони та захисту»<sup>296</sup>.

Проте, аналізуючи нормативно-правові акти у сфері трудового права та зміни, які були внесені за останні роки передвоєнного періоду та в умовах воєнного стану, необхідно виділити основні тенденції правового регулювання трудових відносин, які й будуть характеризувати сучасний стан такого правового регулювання.

Серед основних тенденцій правового регулювання трудових відносин слід виділити такі:

<sup>295</sup> Стан розвитку громадянського суспільства в Україні (2022–2023 рр.): аналіт. доп. / В.Г. Потапенко, Ю.А. Тищенко, Ю.Б. Каплан та ін.; за ред. В.Г. Потапенка, Ю.А. Тищенко, Ю.Б. Каплан. Київ: НІСД, 2023. С. 40.

<sup>296</sup> Гришина Ю.М., Чанишева Г.І. Основні тенденції розвитку трудового права в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2022. С. 378.

1. *Впровадження специфічних обмежень і особливостей в організації трудових відносин при забезпеченні мінімальних гарантій праці.* Відповідно до ст. 43 Конституції України: «Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Використання примусової праці забороняється. Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан. Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. Використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах забороняється. Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення. Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом»<sup>297</sup>. Також ст. 64 Конституції України передбачено, що: «В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень»<sup>298</sup>.

Проте, аналізуючи перелік прав людини, які визначені Конституцією України, та які не можуть бути обмежені навіть в умовах воєнного стану, можемо зауважити, що серед цього переліку немає права на працю. Тобто, право на працю може бути обмежене у період дії воєнного стану, що й передбачено Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», а саме: «3. У зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»<sup>299</sup>.

<sup>297</sup> Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

<sup>298</sup> Там само.

<sup>299</sup> Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 46. Стор. 16. Стаття 2497.

Так, відповідні обмеження трудових прав та особливості їх реалізації встановлюються Законом України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 № 2136-IX (далі – Закон № 2136-IX), де також у ч. 2 ст. 1 зазначається, що: «На період дії воєнного стану вводяться обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина передбачених статтями 43, 44 Конституції України»<sup>300</sup>. А ч. 3 ст. 1 передбачає, що: «У період дії воєнного стану не застосовуються норми законодавства про працю, законів України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законодавчих актів, що регулюють діяльність державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування у частині відносин, врегульованих цим Законом»<sup>301</sup>. Тобто Законом України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» обмежується застосування інших законодавчих актів у тій сфері трудових відносин, яка врегульовується безпосередньо цим Законом № 2136-IX. Отже, цей Закон № 2136-IX є тимчасовим і діє лише на період воєнного стану, про й що свідчить його назва, а також ч. 1 ст. 1 Закону № 2136-IX передбачено, що: «Цей Закон визначає особливості проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, особливості трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, підприємств іноземних суб'єктів господарської діяльності в Україні, а також осіб, які працюють за трудовим договором, укладеним з фізичними особами (далі – працівники), у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану»»<sup>302</sup>.

Вважаємо за доцільне проаналізувати Закон № 2136-IX та визначити, які ж все-таки обмеження трудових прав було ним встановлено.

1. Обмеження права працівника на відпустку. По-перше, гарантованою щорічною основною відпусткою у період воєнного стану є відпустка тривалістю не більше 24 календарних днів. Але це об-

---

<sup>300</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Стор. 40. Стаття 1634.

<sup>301</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. стор. 40. Стаття 1634.

<sup>302</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. стор. 40. Стаття 1634.

меження не є категоричним, оскільки в Законі № 2136-IX чітко зазначено, що щорічну основну відпустку може бути обмежено за рішенням роботодавця. Але роботодавець, якщо є така можливість, може й надати працівнику щорічну основну відпустку в повному обсязі.

Також якщо відпустка за тривалістю є більшою, ніж 24 календарні дні, то невикористані дні відпустки можуть бути використані працівником після припинення або скасування воєнного стану. За дні невикористаної відпустки роботодавець може надати відпустку без збереження заробітної плати. Також Законом № 2136-IX визначено право роботодавця відмовити працівникові у наданні невикористаних днів щорічної відпустки у період воєнного стану.

Ще одне обмеження права на відпустку працівника на період воєнного стану передбачено ч. 2 ст. 12 Закону № 2136-IX, де зазначено, що: «У період дії воєнного стану роботодавець може відмовити працівнику у наданні будь-якого виду відпусток (крім відпустки у зв'язку вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку), якщо такий працівник залучений до виконання робіт на об'єктах критичної інфраструктури, робіт з виробництва товарів оборонного призначення або до виконання мобілізаційного завдання (замовлення)»<sup>303</sup>. Отже, аналізуючи відповідну правову норму, можемо зазначити, що Закон № 2136-IX все ж таки, передбачив для роботодавця можливість відмовити працівнику у наданні щорічної відпустки, але не всім працівникам, але лише тим, які виконують роботи на об'єктах критичної інфраструктури, працюють на виробництві оборонних товарів або виконують мобілізаційне завдання.

Щодо гарантій реалізації працівником права на щорічну відпустку, слід зазначити, що законодавцем було залишено гарантії права на відпустку для вагітних жінок та жінок, які доглядають дитину до трьох років. Цим категоріям працівників роботодавець не вправі відмовити у наданні відповідного виду відпусток. Також законодавцем передбачено гарантії реалізації права на відпустку без збереження заробітної плати, а саме роботодавець за проханням працівника може надати йому відпустку без збереження заробітної плати та без обмежень строку, який визначений у Законі України

<sup>303</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Стор. 40. Стаття 1634.

«Про відпустки», а саме 30 календарних днів на рік. Тобто з цього випливає, що роботодавець може надати й довший строк відпустки, ніж 30 календарних днів.

Також Законом встановлено певні гарантії права на відпустку для працівників, які виїхали за кордон. А саме: ч. 4 ст. 12 Закону № 2136-IX передбачено, що: У період дії воєнного стану роботодавець за заявою працівника, який виїхав за межі території України або набув статусу внутрішньо переміщеної особи, в обов'язковому порядку надає йому відпустку без збереження заробітної плати тривалістю, визначеною у заяві, але не більше 90 календарних днів, без зарахування часу перебування у відпустці до стажу роботи, що дає право на щорічну основну відпустку, передбаченого пунктом 4 частини першої статті 9 Закону України «Про відпустки»<sup>304</sup>. З аналізу відповідної статті можемо зробити висновок, що законодавець не надав альтернативи роботодавцю у виборі його дій: надавати чи не надавати відпустку, а чітко зазначив обов'язок роботодавця надати працівникові, який знаходиться за кордоном, відпустку без збереження заробітної плати, але з обмеженням строку такої відпустки – не більше 90 календарних днів.

2. Збільшення тривалості робочого часу. Так, Законом № 2136-IX передбачено, що: «Нормальна тривалість робочого часу у період дії воєнного стану може бути збільшена до 60 годин на тиждень для працівників, зайнятих на об'єктах критичної інфраструктури (в оборонній сфері, сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо)»<sup>305</sup>. Ця норма також не є категоричною і обов'язковою, а рішення приймається роботодавцем в окремому конкретному випадку, залежно від критичності ситуації.

Якщо зазначеним вище працівникам встановлено скорочену тривалість робочого часу, то в період воєнного часу ця тривалість не може перевищувати 40 годин на тиждень.

Законодавець на період воєнного стану розширив права роботодавця, оскільки він тепер наділений правом самостійно встановлювати п'ятиденний або шестиденний робочий тиждень (до впровадження воєнного стану, роботодавець повинен був узгодити це питання спільно з виборним органом первинної профспілкової організації) та визначати час початку та закінчення щоденної робо-

<sup>304</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Стор. 40. Стаття 1634.

<sup>305</sup> Там само.

ти (раніше трудовими колективом за поданням роботодавця і виборним органом первинної профспілкової організації)<sup>306</sup>. Також у період дії воєнного стану не застосовуються норми щодо тривалості робочого дня напередодні свят, неробочих та вихідних днів, обмеження часу надурочних робіт, переносу святкових та неробочих днів, заборони роботи у вихідні дні, щодо встановлення святкових і неробочих днів, щодо неврахування святкових і неробочих днів до тривалості відпустки.

Також для працівників скорочується тривалість безперервного щотижневого відпочинку з 42 до 24 годин.

3. Обмеження свободи праці. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII за рішенням військового командування разом із військовими адміністраціями можуть запроваджуватися заходи правового режиму воєнного стану, одним з яких є: «запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та захисту критичної інфраструктури і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які виникли в період дії воєнного стану, та залучати їх в умовах воєнного стану до суспільно корисних робіт, що виконуються для задоволення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів і сил цивільного захисту, забезпечення функціонування національної економіки та захисту критичної інфраструктури і не потребують, як правило, спеціальної професійної підготовки осіб...»<sup>307</sup>. Згідно з п. 3 Постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 753 «Про затвердження Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану» під трудовою повинністю законодавець пропонує розуміти короткостроковий трудовий обов'язок у період воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного, природного та воєнного характеру, які виникли в період воєнного стану, та їх наслідків, що не потребує обов'язкової згоди особи, стосовно

<sup>306</sup> Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31, стор. 40, стаття 1634.

<sup>307</sup> Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250.

якої запроваджується такий трудовий обов'язок»<sup>308</sup>. Тобто можемо зробити висновок, що певні обмеження свободи праці на період воєнного стану все-таки прослідковуються, оскільки з викладеного вище визначення трудової повинності зрозуміло, що залучення працівника до відповідних видів суспільно корисних робіт відбувається здебільшого без його волі та згоди, адже чітко передбачено, що трудова повинність – це обов'язок, хоча і короткостроковий (на певний період).

Проте є певні обмеження щодо залучення окремих працівників до суспільно корисних робіт. Наприклад, забороняється залучати до таких робіт малолітніх дітей, дітей віком від 14 до 15 років, вагітних жінок, та жінок, які мають дітей до трьох років, але однією з умов є те, що такі роботи можуть негативно вплинути на їх здоров'я та зашкодити йому.

Також для залучення працівника до суспільно корисних робіт на територіях, які радіаційно та хімічно забруднені, де є загроза виникнення небезпечних інфекційних хвороб, або на територіях, де знаходяться вибухонебезпечні предмети, потрібно: 1) його волевиявлення; 2) обов'язкова письмова згода.

Слід зауважити, що під час трудової повинності законодавцем все ж таки було передбачено мінімальні трудові гарантії для працівників. Так, відповідно до ч. 3 ст. 20 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII: «У процесі трудової діяльності осіб, щодо яких запроваджена трудова повинність, забезпечується дотримання таких стандартів, як мінімальна заробітна плата, мінімальний термін відпустки та час відпочинку між змінами, максимальний робочий час, врахування стану здоров'я особи тощо. На час залучення працюючої особи до виконання трудової повинності поза місцем її роботи за трудовим договором за нею після закінчення виконання таких робіт зберігається відповідне робоче місце (посада)»<sup>309</sup>.

Ще одним важливим моментом є те, що не потрібно ототожнювати трудову повинність та примусову працю, оскільки ці поняття мають різне змістовне наповнення. Наприклад, під примусо-

<sup>308</sup> Про затвердження Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 р. № 753. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/753-2011-%D0%BF#Text>

<sup>309</sup> Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250.

вою працею в розумінні Конвенції про примусову чи обов'язкову працю № 29 від 28.06.1930 року вважається: «будь-яка робота чи служба, що її вимагають від якої-небудь особи під загрозою якогось покарання і для якої ця особа не запропонувала добровільно своїх послуг»<sup>310</sup>. Проте термін примусова чи обов'язкова праця відповідно до цієї Конвенції не включає в себе: «а) будь-яку роботу чи службу, що її вимагають на підставі законів про обов'язкову військову службу і застосовують для робіт суто воєнного характеру; б) будь-яку роботу чи службу, що є частиною звичайних громадянських обов'язків громадян повністю самоврядної країни; в) будь-яку роботу чи службу, що її вимагають в умовах надзвичайних обставин, тобто у випадках війни або лиха, або загрози лиха, як-от пожежі, повені, голод, землетрус, сильні епідемії чи епізоотії, навали шкідливих тварин, комах чи паразитів рослин і взагалі обставини, що ставлять під загрозу або можуть поставити під загрозу життя чи нормальні життєві умови всього або частини населення»<sup>311</sup>.

Не тільки міжнародними документами, але й чинним національним законодавством визначається, що: «Не вважається примусовою працею військова або альтернативна (невійськова) служба, а також робота чи служба, яка виконується особою за вироком чи іншим рішенням суду або відповідно до законів про воєнний і про надзвичайний стан» (ч. 2 ст. 43 Конституції України)<sup>312</sup>.

Як висновок можемо зазначити, що, так би мовити, обмеження свободи праці в контексті трудової повинності є необхідним, тимчасовим та вимушеним заходом, який запроваджується відповідними органами для досягнення законодавчо визначених стратегічних цілей в оборонній сфері, відвернення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, ліквідації та мінімізації наслідків таких надзвичайних ситуацій.

4. Розширення переліку підстав звільнення з ініціативи роботодавця.

Слід зауважити, що за період з 2021 року до сьогодні зазнали численних змін ст. 40, ст. 41 Кодексу законів про працю України,

<sup>310</sup> Конвенції про примусову чи обов'язкову працю № 29: Міжнародний документ МОП від 28.06.1930 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_136#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_136#Text)

<sup>311</sup> Конвенції про примусову чи обов'язкову працю № 29: Міжнародний документ МОП від 28.06.1930 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_136#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_136#Text)

<sup>312</sup> Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

в яких визначаються підстави розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця. Так, наприклад, статтю 40 КЗпП України було доповнено п. 12 «вчинення працівником мобінгу (цькування), встановленого судовим рішенням, що набрало законної сили»; п. 13 «відмови працівника Бюро економічної безпеки України від проходження атестації або прийняття атестаційною комісією рішення про неуспішне проходження працівником Бюро економічної безпеки України атестації, що здійснюється відповідно до пункту 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України». А статтю 41 КЗпП України доповнити п. 1<sup>2</sup>)»вчинення керівником підприємства, установи, організації мобінгу (цькування) незалежно від форм прояву та/або невжиття заходів щодо його припинення, встановленого судовим рішенням, що набрало законної сили».

Також Президентом України було підписано Закон України «Про внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо встановлення додаткових підстав розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця та деяких інших питань» від 04.06.2024 № 3768-IX, набрання чинності якого відбудеться 27.09.2024 р. У цьому Законі пропонується доповнити статтю 40 КЗпП України такими підставами звільнення, як: набрання законної сили вироком суду, яким працівника засуджено (крім звільнення від відбування покарання з випробуванням) за вчинення злочину проти основ національної безпеки України; невиконання працівником правил поведінки на підприємстві, в установі, організації в частині положень, передбачених частиною другою статті 142 цього Кодексу»<sup>313</sup>. Аналізуючи відповідні додаткові підстави розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця, можемо зауважити, що по суті ті правила поведінки на підприємстві, в установі, організації, про які йде мова, можуть бути частиною того ж самого внутрішнього трудового розпорядку, що й для загальних працівників, але вони визначаються у статутах та положеннях про дисципліну, через особливості підприємства, установи, організації, на якій працює працівник, та повинні містити обов'язок працівника не розголошувати

---

<sup>313</sup> Про внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо встановлення додаткових підстав розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця та деяких інших питань: Закон України від 04.06.2024 р. № 3768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3768-IX#Text>

інформацію, що містить державну чи комерційну таємницю, або конфіденційну інформацію.

Вважаємо, що слід також акцентувати увагу й на особливостях розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця в період воєнного стану, до яких необхідно віднести такі: 1) працівник може бути звільнений у період його тимчасової непрацездатності; 2) працівник може бути звільнений під час перебування його у відпустці (крім відпустки у зв'язку вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку); 3) працівник може бути звільнений без попередньої згоди виборного органу первинної профспілкової організації (крім випадків, коли такий працівник є членом профспілки).

*2. Посилення захисту трудових прав працівників і гарантій їх здійснення.* Так, у 2022 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту трудових прав працівників» від 12.05.2022 № 2253-IX, яким було внесено зміни до численних нормативно-правових актів, а саме: до Кодексу законів про працю України, Господарського кодексу України, Законів України «Про колективні договори і угоди», «Про рекламу», «Про соціальний діалог в Україні», «Про зайнятість населення». Відповідний Закон № 2253-IX посилив захист працівників у таких напрямках: 1) у сфері колективно-договірного регулювання (колективний договір може укладати фізична особа, яка використовує найману працю; роботодавець зобов'язаний ознайомлювати працівника з колективним договором, галузева угода поширюється на усіх роботодавців, які відносяться до відповідної галузі); 2) недопущення дискримінації у трудових відносинах (в законодавстві чітко було визначено, які дії роботодавця не вважаються дискримінацією, та що потрібно розуміти під необґрунтованою відмовою роботодавця у прийнятті на роботу, Вирішено окремі питання щодо запобігання дискримінації в оголошеннях про роботу); 3) під час масового звільнення (законодавством було чіткіше визначено, що таке масове звільнення з ініціативи роботодавця, а також порядок повідомлення про таке звільнення. Крім того, встановлюється порядок проведення роботодавцем консультацій з представниками профспілок перед проведенням масових звільнень працівників).

*3. Підвищення гнучкості правового регулювання трудових відносин та сприяння мобільності працівника в реалізації його права*

на працю. Як зазначає О.В. Таможанський: «Гнучкість правового регулювання трудових відносин означає укладення трудових договорів на умовах неповного робочого часу, з гнучким режимом роботи, з надомними та дистанційними працівниками та ін.»<sup>314</sup>. Слушною є думка О.С. Погорелової з приводу того, що: «Гнучкість регулювання трудових відносин відіграє важливу роль у розвитку сучасного трудового права та постає ефективним елементом регулювання ринку праці в контексті адаптації трудових відносин до сучасних соціально-економічних і політичних умов, у зв'язку з чим при реформуванні трудового законодавства України повинні бути враховані ідеї гнучкості, які стимулювали б зростання продуктивності праці і якості продукції, в удосконаленні умов праці, режимів робочого часу, що сприяє збалансуванню інтересів працівників і роботодавців у трудових правовідносинах»<sup>315</sup>.

Так, останнім часом у трудовому законодавстві проведено врегулювання питань гнучкого режиму робочого часу дистанційних працівників та надомників, що є позитивним моментом та значним проривом у підвищенні ефективності правового регулювання трудових відносин та рівня його гнучкості. Питання щодо надомної роботи та дистанційної праці були врегульовані в Кодексі законів про працю України у 2021 році. Саме Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правового регулювання дистанційної, надомної роботи та роботи із застосуванням гнучкого режиму робочого часу» від 04.02.2021 № 1213-ІХ було доповнено положення КЗпП України статтям 60<sup>1</sup>, 60<sup>2</sup>, в яких нарешті було законодавчо визначено такі поняття, як «надомна робота», «дистанційна робота».

Відповідно до ст. 60<sup>1</sup> КЗпП України під надомною роботою законодавець пропонує розуміти форму організації праці, за якої робота виконується працівником за місцем його проживання або в інших визначених ним приміщеннях, що характеризуються наявністю закріпленої зони, технічних засобів (основних виробничих і невиробничих фондів, інструменту, приладів, інвентарю) або їх сукупності, необхідних для виробництва продукції, надання послуг, виконання робіт або функцій, передбачених установчими

<sup>314</sup> Таможанський О.В. Зарубіжний досвід правового регулювання запровадження гнучких форм праці. *Юридична наука*. 2020. № 2(104). С. 558.

<sup>315</sup> Погорелова О.С. Ідеї посилення гнучкості правового регулювання трудових відносин. *Соціальне право*. 2017. № 2. С. 76.

документами, але поза виробничими чи робочими приміщеннями роботодавця<sup>316</sup>. Тобто під час надомної праці за працівником все ж таки визначається конкретне робоче місце, яке може бути як вдома, або у спеціально обладнаному приміщенні, проте поза межами приміщеннями роботодавця. Це є однією з основних ознак, яка відрізняє таку форму організації праці від дистанційної роботи.

Що ж стосується дистанційної роботи, то вона в законодавстві визначається як форма організації праці, за якої робота виконується працівником поза робочими приміщеннями чи територією роботодавця, в будь-якому місці за вибором працівника та з використанням інформаційно-комунікаційних технологій<sup>317</sup>. Тобто така форма організації праці, як дистанційна робота надає працівнику більшої можливості у виборі свого робочого місця, воно не обмежується домом чи певним приміщенням. Дистанційний працівник може виконувати свою роботу будь-де, наприклад, на лавці в парку, в кафе, в готелі тощо. І однією з обов'язкових умов дистанційної праці є те, що працівник повинен виконувати свою роботу з використанням інформаційно-комунікаційних технологій: інтернету, комп'ютера, різних гаджетів (телефона).

Проте зазначені в КЗпП України норми щодо дистанційної роботи все ж таки не повною мірою розкривають особливості праці дистанційних працівників. Тому слід погодитись з думкою О.О. Гаврилової, що: «Недостатнім та незавершеним є процес правового регулювання дистанційної роботи, оскільки така окрема форма організації праці, як дистанційна робота потребує більш детальної регламентації: визначення чіткого механізму укладення трудового договору з працівником, який виконуватиме роботу дистанційно, чітких напрямів взаємодії між роботодавцем та працівником, визначення особливостей робочого часу і часу відпочинку працівника, механізму захисту трудових прав таких працівників»<sup>318</sup>.

Але в цілому той факт, що було запущено процес правового регулювання гнучких форм праці, все ж таки є позитивним моментом для розвитку трудового права та розвитку трудового ринку. Тому,

<sup>316</sup> Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971 р. Додаток до № 50. Ст. 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>

<sup>317</sup> Там само.

<sup>318</sup> Гаврилова О.О. Проблеми правового регулювання дистанційної (надомної) роботи: *Актуальні проблеми трудового, земельного та екологічного права в умовах євроінтеграції: матеріали круглого столу* (м. Ірпінь, 7 жовтня 2020 р.). Ірпінь, 2020. С. 32–35.

враховуючи нинішні обставини, першочерговою метою чинного законодавства про працю є вдосконалення різноманітних форм зайнятості, приведення їх у відповідність до потреб сучасного суспільства, що стрімко розвиваються, і створення робочих місць для тих, хто її потребує.

4. *Розширення договірних засад регулювання трудових відносин.* Одним із напрямів розширення договірних засад регулювання трудових відносин можемо виділити запровадження та застосування спрощеного режиму регулювання трудових відносин. Так, слід зауважити, що відповідна Глава III-Б Кодексу законів про працю України, яка визначає особливості застосування спрощеного режиму, набула чинності у 2022 році. Так, відповідно до ст. 495 КЗпП України: «Спрощений режим регулювання трудових відносин (далі – спрощений режим) застосовується до трудових відносин, що виникають:

- між працівником та роботодавцем, який є суб'єктом малого або середнього підприємництва відповідно до закону з середньою кількістю працівників за звітний період (календарний рік) не більше 250 осіб;
- або між роботодавцем та працівником, розмір заробітної плати якого за місяць становить понад вісім розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом<sup>319</sup>. Як бачимо, законодавець чітко визначив, які саме суб'єкти мають право вступати у трудові відносини за спрощеним режимом. Хочемо наголосити, що спрощений режим регулювання трудових відносин не застосовується до юридичних осіб публічного права.

Також ч. 4 ст. 495 КЗпП України регламентує, що: «Спрощений режим може застосовуватися у відносинах між працівниками та роботодавцями виключно на добровільних засадах. Такий режим передбачає можливість встановлення індивідуальних умов праці працівника безпосередньо у трудовому договорі»<sup>320</sup>.

У чому ж полягає особливість спрощеного режиму регулювання трудових відносин: 1) спрощується ведення документообігу: а) не є обов'язковим для роботодавця ведення документації з кадрових

<sup>319</sup> Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>

<sup>320</sup> Там само.

питань; б) не є обов'язковим для роботодавця приймати локальні нормативні акти та організаційно-розпорядчу документацію; 2) питання щодо виникнення та припинення трудових відносин, питання, які стосуються оплати праці, розміру заробітної плати, тощо врегульовуються працівником та роботодавцем на власний розсуд та за їх взаємною згодою; 3) трудовий договір може розриватися з ініціативи роботодавця з підстав, які не визначені КЗпП України, проте роботодавець повинен належним чином обґрунтувати та зазначити причини такого розірвання, а також виплатити працівнику відповідну компенсацію.

Також під час запровадження спрощеного режиму регулювання трудових відносин зберігаються відповідні гарантії для працівників, які передбачені КЗпП України, а саме: дотримання гарантій щодо оплати праці (заробітна плата повинна бути встановлена не менше мінімальної); зберігаються надбавки, доплати, премії та інші заохочувальні, компенсаційні та гарантійні виплати; норми робочого часу, та відпочинку, тривалості щотижневого безперервного відпочинку; та інші.

Великим проривом у правовому регулюванні трудових відносин стало урегулювання питання праці домашніх працівників. Було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання праці домашніх працівників» від 25.04.2024 № 3680-IX<sup>321</sup>, який набув чинності 24 серпня 2024 року. Відповідним Законом № 3680-IX було доповнено Кодекс законів про працю України окремою главою XI-A «Праця домашніх працівників», який має шість статей. У зазначеній главі визначаються: поняття «домашній працівник», «домашня праця», правовий статус домашніх працівників, особливості умов праці домашніх працівників (робочий час та час відпочинку, додаткові права, обов'язки та гарантії домашніх працівників, умови праці домашніх працівників, які проживають у житлі домогосподарства, особливості припинення трудового договору), особливості здійснення контролю за додержанням законодавства про працю стосовно домашніх працівників.

Аналізуючи внесені зміни у КЗпП України, можемо звернути увагу на те, що законодавець розширив перелік питань, які віднесе-

<sup>321</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання праці домашніх працівників: Закон України від 25.04.2024 р. № 3680-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3680-20#Text>

но до договірному способу врегулювання. Наприклад, сторони наділені правом самостійно домовлятися щодо необхідності ведення первинної облікової документації та трудової книжки домашнього працівника; також у договір за домовленістю сторін можуть вноситься зміни, він може містити додаткові гарантії, пільги та обов'язки, які не визначені КЗпП України; договірному врегулюванню підпадає й питання щодо сплати чи не сплати єдиного соціального внеску (ЄСВ), оскільки законодавець визначив, що загальнообов'язкове державне соціальне страхування домашніх працівників здійснюється на засадах добровільності, тобто він звільнив роботодавця-фізичну особу від обов'язку сплачувати ЄСВ.

5. *Приведення трудових норм у відповідність до міжнародних стандартів та гармонізація трудового законодавства із законодавством ЄС.* Погоджуємось з думкою Н. Долгіх з приводу того, що: «Протягом існування незалежної України, особливо відмічаючи останнє десятиріччя, законодавець здійснив масштабну роботу по адаптації національних трудових норм до міжнародних шляхом: 1) прямого застосування міжнародних актів після ратифікації; 2) внесення міжнародних норм до тексту законів; 3) реалізації положень ратифікованих або нератифікованих актів засобами національного законодавства»<sup>322</sup>. За період незалежності України нею було ратифіковано понад 60 Конвенцій МОП, які є цінними для національного трудового законодавства у таких сферах, як зайнятість, соціальний діалог, соціальний захист, у визначенні гідних умов праці (визначення мінімальних стандартів щодо оплати праці, життя належних заходів щодо безпеки та охорони праці), у сфері трудової міграції, визначення гендерної рівності та недискримінації на всіх етапах розвитку трудових відносин тощо.

Також важливими для розвитку трудового законодавства є й європейські інтеграційні процеси, які зараз відбуваються в Україні, одним із напрямів яких є гармонізація національного трудового законодавства із законодавством Європейського Союзу.

Слід зауважити, що на гармонізацію трудового законодавства України із законодавством ЄС впливають фактори, які пов'язані з виконанням вимог, необхідних для вступу України до членства

<sup>322</sup> Долгіх Н. Перспективи та шляхи розвитку українського трудового законодавства в умовах інтеграції України в Європейський Союз. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 1 (82). С. 98.

в ЄС. Конвергенція національної правової бази України та ЄС є постійним завданням; навіть мета досягнення членства в ЄС не зупиняє цей процес. Ця ініціатива вимагає ретельного розгляду конкретних законів, системних підходів, цілеспрямованості та узгодженості в законодавчому узгодженні, а також ретельної еволюції нової правової реальності. Це також вимагає визнання наявних змін у правовій системі України, як нині, так і в недавньому минулому, а не повного їх відкидання.

Отже, для прискорення інтеграції України до ЄС слід здійснити такі першочергові заходи: 1) зупинення подальшого соціального розшарування; 2) забезпечення справжнього, а не декларованого розвитку підприємництва; 3) виведення економіки з тіні; 4) вільний доступ до кредитних, матеріальних та інформаційних ресурсів, ринків збуту продукції; 5) ефективне втілення законодавства з питань боротьби з шахрайством та корупцією; 6) посилення фінансового контролю за структурними фондами та фондами розвитку; 7) розробка нової зовнішньоекономічної стратегії з урахуванням позитивних та негативних факторів від інтеграції України в Європу<sup>323</sup>.

Важливою є думка Л. Остапенка, яка полягає в тому, що «на сьогодні перед Україною постає завдання сучасного, діючого та адекватного правового регулювання трудових відносин, вплив якого неупереджено покаже стан існування та розвитку суспільства в державі. Для якісного оновлення держави потрібно внести значні зміни в трудове законодавство, співпрацюючи в кооперації з іншими галузями права. Цілком природним є використання позитивного зарубіжного досвіду правового регулювання трудових відносин. Саме регулювання трудових відносин, встановлення високого рівня умов праці, всесвітня охорона трудових прав працівників були і залишаються основними завданнями трудового законодавства. Однак без активної ролі держави ці завдання залишатимуться нереалізованими»<sup>324</sup>. Також слушним є твердження Ю. М. Гршиної та Г. І. Чанишевої щодо того, що: «Основним завданням сучасного трудового права в умовах воєнного стану, як і за мирних часів, залишається

<sup>323</sup> Долгіх Н. Перспективи та шляхи розвитку українського трудового законодавства в умовах інтеграції України в Європейський Союз. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 1 (82). С. 98.

<sup>324</sup> Остапенко Л. Про деякі особливості трудових відносин під час воєнного стану. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2022. № 3 (35). С. 310–311.

розробка ефективного галузевого механізму забезпечення трудових прав, свобод та інтересів працівників і роботодавців. Ідеться як про належне закріплення переліку основних трудових прав працівника і роботодавця на законодавчому рівні відповідно до міжнародних і європейських стандартів, так і гарантій їх реалізації, форм, способів і засобів охорони та захисту»<sup>325</sup>.

Таким чином, як підсумок хочемо зазначити, що хоча трудове законодавство за останні роки й зазнало численних змін, які відбулися шляхом внесення низки нових положень у чинне трудове законодавство, а також шляхом прийняття нових законів України: Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» № 2136-ІХ і «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин» № 2352, проте вони лише частково врегулювали проблеми, що виникли у сфері трудових відносин, так вони були дещо пом'якшені, але пасивна роль держави в регулюванні трудових відносин усе одно робить працівників уразливими перед недобросовісними роботодавцями.

---

<sup>325</sup> Гришина Ю.М., Чанишева Г.І. Основні тенденції розвитку трудового права в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2022. С. 380.

## **РОЗДІЛ 3**

# **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ВІДНОСИН МІЖ СУБ'ЄКТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА, СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ, ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

### **3.1. Визначення публічного права і його ролі в регулюванні відносин між державними органами, органами місцевого самоврядування та суб'єктами громадянського суспільства**

Реалії сьогодення проявляються в усіх аспектах життєдіяльності суспільства. Традиційно, віддаючи керуючу та організуючу роль державі, населення країни через демократичні процеси впливає на публічні адміністрації, принаймні має такі механізми впливу. У свою чергу система існуючих органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їхні посадові особи відповідно до Конституції України здійснюють свою діяльність з метою забезпечення багатограних прав та інтересів громадян, забезпечення інших завдань та функцій.

Залежно від типу держав та їх політичних режимів ефективність публічного управління в різних країнах світу оцінюється по-різному. В демократично орієнтованих країнах критерієм успішності сфери публічного управління постає рівень соціальної захищеності громадян та розвиток механізмів надання публічних послуг. В країнах тоталітарного спрямування таким критерієм може виступати стабільність владних інституцій, рівень обороноздатності, ефективність репресивних

механізмів недопущення опозиційних проявів та політичного плюралізму. Особливу роль у здійсненні владних повноважень здійснює система правових норм, яку в теорії прийнято структурувати на публічне та приватне право, а також на норми матеріального та процесуального права. При цьому, незалежно від типу країн, навантаження щодо реалізації завдань та функцій публічних адміністрацій, створених державою та системою місцевого самоврядування, несе саме публічне право.

Питання ефективності правового регулювання нормами публічного права як публічних адміністрацій, так і державного управління, яке є формою виконавчо-розпорядчої діяльності, зовсім не є новим ані для зарубіжної, ані для української науки. Йому приділяють увагу науковці найрізноманітніших галузей, як-то соціологи, політологи, правники, філософи, фахівці з менеджменту, економісти тощо. Серед них слід назвати таких учених: В.Б. Авер'янов, І.І. Артим, Г.В. Атаманчук, В.М. Бабаєв, В.Д. Бакуменко, О.В. Батанов, Р.Р. Білик, А.С. Бірюкова, І.А. Гамбург, В.Б. Дзюндюк, Д.В. Журавльов, Н.І. Костова, І.Б. Коліушко, Т.О. Лукіна, Р.С. Мельник, М.М. Миколайчук, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Олійник, Д.М. Павлов, С.П. Погребняк, Ф.І. Савиць, Л.В. Сорока, Ю.А. Тихомиров, В.В. Цветков, Ю.П. Шаров, Р.М. Ширшикова та інші.

У той же час, не применшуючи дійсно важливого внеску вказаних фахівців у розвиток наукової думки щодо ефективності публічних адміністрацій, зокрема, її сутності, критеріїв та способів визначення тощо, слід вказати, що питання функціонування публічної влади в умовах воєнного стану нашої країни набувають нової актуальності та нагальності. Особливо це виявляється у світлі тих подій, що відбулися протягом 2022–2024 років, коли українське суспільство яскраво довело свою спроможність консолідуватися заради збереження країни, її суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності.

Наука адміністративного права, попри те, що питання ефективності публічного права в підвищенні функціонування публічної влади має дійсно важливе теоретичне та практичне значення, допоки не містить відповідних наукових розробок концептуального рівня. Означене вказує на актуальність та новизну відповідних наукових досліджень, і саме в контексті ефективності системи публічного права як регулятора публічних правовідносин.

Дослідження ефективності публічного права і його ролі в регулюванні відносин між державними органами, органами місцевого

самоврядування та суб'єктів громадянського суспільства повинно розпочинатися саме із визначення сутності та стану означеної ефективності, оскільки, по-перше, маємо встановити, чи дійсно функціонування публічних адміністрацій та їх посадових осіб потребує підвищення ефективності, по-друге, доцільно визначити, яка роль та яке місце може відводитися громадянському суспільству в забезпеченні ефективного функціонування цих органів. Отже, ми окреслили мету дослідження, це, зокрема, надання загальнотеоретичної характеристики публічного права та участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування державних органів, органів місцевого самоврядування в Україні.

Сутність публічного права в науковій літературі характеризується майже однозначно. Публічне право визначається як підсистема права, сукупність узгоджених правових норм, об'єднаних у галузі права, що регулюють публічні відносини за допомогою імперативного методу правового регулювання.

Визначаючи ознаки та особливості публічного права, науковці використовують різні методи, серед яких виділимо порівняння та співвідношення публічного та приватного права.

З урахуванням предмета нашого дослідження розглянемо роль публічного права у правовій системі України як системи норм, спрямованих на забезпечення публічних правовідносин, у т.ч. у сфері управління. Публічне право – це сукупність норм права, які охороняють інтереси суспільства в цілому, визначають правовий статус держави та її органів. Останнім часом у науці прийнято застосовувати в конструкції формулювання публічного права використовувати поняття – публічна адміністрація.

Для нього характерний принцип, що норми публічного права не можуть бути змінені угодою приватних осіб, тому норми публічного права є імперативними (обов'язковими).

Для вдосконалення правової системи будь-якої держави існує необхідність визначення сутності публічного та приватного права з метою ефективного регулювання правовідносин, виокремити їхні основні ознаки. При цьому, за твердженням Б.В. Деревянка, «сьогодні названими категоріями більшою мірою оперують навіть не в державах, що наслідують романо-германську правову систему, а в державах англосаксонського права, економічні досягнення яких змушують рахуватися із їхнім досвідом, зокрема й у частині функціонування

правової основи діяльності»<sup>326</sup>. Це пояснюється сучасною тенденцією зближення правових систем різних країн, зокрема, шляхом запозичення правових конструкцій (поділу права на галузі, на публічне та приватне право – з романо-германської (континентального права), прецедента – з англосаксонської (англо-американської, загального права) тощо). Ця уніфікація зумовлена насамперед потребою у спрощеному порядку співпраці держав, держави як суб'єкта правовідносин із юридичними, фізичними особами в економічній та інших сферах для підвищення ефективності співпраці й усунення наявних колізій. Саме в цьому аспекті й полягає значимість розуміння процесу взаємодії національної системи права з правом інших держав світу<sup>327</sup>.

Формулювання ознак публічного права можна проводити з використанням різних підходів. Розглядаючи публічне право як складову правової системи відзначимо наступні ознаки: 1) частина системи діючого права; 2) частина включає в себе норми, інститути, галузі права; 3) регулює суспільні відносини, що забезпечують загальнодержавні інтереси; 4) суб'єктами публічних відносин є держава, її органи, що взаємодіють з громадянами, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями, взаємодія між державними органами; 5) орган держави виступає носієм державно-владних (публічних) повноважень; 6) метою правового регулювання є забезпечення інтересів усього суспільства.

Таким чином, публічне право в Україні – це елемент структури позитивного українського права, що включає в себе правові норми, інститути, підгалузі і галузі права, які регулюють загальнодержавні суспільні відносини між суспільством державою і особою, де держава виступає носієм державно-владних (публічних) повноважень з метою забезпечення інтересів усього суспільства. Подане визначення цілком справедливо можна віднести до формулювання поняття публічного права з точки зору широкого розуміння.

Подібну позицію підтримує Л.М. Легін, який, підсумовуючи аналіз методів правового регулювання, узагальнює, що «публічне право – це така правова сфера, в основі якої лежать державні інтереси, тобто сама побудова і діяльність держави як публічної вла-

<sup>326</sup> Деревянко Б. Міркування про необхідність запровадження концепції розвитку «приватного права» та визначення її назви і змісту. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 4. С. 245

<sup>327</sup> Підопригора О.А., Харитонов С.О. Римське право: навч. посіб. 2-ге вид. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 528 с.

ди, регламентація діяльності державного апарату, посадових осіб, державної служби, переслідування правопорушників, кримінальна та адміністративна відповідальність тощо – інститути, що побудовані у вертикальній площині, на засадах влади і підпорядкування, на принципах субординації»<sup>328</sup>.

У вузькому розумінні публічне право є системою правових норм, що регулює відносини між державними органами, органами місцевого самоврядування та суб'єктами громадянського суспільства.

З огляду на теоретичні підходи до розуміння системи права, публічне право є структурованим і об'єктивно може містити як положення матеріального характеру, так і процесуального.

Нормами матеріального публічного права визначаються поняття та завдання державних органів, органів місцевого самоврядування, суб'єктів громадянського суспільства. Процесуальні норми здійснюють функціонал із визначення манізмів реалізації функцій та завдань публічних адміністрацій, підвищення ефективності їх роботи, розширення ролі інститутів громадянського суспільства та участі громадян в управлінні суспільними справами, вирішення спорів, що виникають під час діяльності публічних адміністрацій.

Відповідно, з академічної точки зору, наприклад, для чіткого формування уявлення студентами (курсантами) про природу публічного права та його ролі у правовій системі, варто застосовувати вузький підхід. Для наукового осмислення поняття, ознак, принципів, системи, структури, завдань та механізмів реалізації норм публічного права, критеріїв правомірності поведінки та настання державної реакції у вигляді притягнення до деліктної відповідальності, безумовно варто застосовувати широкий підхід.

Відповідно, й аналіз публічного права і його ролі в регулюванні відносин між державними органами, органами місцевого самоврядування та суб'єктів громадянського суспільства можна проводити у різний спосіб, як то можемо побачити у науковій літературі, присвяченій академічному визначенню публічного права та його структури<sup>329</sup>. Автори зазначеного посібника розкривають поняття публічного права через аналіз окремих галузей публічного права, які на думку авторів входять в склад публічного права.

<sup>328</sup> Легін Л.М. Співвідношення публічного права та галузі адміністративного права. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Вип. 3 (6). С. 171.

<sup>329</sup> Основи публічного права України: навч. посіб. / кол. авт.; за заг. ред.к.ю.н., проф. А.Ю. Олійника, к.ю.н., доц. М.І. Кагадія. Київ: КНУТД; Дніпро: Ліра ЛТД, 2017. 448 с.

О.І. Харитонова та Є.О. Харитонов визначають публічне право як правову сферу, в основі якої лежать державні інтереси, тобто сама побудова і діяльність держави як публічної влади, регламентація діяльності державного апарату, посадових осіб, державної служби, кримінальне переслідування правопорушників, кримінальна та адміністративна відповідальність тощо – інститути, що побудовані у вертикальній площині, на засадах влади і підпорядкування, на принципах субординації. Ось чому для публічного права характерним є специфічний юридичний порядок, порядок «влади-підпорядкування», у відповідності з яким особи, що мають владу, вправі односторонньо та безпосередньо, без будь-яких додаткових рішень інших інстанцій, визначати поведінку інших осіб і вся система владно-примусових установ повинна силою примусу забезпечувати повну і точну реалізацію приписів влади, а всі інші особи – їм підкорятися. Звідси – і всі інші принципи публічного права: різниця, різнопорядковість правового статусу осіб, ієрархічність становища і різний обсяг владних повноважень у владних осіб, наявність власної, «відомчої» юрисдикції, відсутність орієнтації на вирішення спірних питань незалежним судом<sup>330</sup>.

Таким чином, у сучасних умовах об'єктивною є потреба дослідження публічного права на сучасному етапі, з урахуванням необхідності трансформації підходів до визначення публічного права та його ролі у суспільстві, а також з урахуванням необхідності підвищення ефективності публічної влади.

Ще у 2004 році Д.М. Павлов зазначав, що «підвищення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади має винятково практичне значення, оскільки фактично йдеться про удосконалення механізму реалізації конституційних прав і свобод громадян, підвищення рівня суспільного добробуту»<sup>331</sup>. До початку повномасштабного вторгнення РФ в Україну наша держава завдання щодо забезпечення основних конституційних прав і свобод людини не виконувала повною мірою. Іншими словами, публічне право не було таким ефективним, як то вимагали реалії.

Звісно, якщо зауважувати на причинах, то поряд із якістю законодавства (саме публічного права) слід казати про ефективність

<sup>330</sup> Харитонова О.І., Харитонов Є.О. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції. Харків: Одіссей, 2002. С. 159.

<sup>331</sup> Павлов Д.М. Організаційно-правові засади забезпечення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади (державного управління): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. С. 1.

функціонування органів державної влади різних рівнів та органів місцевого самоврядування, оскільки «органи виконавчої влади розробляють основні напрями соціально-економічної політики держави, її обороноздатності, безпеки, забезпечення громадського порядку та організують їх здійснення; організують управління державною власністю; виробляють заходи з проведення зовнішньої політики і виконують інші функції, покладені законодавством країни. Від результату діяльності цих органів насамперед залежить соціально-економічний та політичний стан країни. У цілому ці органи наділені широкими повноваженнями самостійної правотворчості, правозастосування та правоохорони»<sup>332</sup>, а «ефективність є одним з основних комплексних критеріїв визначення успішної або навпаки невдалої управлінської діяльності у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства та держави, а також мірою успіху застосування відповідного теоретико-методологічного апарату»<sup>333</sup>.

Підсумовуючи низку окреслених ознак, зазначимо, що характеристика ролі публічного права в правовій системі української держави потребує окремих методів дослідження, серед яких аналіз ефективності його регулювання посідає чільне місце. При цьому, як зазначалося, публічне право формує основну частину діючого права, що відповідає за ефективність всієї системи державного управління в цілому, та його публічних адміністрацій безпосередньо.

Вказана частина (публічне право) включає в себе норми, інститути, галузі права, які необхідно уніфікувати з урахуванням викликів, що постали у зв'язку із повномасштабною агресією рф. Публічне право в регулюванні суспільних відносин має виходити із пріоритету забезпечення загальнодержавних інтересів та інтересів громадян.

Переходячи до аналізу наступної ознаки публічного права окремо варто зупинитися на характеристичі публічних адміністрацій (на прикладі органів виконавчої влади), органах місцевого самоврядування та інститутах (суб'єктах) громадянського суспільства, які в сучасному форматі функціонування публічних правовідносин постають як основні суб'єкти публічного права.

<sup>332</sup> Криворучко В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 95.

<sup>333</sup> Журавльов Д. В. Критерії ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2 (2). С. 35.

Значення публічних адміністрацій полягає у здійсненні державного управління в усіх сферах забезпечення життєдіяльності держави та народу України у формах управлінської та виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи законодавчої та судової гілок влади наділені законом специфічною, обмеженою сферою діяльності та також здійснюють управлінську діяльність, лише у межах свого апарату, але органи виконавчої влади «управляють» державою взагалі. Поняття виконавчої влади та державного управління не можуть бути тотожними, натомість слід підтримати тих вчених, які вважають, що ці категорії співвідносяться між собою та зазначають державне управління як форму організаційно-виконавчо-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади<sup>334</sup>.

Очевидною є особливість та унікальність органів виконавчої влади в системі органів державної влади та державного управління взагалі. Звідси, безумовною є необхідність конкретизації того в чому саме полягає ефективність діяльності цих органів, та за рахунок яких механізмів публічного права вони досягають значимого управлінського результату. Проте, намагаючись дати відповідь на це питання, слід усе ж погодитися з ученими в тому, що відштовхуватись потрібно саме від понять ефективності державного управління.

Досі триває пошук найбільш оптимальних критеріїв визначення ефективності функціонування органів державної влади (ефективності державного управління, а іноді і більш ширше – ефективності публічного управління), так сьогодні не є і остаточно визначеною сама сутність такої ефективності та її основні складові. Так, наприклад, О. С. Мороз слушно зауважив, що «незважаючи на різноманіття підходів до визначення результативності управління та ефективності процесів, пов'язаних з цією діяльністю, а також точок зору на ці питання, принцип визначення успішності праці завжди однаковий і полягає в співвідношенні результатів діяльності з витратами, пов'язаними із забезпеченням саме цих досягнутих результатів. Проблеми полягають лише у забезпеченні адекватної та об'єктивної оцінки, як результатів, так і відповідних витрат, а також приведення цих оцінок в порівняльний вид»<sup>335</sup>. Тому, не зупиняючись

<sup>334</sup> Гетьман С. А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання: монографія. Харків: Оберіг, 2014. С. 31.

<sup>335</sup> Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / ред. С. Чернов, В. Воронкова, В. Банах, та ін. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. С. 386.

детально на безпосередньо методиках та критеріях визначення ефективності державного управління (а, відповідно, й ефективності функціонування публічних адміністрацій), зазначимо лише наші наступні проміжні узагальнюючі висновки.

Ефективність як державного управління, так і особливо публічних адміністрацій (в системі державних органів), може бути розкладена як по горизонталі, так і по вертикалі. По вертикалі вона може розкладатися, залежно від узагальнення, на ефективність взагалі державного управління у всій державі, потім на меншому рівні узагальнення – ефективність функціонування органів виконавчої влади на ефективність окремих складових структурних елементів цієї гілки (ефективність міністерств, ефективність служб, тощо); далі на меншому рівні, це можуть бути ефективність окремих підрозділів, в конкретній галузі, чи ефективність місцевих органів виконавчої влади; насамкінець – ефективність посадових осіб кожного підрозділу чи відділу конкретного органу виконавчої влади. В цілому, такий підхід є розповсюдженим в науковій літературі, але в різних варіаціях. Так, наприклад, О.С. Мороз вказує, що «диференціація показників ефективності та результативності управління передбачає застосування комплексу показників, зокрема: 1) показників, що відображують кінцевий ефект функціонування об'єкта управління в цілому; 2) показників, що характеризують ефективність функціонування окремих підсистем (відділів, управлінь, департаментів, тощо) загальної системи управління («системна ефективність управління»); 3) показники, які оцінюють ділові якості управлінського персоналу та їх потенціал («операційна ефективність управління»)<sup>336</sup>.

Звичайно, що найбільш реально визначити та оцінити ефективність саме конкретних посадових осіб (на що в принципі спрямоване оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, передбачене Законом України «Про державну службу»<sup>337</sup> та конкретизоване відповідним Типовим порядком Кабінету Міністрів № 640 від 23.08.2017<sup>338</sup>). Але із кожним рівнем узагальнення

<sup>336</sup> Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / ред. С. Чернов, В. Воронкова, В. Банах, та ін. Запоріжжя: ЗДА, 2016. С. 398–399.

<sup>337</sup> Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

<sup>338</sup> Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. № 640 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-n/ed20180103>

цей процес стає все більш складним. Саме тут і з'являється потреба у визначенні не просто загальної ефективності, а конкретних видів ефективності, тобто вона розкладається по горизонталі.

Сьогодні немає одностайної думки щодо того які саме види ефективності слід вважати показовими для оцінки діяльності та функціонування публічних адміністрацій. Вбачається, що найбільш розповсюдженим є поділ ефективності державних органів на ефективність економічну (зазвичай зводиться до бюджетної ефективності), ефективність нормативно-правову, ефективність організаційну та соціальну ефективність. Хоча, цими видами науковці не обмежуються. Так, наприклад, можна зустріти обґрунтування того, що органи місцевого самоврядування повинні також оцінюватися за критерієм ефективності міжнародного співробітництва, яке представляє собою співвідношення результатів діяльності в цій сфері до обсягу ресурсів, витрачених на їх досягнення (фінансових людських, інформаційних та ін.), при цьому результатами такої діяльності можуть бути ступінь вирішення проблемних питань, поліпшення матеріально-технічної бази структурних підрозділів; отримання технічної допомоги; підвищення кваліфікації посадових осіб; впровадження нових управлінських практик; набуття досвіду співробітництва в певній сфері та отримання певного іміджу, а також поява, або, навпаки, втрата можливостей від подальшої співпраці; тощо; а для оцінки такої ефективності пропонується урахувувати кількість затверджених розпорядчих документів; кількість проведених заходів або участь у них; співвідношення підготовлених та впровадження проєктів з програм обміну, тощо<sup>339</sup>.

На думку Д.В. Журавльова, який під ефективністю діяльності центральних органів виконавчої влади пропонує розуміти діяльність інститутів виконавчої влади, спрямовану на досягнення поставлених цілей та завдань під час мінімізації витрат ресурсів політичної влади, при цьому, на думку вченого, ефективність необхідно розглядати як один із параметрів організації виконавчої влади<sup>340</sup>, – ефективність діяльності центральних органів виконав-

<sup>339</sup> Сидоренко Н. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. № 1 (12). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012\\_01\(12\)/12snosms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01(12)/12snosms.pdf)

<sup>340</sup> Журавльов Д. В. Критерії ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2 (2). С. 37.

чої влади поглинається поняттям «організація виконавчої влади». Загалом вважаючи наведене визначення сутності ефективності діяльності центральних (а так само і всієї гілки) органів виконавчої влади не позбавленим раціонального зерна, оскільки в ньому враховано, що ефективність як явище спрямована на досягнення цілей та завдань, усе ж вважаємо, що в низці аспектів з таким визначенням неможливо погодитись.

По-перше, оскільки публічні адміністрації (в системі органів виконавчої влади) функціонують задля надання у підсумку якісних послуг населенню, мінімізація витрат не завжди є оправданою, що й справді можемо спостерігати у підходах в розвинених країнах, де держави намагаються мінімізувати витрати там, де це справді доцільно (наприклад, на меблюванні робочих кабінетів державних службовців, що робиться достатньо просто та без надмірних витрат), але не економлять там, де від цього залежить якість роботи державних службовців (зокрема, що стосується якісного виконання безпосередніх функціональних обов'язків); до яскравого прикладу якісної мінімізації слід вказати на те, що значна частина країн ЄС вже давно має свої банки даних та електронний документообіг, автоматизовану базу управління інформаційними ресурсами, що дозволило суттєво скоротити час та кошти органів виконавчої влади на рутинну роботу, в той час як в Україні й досі затребуваним є паперове діловодство із задіяністю значної кількості людей, неефективним навантаженням на працівників державних органів<sup>341</sup>. З цього приводу зазначається, що «впровадження інтегрованої системи електронного документообігу дозволить прискорити обмін документами, зменшити затрати праці на ведення діловодства, скоротить паперовий обіг, підвищить контроль виконання розпоряджень, дозволить уникнути помилок та дублювання та багато іншого. Тому розробка і впровадження сучасних інтегрованих систем документообігу у вигляді інтегрованого електронного середовища – це най-

---

<sup>341</sup> Гречко А.В. Интеллектуализация та впорядкування інтерфейсів систем електронного документообігу: автореф. дис. ... канд. фіз.- мат. наук: 01.05.03. Київ, 2006. 19 с.; Мешков Д.Ю. Електронний документ: обіг, зберігання, використання, законодавчі аспекти. *Архіви України*. 2001. № 6. С. 73–87; Говоруха В.Б., Дубель О.В. Механізація і автоматизація ділових процесів. *Актуальні проблеми автоматизації та інформаційних технологій*. Дніпропетровськ, 2013. Т. 17. С. 1–6; Лиско Н.А. Державне регулювання у сфері електронного документообігу в Україні. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2013. Вип. 1(48). С. 230–235.

ближча перспектива будь-якої серйозної організації»<sup>342</sup>. При цьому, для розвинених країн електронний документообіг і діджиталізація роботи держструктур являються пріоритетними напрямками роботи, оскільки електронний документообіг сприяє прозорості роботи державних органів і служб.

Варто відзначити, що в контексті аналізу ефективності інститутів публічного права система норм публічного права, яка регламентує впровадження Є-урядування (діджиталізації в процес управління), вказаний елемент в системі національного законодавства відзначений значущими успіхами. Впровадження в систему адміністративних послуг в діяльності публічних адміністрацій, всіх без виключення державних органів (як всіх гілок влади так і виконавчих органів місцевих рад), інформаційних технологій вивело процес управління в цій сфері на якісно новий рівень. Успішність державної програми «Держава і Я, відома як за стосунок «Дія» відзначена всіма країнами-партнерами, а також на багатьох недержавних платформах (площадках).

На знаковому всесвітньому форумі «MWC2024», що пройшов у м. Барселона національні інноваційні моделі управління та комунікацій отримали світове визнання, що не може не тішити і дає перспективи з упевненістю дивитися у майбутнє в питання впровадження у суспільне життя найкращих цифрових практик, що покращують життя, або допомагають вистояти у такі історичні моменти, які переживає наша країна.

Так, застосунок «Київ Цифровий» переміг у двох номінаціях: «Найкраща міська інновація» і «Найкраща мобільна інновація для цифрового життя». У номінації «Найкраща мобільна інновація для підтримки надзвичайних чи гуманітарних ситуацій» переміг «Київстар» за значні інвестиції у свою мережу та цифрові послуги протягом війни й подолання значних викликів у підтримці стійкості України<sup>343</sup>. Отже, можна констатувати, що Україна в процес впровадження е-технологій управління перебуває серед провідних країн світу і навіть є піонером в окремих сервісах надання адміністративних послуг.

<sup>342</sup> Коцюк Ю.А., Данилець Ю.О. Системи електронного документообігу у вищому навчальному закладі: тенденції та перспективи впровадження. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. Острог: Вид-во НУ»ОА», 2016. № 1(29). С. 75.

<sup>343</sup> Переможці премії GLOMO на MWC2024: «Київ Цифровий» і «Київстар». URL: <https://proit.org.ua/pieriemozhtsi-priemiyi-glomo-na-mwc-2024-kiyiv-tsfrovii-i-kiyivstar/>

В умовах війни роль Міністерства цифрової трансформації<sup>344</sup> в питаннях управління відповідними процесами важко переоцінити, адже вказаний сервіс «Дія» значно полегшує отримання величезної кількості послуг, а з іншого боку, в питаннях підвищення ефективності управлінських процесів концептуально змінює існуючі механізми. При цьому, об'єктивно, вказані управлінські сервіси полегшують та покращують механізми та процедури, що позитивно відбувається на багатьох аспектах: соціальному, гуманітарному, безпековому, і врешті-решт – бюджетно-фінансовому, допомагаючи мінімізувати витрати публічних фінансів.

Таким чином, запровадженні у 2018 році ініціативи, трансформовані в прийнятій Постанові КМУ «Деякі питання документування управлінської діяльності» (від 17 січня 2018 р. № 55)<sup>345</sup>, уже приносять позитивні результати.

На наше глибоке переконання, «дронові ініціативи» Мінцифри<sup>346</sup>, спрямовані на формування сучасного арсеналу протидії військовій агресії РФ, потребують окремого дослідження, адже питання національної безпеки в діяльності відповідних органів державної влади об'єктивно потребують комплексного дослідження та осмислення з метою вироблення пропозицій для реформування моделі національної безпеки, модернізації оборонних моделей, питань мобілізації, тощо.

По-друге, поняття «ресурси політичної влади» взагалі вважаємо є недоречним в даному визначенні через те, що до таких ресурсів відноситься в тому числі і примусові ресурси, серед яких можливість встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності. Видається, що ефективне функціонування органів виконавчої влади не повинно ставитися в залежність від кількості (в даному випадку мова йде про «мінімізацію» такого ресурсу) встановленої адміністративної чи кримінальної відповідальності. Тим більше, таке застосування цього поняття саме у ракурсі «мінімізації» взагалі є сумнівним, адже відомо, що ряд колишніх соціалістичних республік, як, наприклад, Чехія, досягли значного під-

<sup>344</sup> Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#n12>

<sup>345</sup> Деякі питання документування управлінської діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-п>

<sup>346</sup> Генштаб ЗСУ, Мінцифра та UNITED24 збирають Армію дронів. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/genshtab-zsu-mintsifra-ta-united24-zbirayut-armiyu-droniv>

вищення ефективності діяльності державних органів в тому числі і через підвищення рівня юридичної відповідальності державних службовців.

По-третє, чи є ефективність функціонування публічних адміністрацій параметром організації державних органів – спірне питання. Насамперед тому, що як ефективність може бути параметром, так і навпаки, окремо можливо виділити організаційну ефективність, за якої структура органів виконавчої влади є оптимальною, починаючи від видів міністерств, служб, а також їхніми повноваженнями (щоб одну сферу не контролювали одночасно декілька служб, створюючи таким чином плутанину та дублювання обов'язків), та закінчуючи кількістю та доцільністю конкретних посад. Відповідно, в такому разі організація публічних адміністрацій є критерієм ефективності.

Також Д.В. Журавльов пропонує до основних критеріїв ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади віднести такі: 1) дієвість виконання поставлених завдань; 2) належний рівень нормативно-правового забезпечення; 3) достатність фінансування; 4) модернізація організаційної структури; 5) стабільність політичної системи; 6) високий професійний рівень кадрового забезпечення; 7) стимулювання праці державних службовців; 8) взаємозв'язок центральних органів виконавчої влади з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськості<sup>347</sup>. Видається, що наведений перелік не є критеріями ефективності, а є чинниками ефективності вказаних органів, тобто тими факторами, які насправді сприяють ефективному функціонуванню досліджуваних органів, але за ними неможливо визначити чи є вони ефективними в розумінні саме результативності, тобто досягнення кінцевої мети їх функціонування.

Отже, підсумовуючи всі викладені вище міркування, вважаємо, що публічне право на сучасному етапі, окрім типових завдань, має забезпечити максимально ефективне функціонування суб'єктів публічного права, і передусім публічних адміністрацій, яке повинно зводитися не до мінімізації витрат як такої, а саме до розумного, прийняттого співвідношення поставлених цілей, досягнутих ре-

---

<sup>347</sup> Журавльов Д.В. Критерії ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2 (2). С. 36.

зультатів із тими витратами, що задля цього були здійсненні, в тому числі враховуючи наявні ресурси в країні (в широкому розумінні, а не тільки економічні, тобто і природні, і людські тощо).

Наступним суб'єктом публічного права, правовий статус якого стане предметом дослідження, є система органів місцевого самоврядування в Україні. Проблематика функціонування на рівні органів публічного управління державних органів та органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) не є новою для публічного права. Із прийняттям Конституції України законодавець та найвищі органи державної влади не змогли ліквідувати дисбаланс функціонування публічних адміністрацій на рівні державних органів, і перш за все, – виконавчої влади та виконавчих органів місцевих рад.

У результаті прийняття Законів України «Про місцеві державні адміністрації»<sup>348</sup> та «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>349</sup> в Україні, фактично, створена дуальну модель управління регіональними та місцевими питаннями, із сумнівною ефективністю, а нашу суб'єктивну думку, переважно неефективну та марнотратну модель управління в регіонах.

Як результат вказаної невизначеності, Україна протягом багатьох років втрачала внаслідок неефективного управління місцевими справами у регіональній політиці колосальних ресурсів, територіальні громади втрачали перспективи розвитку, зазнавала стагнації місцева інфраструктура, переважно мінімальним був інноваційний розвиток. Відсутність реформ місцевого самоврядування, невизначеність державної політики у цій сфері призвели до важких наслідків, а для величезної кількості територій, – припинення функціонування тисяч сіл, і навіть селищ.

Для врегулювання суцільної диспропорції між розвитком мегаполісів та територій базового рівня (невеликих міст, селищ та сіл) після подій революції гідності Урядом була ініційована реформа децентралізації. Не отримавши конституційної підтримки на конституційному рівні, Кабінет Міністрів України прийняв ряд підзаконних актів, скерованих на започаткування реформи місцевих громад,

<sup>348</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

<sup>349</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

механізмів їх формування та управління. Паралельно запущено адміністративно-територіальну реформу та реформу управління.

У системі публічного права у вказаній сфері до конституційного, адміністративного, фінансового, бюджетного (та інших галузей публічного права) прийнято системні зміни, покликані реалізувати реформу децентралізації.

Маючи мету охарактеризувати правовий статус ОМС, зупинимося на наступних ключових на нашу думку аспектах.

На нашу думку, як специфічна форма реалізації належної народіві влади, ОМС в Україні можна окреслити в наступних ознаках.

Формування системи ознак ОМС в Україні повинно мати комплексний підхід з урахуванням різних критеріїв. Відповідно, у ході формування підстав розмежування ознак виділяємо функціональний підхід; суб'єктно-об'єктний критерій та інші.

1) за функціональним підходом ознаки ОМС в Україні визначаються, виходячи з функцій, що виконують відповідні органи у багатьох сферах життя громади: економічній, політичній, соціальній, культурній, освітній, екологічній, інших;

2) здійснюють свою діяльність у правових та організаційних формах. У межах визначених форм діяльності реалізуються правозастосовча, контрольно-наглядова, організаційна форми діяльності;

3) здійснюють свою діяльність у межах адміністративно-процедурного порядку, тобто в межах адміністративно-процедурних норм;

4) мають ієрархічну та горизонтальну побудову;

5) відзначається призначуваність виконавчих органів;

6) виступають суб'єктами публічного управління та наділені адміністративною дієздатністю;

7) виступають суб'єктами адміністративної відповідальності;

8) здійснюють управління, скероване на забезпечення волевиявлення громади та безпосереднього народовладдя;

9) чітко структуровані, адже структура органів визначається радою та є складно структуровані;

10) поєднують власні та делеговані повноваження.

У літературі трапляються різні підходи щодо характеристики ОМС в Україні<sup>350</sup>.

<sup>350</sup> Сандул Я. М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права. Оdesa, 2015. 89 с.; Цабєка А. В. Адміністративно-правові засади децентралізації органів виконавчої влади в Україні: дис. ... д-ра філософії: 081 Право. Суми, 2020, 215 с.; Кіцул Ю. С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: монографія.

З огляду на наявну адміністративну правосуб'єктність ОМС в Україні, яка закріплена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», можна виділити й таку ознаку як відносна автономія. Виділяємо такі різновиди відносної автономії ОМС в Україні:

1) правова автономія – повноваження визначаються законом, в межах власних повноважень зазначені ОМС діють самостійно під свою відповідальність;

2) організаційна автономія – зазначені виконавчі органи місцевих рад відповідних ОМС самі визначають структуру управління, формують штати та призначають працівників;

3) фінансова автономія – надходження та видатки зазначених виконавчих органів місцевих рад ОМС мають закріплені джерела і повинні бути достатніми для забезпечення виконання власних повноважень<sup>351</sup>.

Звичайно, на практиці діяльності ОМС в Україні це не завжди так, адже є низка громад, ресурси яких у межах території юрисдикції є недостатніми не тільки для виконання повноважень, а навіть для виплати заробітної плати працівників ради. Передусім це стосується місцевих рад базового рівня в селищах та селах. Проте це комплексна проблема, яку законодавець намагається врегулювати. На сьогодні відбулася реформа адміністративно-територіального устрою держави, спрямована на формування адекватної територіальної основи як для органів місцевого самоврядування, так і для районних державних адміністрацій.

Наступною характерною ознакою є незалежність від рад вищого рівня. На кожному рівні адміністративно-територіального устрою – громаді, районі, області – в Україні діють відповідні ОМС – місцеві ради. Проте обсяг повноважень рад та їхні можливості для реалізації владних повноважень є різними. Місцеві ради не є підпорядкованими по вертикалі, їхні повноваження не пересікаються. Жодна рада не може приймати рішення у межах повноважень ради іншого рівня адміністративно-територіального устрою: рішення сільської ради не можуть бути скасовані районною чи обласною радою<sup>352</sup>.

---

Львів: ЛьвДУВС, 2014. 200 с.

<sup>351</sup> Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

<sup>352</sup> Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. С. 38.

За таких умов відбувається реалізація важливого принципу розподілу влади, і за умови несприйняття того чи іншого рішення виконавчих органів відповідної ради, оскарження може бути здійснено в судовому порядку.

У цьому контексті варто погодитися з думкою М. Емерсона, який зазначив, що місцеве самоврядування це одна з фундаментальних демократичних засад конституційного ладу України. А відтак, процеси адміністративно-правового реформування набувають значення найважливішого чинника розвитку усієї системи української державності і функціональності виконавчих органів місцевих рад. Критичне ставлення до окремих пропозицій та нововведень у системі організації влади на місцях не повинно заважати розумінню і визнанню тієї обставини, що конституційна реформа місцевого самоврядування обумовлена об'єктивними причинами фундаментального характеру, серед яких – пошук шляхів подальшого розвитку класичних інститутів демократії, до яких відносяться й інститути місцевого самоврядування, на основі оптимального поєднання національних особливостей суверенної демократичної держави з універсальними, загальноприйнятими у сучасному світі стандартами демократії<sup>353</sup>.

Об'єктивно, така ознака, як незалежність виконавчих органів місцевих рад вищого рівня є гарантією в реалізації конституційних та адміністративних повноважень в місцевому самоврядуванні, і ця гарантія витікає із запроваджених в національне законодавство Європейських принципів функціонування місцевих рад. Проте для європейських практик притаманним є й дієвий контроль за дотриманням законності в діяльності виконавчих органів. Класичним для зарубіжної муніципальної системи є інститут префектів, що забезпечує контроль дотримання законності в діяльності виконавчих органів муніципалітетів. У нашій країні запровадження інституту префектів не вирішується вже тривалий час, від чого, на нашу думку, страждають інтереси територіальних громад.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» подане нормативне визначення виконавчих органів місцевих рад. Відповідно до вказаного положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи

---

<sup>353</sup> Емерсон М. та Мовчан В.Н. Поглиблення відносин між ЄС та Україною. Київ, 2019. С. 111.

рад – органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами. Згідно зі статтею 5 цього Закон, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради входять до складу системи місцевого самоврядування. Відповідно до статті 11 вказаного Закону виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи<sup>354</sup>. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад підконтрольні й підзвітні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади також підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово<sup>355</sup>.

У попередньому матеріалі ми дійшли висновку про те, що на даному етапі розвитку публічного права та його частина, що відповідає за ефективність діяльності публічних адміністрацій переважної більшості органів державної влади та ОМС, функціонують недостатньо ефективно, а тому потребують тотального реформування.

Саме на це і спрямована по суті адміністративна реформа, яка досі проводиться в Україні. Але разом, окрім утворення нових служб, департаментів, міністерств, об'єднання їх чи взагалі ліквідації, наділення їх новими повноваженнями, тощо, одним із найбільш перспективних напрямів підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади є залучення громадськості до державного управління. Як пише О. Сергієнко, «громадська участь – це джерело додаткового інтелектуального ресурсу для публічної влади і тому є корисною і потрібною також і для неї»<sup>356</sup>

<sup>354</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>355</sup> Там само.

<sup>356</sup> Сергієнко О.І., Ватманюк О.А. Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. С. 7.

На необхідність реформування вказують і проблеми функціонування суб'єктів публічного права (публічних адміністрацій), відповідальних за ефективний перехід суспільства в умовах воєнного стану на «військові рейки». Напевно невірно буде говорити про провальну політику (як державну так і регіональну) в питаннях протидії агресору. Україна вистояла в найскладніші часи початку військової агресії та мала значні успіхи в деокупації та повернення територій. Проте, саме в сучасних умовах протистояння РФ, яка нарощує свій військовий потенціал, ефективність управління постає запорукою та передумовою подальших воєнних тактичних та стратегічних успіхів та кінцевої військової перемоги. У той же час у суспільстві, відзначено цілу низку напрямів, де реформування органів та їх правової основи не має очікуваних результатів. Перш за все, мова йде про напрямки державної антикорупційної політики, податкової та митної сфери, державних закупівель, енергетичного комплексу, тощо.

Саме на ефективність діяльності публічних адміністрацій по суті спрямована адміністративна реформа та реформи публічного управління, яка й досі проводиться в Україні. Але, разом із тим, окрім утворення нових служб, департаментів, міністерств, об'єднання їх чи взагалі ліквідації, наділення їх новими повноваженнями, тощо, одним із найбільш перспективних напрямів підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади є залучення громадськості до державного управління. Як пише О. Сергієнко, «громадська участь – це джерело додаткового інтелектуального ресурсу для публічної влади і тому є корисною і потрібною також і для неї»<sup>357</sup>.

На відміну від публічного управління, моделі громадського управління на нашу думку, і на думку громадських інституцій та медіа, набагато ефективніші в межах тих ресурсів та форм управління, якими громадськість оперує. Яскравим ефективним прикладом постає діяльність волонтерських організацій та структур різних форм благодійних організацій.

Відповідно, аналіз правового статусу суб'єктів громадянського суспільства в контексті аналізу публічного права потає цілком логічним та об'єктивним.

<sup>357</sup> Сергієнко О.І., Ватманюк О.А. Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. С. 7.

Громадські об'єднання, релігійні та благодійні організації, творчі і професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні медіа та інші легалізовані відповідно до чинного законодавства підприємницькі товариства, – всі ці інститути громадянського суспільства, як активні представники громадськості, успішно виконують соціальні функції, сприяючи підвищенню якості життя населення, соціальній згоді і соціогуманітарному розвитку, більш мобільно і ефективно, ніж державні органи реагуючи на запити суспільства. Ще раз акцентуємо на визначальній ролі волонтерів України та міжнародних донорських організацій, без яких, за висловленням великої кількості військовослужбовців важко було б стримати військову агресію, починаючи з 2014 року.

Якщо на зорі становлення їх діяльність суб'єктів громадянського суспільства спрямовувалась переважно на надання послуг, то сьогодні інститути громадянського суспільства (далі – ІГС) тягнуть до партнерства з державою у розробці та реалізації механізмів і форм громадської участі у процесах прийняття управлінських рішень, формування і втілення у життя державної соціальної і гуманітарної політики<sup>358</sup>. Слід погодитися з тим, що «чим розвинутіше громадянське суспільство, тим легше громадянам захищати свої інтереси, тим більшими є їхні можливості щодо самореалізації в різних сферах суспільного життя і тим меншою є небезпека узурпації політичної влади тими чи іншими її органами або окремими особами. Відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей, громадянське суспільство активно сприяє процесам демократизації, набуття державою ознак правової держави. Рівновага між громадянським суспільством і державою є важливим фактором стабільного демократичного розвитку, а її порушення призводить до гіпертрофії владних структур, відчуженості і політичного безсилля народу»<sup>359</sup>, адже «формування інститутів громадянського суспільства є необ-

<sup>358</sup> Горбатюк С.С. Інститути громадянського суспільства у системі соціогуманітарної безпеки: сучасні реалії і тенденції розвитку. *Ефективність державного управління*. Львів, 2017. Вип. 4. С. 45. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2017\\_4\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_4_6)

<sup>359</sup> Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навч. посіб. / авт. кол.: Ю.П. Сурмін, А.М. Михненко, Т.П. Крушельницька та ін.; за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю.П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А.М. Михненка. Київ: НАДУ, 2011. С. 96.

хідною передумовою демократизації України та умовою її наближення до загальносвітових стандартів»<sup>360</sup>.

Отже, з одного боку, важливою та значущою є участь громадськості в управлінні державними справами. На сьогодні вона ще більше актуалізується в умовах військової агресії РФ. Таким чином, з моменту прийняття визначального рішення для України щодо євроінтеграції, питання участі громадськості, взаємодії держави із нею, яка на початкових етапах б ґрунтувалася на європейських правилах та стандартах, мала актуалізацію через міжнародні зобов'язання, які наша держава взяла на себе із підписанням Угоди про асоціацію із ЄС.

З іншого боку, до початку повномасштабного вторгнення констатувалась недорозвиненість українського суспільства до рівноправної та активної участі у вирішенні державних проблем, до співпраці із органами державної влади.

Водночас Л. Смола стверджує, що не цілком правильними є поширені твердження про пряму кореляцію між станом громадянського суспільства в Україні та рівнем розвиненості ІГС. Учена пропонує погодитися з думкою, що стан громадянської культури, зокрема рівень громадянської активності, є вагомим чинником розвитку громадянського суспільства. На її думку, можна констатувати наявність ефективних самоорганізаційних процесів у країні, які ще не досліджувалися на належному рівні. Однак очевидно, що в Україні переважає неформальна суспільна діяльність. Причинами цього є, з одного боку, низька легітимність самих ІГС, які не поширюють інформацію про свою діяльність, не розуміють потреб громадян, не залучають населення до своєї діяльності, недостатньо презентують і захищають інтереси громадян перед владою. З другого боку, до неформальної участі громадян підштовхує недовіра і до політичних інститутів, і до представників «реєстрового» громадянського суспільства<sup>361</sup>.

Відтак, держава, запроваджуючи універсальні принципи, прийняті та реалізовані в ЄС, повинна створити такі умови, за яких

<sup>360</sup> Мошинський Р. Інститути громадянського суспільства в Україні: соціально-правова спрямованість політичних процесів та їх вплив на національну безпеку. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. № 2. С. 190.

<sup>361</sup> Смола Л. Суспільна активність громадян України: чинники і тенденції. *Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою*: зб. матеріалів міжнар. наук.–практ. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ) / за заг. ред. О. А. Корнієвського. Серія: «Громадське суспільство». Київ: НІСД, 2014. Вип. 1. С. 22.

зростатиме довіра громадян щодо їхніх можливостей відносно участі в управлінні державними справами. Довіра до органів державної влади та органів виконавчої влади зокрема є важливим елементом побудови громадянського суспільства, стабільності в державі та подальшої демократизації нашої держави. На важливе значення довіри в системі побудови відносин «громадянин-державна»/ «громадянин – державний орган виконавчої влади» вказує, наприклад, той факт, що для оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади в країнах світу Світовим банком серед таких критеріїв як політична стабільність і відсутність насилля, ефективність роботи уряду (передбачає оцінювання якості роботи державних службовців, рівня незалежності державних службовців від політичного тиску, якості розробки і реалізації політики, надійності, відданості уряду заявленій політиці), якості законодавства, верховенство закону, боротьба з корупцією, на першому місці стоїть врахування думки населення про роботу цих органів та їх підзвітність<sup>362</sup>.

Т.Е. Василевська встановила, що «довіра громадян до влади відображає узгодженість інтересів професійної групи з інтересами суспільства та здатність влади презентувати й реалізувати потреби і цінності загалу, враховуючи при цьому інтереси окремих соціальних груп, громадян. Відносини довіри в Україні зміцнюватимуться, якщо відбуватиметься зміна цінностей і характеру взаємодії бюрократії з громадянами»<sup>363</sup>, при цьому «вияв упередженості, нехтування інтересами громадян, неуважна та неввічлива поведінка, зволікання у вирішенні питань, свавільні дії бюрократів призводять до підриву легітимності та довіри до виконавчої влади»<sup>364</sup>.

Отже, процес відновлення та побудови довіри з боку громадян до форм публічного управління не може бути безсистемним та неорганізованим. Навпаки, це має бути одним з ключових завдань сучасної адміністративної реформи державної служби, а отже й ключовим завданням публічного права. Для його реалізації публічні адміністрації повинні бути спрямовані на взаємодію із громадськістю, на реальне задоволення їхніх потреб, що, безумовно, вимагає отримання зворотної інформації від них щодо їхніх потреб та про-

<sup>362</sup> Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління: навч. посіб. / за заг. ред. А.Ф. Мельник. Київ: Знання, 2009. С. 319.

<sup>363</sup> Василевська Т.Е. Особистісні виміри професійної етики державного службовця: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.03. Київ, 2010. С. 29.

<sup>364</sup> Там само. С. 3.

блем. Теза про те, що довіра громадян вибудовується на підставі підвищення якості надання державних послуг та задоволення користувачів цих послуг була підтверджена під час проведення дослідницького проекту «Якість та довіра до уряду». А.В. Ліпенцев слушно зазначає, що «будь-який орган публічної влади, який надає послуги громадянам, відіграє ключову роль у створенні цінностей для країни для забезпечення якісного обслуговування та створення суспільних благ, забезпечення конкурентоспроможності та зростання добробуту територій. Тому основною проблемою для організацій публічного сектору є створення кращої цінності за допомогою публічних послуг та задоволення потреб громадян, приватних організацій та інших органів публічної влади»<sup>365</sup>.

Для досягнення цілей задоволення потреб громадян публічної адміністрації та їх посадові особи сьогодні оперують поняттям «зв'язки із громадськістю». Так, «основою демократії, її ядром, що не викликає, як правило, заперечень практично ні в кого, є участь громадськості у прийнятті рішень, що може бути забезпечено лише на основі повної і достовірної інформації, до якої вона має доступ. Зв'язки з громадськістю забезпечують відкритість, взаєморозуміння та обмін інформацією. Зв'язки з громадськістю здатні забезпечити перемогу кращих варіантів рішень завдяки процесу аргументації та контраргументації. Зв'язки з громадськістю потрібні демократичному суспільству, щоб забезпечити контроль за діями влади. Засоби зв'язків з громадськістю здатні викликати довіру до влади та дати їй можливість отримати підтримку рішень, які вона приймає. Зв'язки із громадськістю забезпечують стабільність сучасних суспільств. Без належного розвитку комунікації фактично не можна досягти необхідного рівня стабілізації суспільних відносин та суспільного розвитку. Зв'язки з громадськістю можуть забезпечити регулювання відносин між владою та суспільством, економічними та політичними інститутами, економікою та культурою, політикою та культурою. Якщо громадяни, включаючи урядовців, державних службовців, представників бізнесу та інші групи населення, навчаться краще розуміти один одного, ми отримаємо новий ступінь стабільності суспільства. Зв'язки з громадськістю можуть

<sup>365</sup> Ліпенцев А.В. Підхід «Мікро-ефективності» для розвитку культури якості послуг та довіри до органів публічної влади: концепції «ланцюжка публічних цінностей» (PVC) і «позитивного психологічного капіталу». *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3. С. 18. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2017\\_3\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_3_3)

допомогти в цьому, вони покликані оприлюднити думки тих, у кого немає влади. Саме тому деякі дослідники закликають розглядати комунікації з громадськістю як засіб діалогу, що обслуговує інтереси не корпорацій, а суспільства в цілому, його окремих груп та інститутів у єдності їх функцій: комунікативній, навчаючій, і спрямованій на досягнення розвитку громадянського суспільства<sup>366</sup>.

З наведеного зрозуміло, що в норми публічного права мають системні прогалини в питаннях організації взаємодії державних та громадських інституцій. Адже, важко навести норму публічного права, яка визначала обов'язковість конкретних планів дій щодо налагодження співпраці із громадськістю, ані розробленої методики. Хоча, на нашу думку, мова має йти не про норму права на рівні закону України чи підзаконного акту. Мова має йти про системний інститут, який би визначав механізм обов'язкового зв'язку, партнерства публічних адміністрацій всіх форм та видів із ІГС.

Можливо, це пов'язано із тим, що «в реальному житті в Україні владні кабінети різних рівнів здебільшого наповнені духом «несприйняття» та переконання неефективності процесу залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень публічних інституцій влади всіх рівнів»<sup>367</sup>. З іншої сторони, недостатнім є нормативно-правове забезпечення даного напрямку діяльності. неефективною постає прийнята у 2021 році Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021–2026 роки<sup>368</sup>. А отже, постає питання про дійсну нормативно-правову забезпеченість розвитку громадянського суспільства, а відтак і підвищення рівня участі громадськості. Очевидно, що недостатнім є і науково-методологічне супроводження даного напрямку діяльності. Як справедливо відзначають Т.З. Гарасимів, Т.Ю. Дашо, «питання розбудови в Україні правової держави та громадянського суспільства насамперед зумовлюють глибинну необхідність проведення відповідних змістовних теоретико-правових досліджень, які дали б змогу

<sup>366</sup> Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навч. посіб. / авт. кол.: Ю.П. Сурмін, А.М. Михненко, Т.П. Крушельницька та ін.; за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю.П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А.М. Михненка. Київ: НАДУ, 2011. С. 198–199.

<sup>367</sup> Сергієнко О.І., Ватманюк О.А. Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. С. 7

<sup>368</sup> Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 7.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>

реформувані відносини влади, систему законодавства та державні механізми на змістовій науково-теоретичній основі»<sup>369</sup>.

Якщо ж підходити до питання підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади через призму участі громадськості з наукової точки зору, то слід зазначити, що «зв'язки із громадськістю», як і «співпраця із громадськістю», «взаємодія із громадськістю» – не є тими дійсно необхідними формами діяльності органів виконавчої влади, які здатні насправді досягти поставленої мети. Зв'язки із громадськістю це лише вузьке коло діяльності органів державної влади, які не передбачають активної участі самої громадськості в державному управлінні, хоча і встановлюють певний зворотний обмін інформацією про стан суб'єкта управління та об'єкт управління, а відтак і не може така форма задовольнити потреби державної служби в інтелектуальному потенціалі, в наданні соціальних послуг тощо. «Співпраця із громадськістю», як і «взаємодія із громадськістю», є більш ширшими поняттями за своїм змістом, аніж «зв'язки із громадськістю», оскільки передбачає вже певну зацікавленість державних органів влади у налагодженні взаємної роботи над вирішенням спільних проблем. Проте, саме «участь громадськості» на сьогодні є найбільш науково вірним терміном для позначення діяльності щодо «включеності» в процес управління державними справами на засадах взаємної співпраці та, навіть, несення сумісної відповідальності із громадськістю. М. Лаціба наполягає на тому, що «стратегічною умовою подальшого сталого розвитку є включеність суспільства у процес вироблення рішень, тобто суспільні групи мають брати участь у консультаціях і на рівні міста, і на рівні міністерства та урядової політики. Тому є вкрай важливою самоорганізація соціальних груп: що активніше люди самоорганізуються у групи, виробляють спільний порядок денний і виносять його публічно до органів державної влади, то легше буде останнім зрозуміти, якої політики від них очікують, які є проблеми та рішення. Тому розвиток громадянського суспільства та самоорганізація – це запорука ефективної держави»<sup>370</sup>. Така

<sup>369</sup> Гарасимів Т.З., Дашо Т.Ю. Основні інститути громадянського суспільства та правової держави: засади взаємодії. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2015. № 813. С. 106. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnuipurn\\_2015\\_813\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnuipurn_2015_813_18)

<sup>370</sup> Лаціба М. Розвиток відносин між владою та суспільством в Україні: від еволюції до революції. *Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження*

включеність найбільш точно характеризується поняттям «участь ІГС».

Також слід звернути увагу на найголовніші характерні ознаки участі громадськості, які відмічаються в наведених вище цитуваннях вченими: 1) громадяни можуть приймати участь в процесі формування та реалізації державної політики як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства; 2) основний акцент участі полягає в тому, щоб громадяни могли бути долученими до процесу формування та вироблення державної політики, врахування їхніх інтересів при прийнятті управлінських рішень, і лише певною мірою вони можуть бути залучені до реалізації цих рішень; 3) громадяни не тільки мають можливість подавати вже готові пропозиції, але й висловлювати та окреслювати свої інтереси, проблеми, озвучувати бажані для них заходи, що, як на нашу думку, є дуже важливим зауваженням, адже розширює можливості для участі, не зводячи її лише до певних професіоналів та спеціалістів, тобто усуваючи підстави для дискримінації; 4) участь громадян дозволяє виробити кращу державну політику та прийняти кращі управлінські рішення, що також є вкрай важливим зауваженням, яке показує потенціальну зацікавленість державних службовців у долученні громадян, адже це повинно підвищити ефективність їхньої діяльності; 5) участь громадян повинна здійснювати хоча б мінімальний, але все ж таки вплив на прийняття рішень та вироблення державної політики, як мінімум, посадовці повинні заслухати у відповідних випадках зацікавлених громадян; 6) і найголовніше – участь є активною позицією громадян, вона не може реалізовуватись через пасивне споглядання. Окрім вказаного, відзначимо також, що в поняття участі громадськості іноді вкладають досить широкий зміст, включаючи в цей процес 1) всі заходи участі, які залучають громадськість, 2) діяльність засобів масової інформації та 3) діяльність інших неурядових соціальних груп. При цьому існує і більш вузьке розуміння участі громадян, яке обмежується залученням громадськості до процесу прийняття управлінського рішення.

В українській науці адміністративного права, на нашу думку, найбільш розробленою та аргументованою, в порівнянні з ро-

---

*європейських стандартів взаємодії з державою*: зб. матеріалів міжнар. наук.– практ. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ) / за заг. ред. О.А. Корнієвського. Серія: «Громадське суспільство». Київ: НІСД, 2014. Вип. 1. С. 17.

ботами І.Й. Снігур, І.І. Дахової, А.В. Грабильнікова<sup>371</sup>, є наукова позиція В.В. Головка, який пропонує вести мову про виділення у межах безпосередньої демократії (внаслідок існування зазначеного об'єднуючого фактору) двох підвидів: прямої та учасницької. Головна ідея такого кроку: демократія участі як правова категорія являє собою ті прояви безпосередньої демократії, які уособлюють участь в управлінні державними справами. Іншими словами, демократія участі – це вид безпосереднього народовладдя, за якого народ реалізує владу шляхом участі в управлінні державними справами. Підтримуємо точку зору В.В. Головка на визначення поняття «управління державними справами», під яким він розуміє «частину управління суспільними справами, здійснення якої відповідно до чинного законодавства належить до компетенції суб'єктів публічної влади; це є складна правова конструкція, яка відображає увесь владно-регулюючий вплив на суспільні відносини з боку уповноважених законом суб'єктів публічної влади»<sup>372</sup>. Погоджуємось із вченим в тому, що ««управління ...» характеризує собою безпосередню, основну діяльність, а «участь в управлінні ...», відповідно, – залучення до основної діяльності інших інструментів, осіб, засобів тощо, тобто цей термін позначає собою щось додаткове, відмінне від основної діяльності, що можна характеризувати як інструмент основної діяльності або ж допоміжну чи додаткову діяльність»<sup>373</sup>.

Учений називає такі критерії виділення права на участь в управлінні державними справами: 1) окреме нормативне закріплення. Від названого права можна відокремити: право брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах; право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Відповідно, демо-

---

<sup>371</sup> Грабильніков А.В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2006. 20 с.; Дахова І.І. Участь громадян в управлінні державними справами: питання теорії та практики. *Форум права*. 2014. № 3. С. 102–109. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_3\\_18.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_18.pdf); Снігур І.Й. Механізм реалізації права громадян на участь у здійсненні державної влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2007. 226 с.

<sup>372</sup> Головка В.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. С. 228.

<sup>373</sup> Там само. С. 85.

кратія участі (участь в управлінні державними справами) не включає такі прояви безпосередньої демократії, як референдуми, вибори та доступ до публічної служби; 2) поняття «управління державними справами». Відштовхуючись від цього критерію як засади розуміння «права на участь в управлінні державними справами», можна встановити, що це право реалізується лише у тій сфері безпосередньої реалізації влади народом, де уповноважені діяти органи публічної влади.

Тобто воно полягає у можливості громадян бути залученими до діяльності органів публічної влади. У свою чергу безпосередня демократія, як ширше поняття, включає і такі форми реалізації, які застосовуються у сферах, де органи публічної влади не задіяні, тобто де задіяні лише громадяни, які самостійно приймають юридично значущі рішення. Такі прояви безпосередньої реалізації влади народом становлять собою форми прямої демократії; 3) правові наслідки. Особливістю прямої демократії зазвичай є не лише безпосередня участь громадян, їх об'єднань, народу загалом у реалізації влади, а й те, що народ (або його частина) приймає самостійні рішення, які мають остаточне значення та тягнуть за собою кінцеві юридичні наслідки. На відміну від цих проявів безпосередньої демократії, участь в управлінні державними справами зазвичай не призводить до кінцевих правових наслідків. Зазвичай усім проявам участі в управлінні державними справами властиві такі риси: а) вони є складником, проміжним етапом якоїсь правової процедури у діяльності органів публічної влади; б) можуть не бути складником процесу, тобто бути самостійною діяльністю, проте відіграють додаткову, допоміжну роль у діяльності органів публічної влади; в) мають дорадчий та консультативний характер, який виражається у наданні зауважень, пропозицій, рекомендацій для подальшої роботи органів публічної влади.

Враховуючи юридичний напрямок дослідження, варто вказати, що на рівні публічного права вказана нормативна «прірва» має дуальний характер. Тобто з одного боку, держава через нормотворчі та управлінські механізми, недостатньо впроваджує кращі національні та європейські практики партнерства в управління суспільними справами. З іншого боку, рівень правової культури та стан громадянського суспільства не дає з іншого боку становленню механізмів «зворотнього зв'язку», адже наявні в суспільстві ІГС мають

значну кількість правових та соціальних вад. Не варто забувати й про рівень правової культури та рівень національної самосвідомості населення, і що є, на нашу думку важливим чинником розвитку громадянського суспільства – рівень релігійної та національно-традиційної культури. Найвні порівняння населення України з населенням одного із ключових партнерів у боротьбі із рф – Республікою Польща вказує на значний дисбаланс громадських показників, що прямо впливають на стабільність ІГС в наших країнах. Із 100% населення польської держави понад 65% вважають себе поляками за національністю; 86% є одновірцями (католиками), 100% вважають рідною мовою – польську. В нашій країні вказані показники на жаль категорично відрізняються. А вони, на нашу думку, відіграють значущу роль у стабільності громадянського суспільства.

З іншого боку, керівну роль в суспільстві надано державі. Відповідно саме за допомогою публічного права держава повинна стимулювати укріплення європейських традицій та традицій державного управління та партнерства з суспільством та принципів Магдебурзького права в системі муніципального управління.

Ю.П. Сурмін підкреслює, що держава повинна створити умови для того, щоб громадськість дійсно могла бути активною: «Взаємодія органів публічної влади має здійснюватися на засадах відкритості та прозорості. У результаті взаємодії відбувається і взаємовплив. Завдяки цьому процесу між владою та громадськістю стає можливим контроль громадськості за діяльністю влади, тобто в процесі взаємодії, на відміну від «зв'язків з громадськістю», влада має намагатися досягнути консенсусу у відносинах та застосовувати для цього різноманітні механізми та форми. У цьому процесі мають бути зацікавлені обидві сторони, але для ефективної, плідної взаємодії ініціатива має надходити з боку влади. Саме тоді і застосовується поняття «залучення громадськості», коли влада вживає певних заходів для того, щоб населення брало участь у спільному з нею вирішенні проблемних питань та в процесі прийняття рішень у цілому, тобто «участь громадськості» є результатом процесу «залучення»<sup>374</sup>. Закономірно діяльність влади слід розглядати, виходячи з головного її ресурсу – слугування людині, піклування про

---

<sup>374</sup> Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навч. посіб. / авт. кол.: Ю.П. Сурмін, А.М. Михненко, Т.П. Крушельницька та ін.; за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю.П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А.М. Михненка. Київ: НАДУ, 2011. С. 301.

процвітання та добробут кожного громадянина, – а досягти цього можна, лише створивши відповідні умови для активного залучення громадян до реалізації своєї громадської участі<sup>375</sup>. Про необхідність розширення практики залучення громадян до управління державними і суспільними справами також говорив і Д.М. Павлов, вказуючи, що «державне управління, справляючи вплив на суспільні процеси, також повинно постійно вдосконалюватися в аспекті поглиблення демократичності управління, залучення до цих процесів представників громадянського суспільства. Реальний рух у цьому напрямку також може розглядатися як один з критеріїв комплексної соціальної ефективності державного управління»<sup>376</sup>. На думку Ю.П. Сурміна, «залучаючи громадськість до процесу прийняття рішень, спільної взаємодії влада виступає як суб'єкт, вона впливає на громадськість з метою активізації її діяльності, створює необхідні для цього умови. У результаті цього громадськість, яка відіграла роль об'єкта діяльності влади, перетворюється на суб'єкта, вона починає впливати на владу, контролювати її та диктувати свої умови»<sup>377</sup>.

При цьому право на участь в управлінні державними справами він визначає як «правову можливість громадян бути долученими до діяльності органів публічної влади з власної ініціативи або з ініціативи органів публічної влади з метою кращого врахування, дотримання та забезпечення інтересів суспільства при реалізації влади органами публічної влади. При цьому право на участь в управлінні державними справами, по суті, виступає як можливість громадян впливати і контролювати процес реалізації влади органами публічної влади та являє собою додаткову гарантію демократичного ладу в державі (іншими словами, воно є нагадуванням, що влада йде від народу, а тому є логічним, що народ, делегуючи повноваження органам публічної влади, повинен мати можливість контролювати, яким чином ці повноваження реалізуються, та прямим чином впли-

<sup>375</sup> Афонін Е.А., Гонюкова Л.В., Войтович Р.В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. С. 12.

<sup>376</sup> Павлов Д.М. Організаційно-правові засади забезпечення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади (державного управління): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. С. 47.

<sup>377</sup> Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навч. посіб. / авт. кол.: Ю.П. Сурмін, А.М. Михненко, Т.П. Крушельницька та ін.; за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю.П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А.М. Михненка. Київ: НАДУ, 2011. С. 302

вати на те, щоб інтереси народу були враховані повноцінно)»<sup>378</sup>. Вважаємо, що це є більш точне з правової точки зору визначення, аніж надані до сьогодні в науковій літературі визначення досліджуваного поняття, як наприклад, О.О. Чуб<sup>379</sup> (О.О. Скібіною<sup>380</sup>), яке сформульовано наступним чином: це є «активна, публічна, добровільна, цілеспрямована, законна діяльність громадян України у сфері здійснення державної влади, що гарантована закріпленням у Конституції України відповідного суб'єктивного права, і яка має на меті формування та контроль за діяльністю державних органів усіх гілок державної влади, вплив на прийняття, виконання та контроль за реалізацією державних рішень для втілення громадянами своїх суспільно значущих інтересів і забезпечення нормального функціонування, стабільного розвитку та соціального порядку в державі. Відповідно до ст. 38 Конституції України, участь громадян в управлінні державними справами є їх правом, але з точки зору політики і моралі – певною мірою і обов'язком»<sup>381</sup>.

Насправді громадськість може долучатися до процесів формування та реалізації державної політики так само і з ініціативи органів державної влади (звісно, добровільно). Це по-перше. По-друге, у процесі долучення не завжди фокус зосереджується на пропозиціях, це можуть бути і висловлення існуючих інтересів громадян, окреслення наявних проблем, тобто участь не може бути зведена лише до внесення та розгляду чи врахування пропозицій, оскільки в такий спосіб суттєво звужується її змістовне наповнення. По-третє, участь не зводиться тільки до долучення до розвитку, моніторингу та оцінки, а маючи різні способи реалізації, до яких в тому числі входить і громадські експертизи, інспектування, громадський аудит, оскільки по суті участь громадян спрямована на врахування інтересів громадян, тож вона спрямована на здійснення громадського контролю, при цьому «характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контр-

---

<sup>378</sup> Головка В. Право на участь в управлінні державними справами: нотатки до наукової дискусії. *Підприємство, господарство і право*. 2016. № 8. С. 93–99. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/08/19.pdf>

<sup>379</sup> Чуб О.О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2004. 21 с.

<sup>380</sup> Скібіна О. Поняття участі громадян в управлінні державними справами: конституційно-правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 22. С. 310–314.

<sup>381</sup> Чуб О.О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2004. С. 9.

олно знаходяться в суб'єктно-об'єктній сфері й полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю і, по-друге, у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом та реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення<sup>382</sup>.

У цьому контексті варто акцентувати на неправових формах впливу ІГС на прийняття рішень передусім ОМС, так і державних органів (у наведеному прикладі мова піде про КМУ).

Яскравим прикладом не правового впливу може стати вимога суспільства, що агресивно висловлювалася через медіа, соціальні мережі та публічну демонстрацію протестів та публічних закликів в частині пріоритету потреб військових, закупівлю дронів, військової амуніції, спрямування коштів на розбудову військової інфраструктури за рахунок бюджетних коштів (державного та місцевих), а не на благоустрій (сумнозвісні бруківки та оздоблення фасадів) або на фінансування кінематографу чи участь у різноманітних фестивалях (Євробачення 2024). Суспільство однозначно висловило свою чітку позицію – все для Фронту, все для Перемоги. А вже після – інші малозначні в сучасних умовах проекти.

І вже у 2024 році переважна більшість публічних адміністрацій, КМУ цю позицію «почули». Проте, як багато за два роки повномасштабного вторгнення втрачено через нерозуміння значущості життя та здоров'я військовослужбовців, розбудови військової інфраструктури, тощо.

На жаль, варто констатувати, що в цих питаннях наука та законотворча практика не відреагували на виклики, що загрожують не якомусь вузькому сегменту життєдіяльності суспільства, а ставлять під питання державний суверенітет, територіальну цілісність та конституційний лад.

За таких умов, подібні наукові пошуки повинні мати єдине та основне завдання: кардинально переглянути публічне право в цій частині та сформувані прості та однозначні інститути та підгалузі. Їх норми та механізми мають слугувати єдиній та омріяній цілі – Перемоги України та відродження української нації.

---

<sup>382</sup> Крупник А. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. № 1. С. 3. URL: [https://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](https://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf)

## **3.2. Сутність конституційних засад, які регулюють відносини між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства**

Конституційні засади, що регулюють відносини між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства, є ключовим елементом демократичного устрою України. Вони визначають розподіл повноважень, забезпечують баланс інтересів та сприяють ефективному функціонуванню держави та її інститутів.

У статті 5 Конституції України закріплено, що народ є єдиним джерелом влади в Україні<sup>383</sup>. Це означає, що всі гілки влади, включаючи органи державної влади та місцевого самоврядування, повинні діяти в інтересах народу та бути підзвітними йому<sup>384</sup>.

Органи державної влади здійснюють свої повноваження на загальнодержавному рівні та відповідають за реалізацію державної політики. Вони забезпечують виконання законів, захист прав і свобод громадян, національну безпеку, економічний розвиток тощо<sup>385</sup>. У ч. 1 ст. 2 Закону України про місцеве самоврядування йдеться про те, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Органи місцевого самоврядування, такі як сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, здійснюють свої повноваження в межах, визначених Конституцією та законами України. Вони відповідають за благоустрій території, забезпечення комунальних послуг, розвиток інфраструктури тощо<sup>386</sup>.

---

<sup>383</sup> Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>384</sup> Поділ влади на законодавчу, виконавчу, судову. Конституційний Суд України, офіційний портал. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/38-podil-vlady-na-zakonodavchu-vykonavchusudovu>

<sup>385</sup> Мішук І.В. Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2023. № 61. С. 18–21. URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc61/4.pdf>

<sup>386</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Представляє зацікавленість суб'єктивний склад громадянського суспільства. Як зазначає О.Є. Постол, суб'єктами громадянського суспільства виступають такі суб'єкти, як громадські організації, благодійні фонди, професійні спілки та ін. Усі вони відіграють важливу роль у забезпеченні демократичного контролю за діяльністю органів влади та захисті прав і свобод громадян. Вони можуть брати участь у формуванні громадської думки, здійснювати моніторинг діяльності органів влади, надавати консультації та експертну підтримку тощо.

Взаємодія між цими трьома суб'єктами здійснюється через різні механізми, включаючи консультації, громадські слухання, участь у розробці нормативно-правових актів, спільні проекти та програми тощо<sup>387</sup>.

Отже, в цьому підрозділі ми комплексно розглянемо конституційні засади взаємодії між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства. Особливу увагу приділимо аналізу новітніх тенденцій у цій сфері, наприклад, таких як децентралізація влади, посилення ролі громадянського суспільства та використання цифрових технологій для забезпечення ефективної взаємодії.

Сьогодні, не зважаючи на підступну російську агресію проти нашої держави, в Україні все ж таки триває процес децентралізації, який спрямований на розширення повноважень місцевого самоврядування та збільшення його фінансової автономії. На думку І.І. Литвина, процес децентралізації вже сам по собі створює нові можливості для розвитку громад, проте вимагає посилення відповідальності органів місцевого самоврядування та забезпечення ефективного контролю за діяльністю громад з боку держави та суспільства<sup>388</sup>.

Таким чином, можна стверджувати, що посилення ролі громадянського суспільства само собою посилює тенденцією розвитку демократії в Україні. Невипадково В.В. Моргун у цьому контексті відмічає постійне посилення активізації суб'єктів громадянського суспільства щодо процесів прийняття рішень на всіх рівнях влади. На його думку, активізація такої діяльності з боку громадянського

---

<sup>387</sup> Постол О.Є. Громадське суспільство як суб'єкт формування системи публічного управління. URL: [https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/monodrupadmin\\_214.pdf](https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/monodrupadmin_214.pdf)

<sup>388</sup> Литвин І.І. Характер (види) взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2007. № 4. С. 9–12.

суспільства тільки сприятиме підвищенню прозорості і підзвітності органів влади<sup>389</sup>.

У світлі сучасних світових тенденцій, зумовлених розвитком різних форм цифровізацій, громадянське суспільство набуває нових можливостей для забезпечення ефективної взаємодії між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства. Отже, наприклад, електронні петиції, онлайн-консультації, відкриті дані та інші інструменти електронної демократії дозволяють громадянам брати активну участь у житті своїх громад та впливати на рішення влади.

Загалом конституційні засади, що регулюють відносини між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства, є динамічною системою, яка постійно розвивається та вдосконалюється. Розуміння цих засад та їх ефективна реалізація є запорукою успішного розвитку демократії та громадянського суспільства в Україні.

Правові засади взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні визначаються Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»<sup>390</sup>, а також іншими нормативно-правовими актами.

Конституція України (статті 140–146) закріплює основні принципи місцевого самоврядування, його систему та гарантії. Зокрема в ст. 140 Конституція визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, а органи місцевого самоврядування є юридичними особами та мають право на самостійний бюджет.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» деталізує конституційні положення та визначає повноваження органів місцевого самоврядування, їх структуру та порядок діяльності. Закон також встановлює механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» визначає правовий статус місцевих державних адміністрацій, їх повнова-

<sup>389</sup> Моргун В.В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*. Харків, 2018. С. 66–68. URL: [https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/30\\_11\\_2018/pdf/28.pdf](https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/30_11_2018/pdf/28.pdf)

<sup>390</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

ження та порядок діяльності. Закон також встановлює механізми взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування.

Інші нормативно-правові акти, такі як закони України «Про співробітництво територіальних громад»<sup>391</sup>, «Про адміністративні послуги»<sup>392</sup>, «Про доступ до публічної інформації»<sup>393</sup> та ін. також регулюють окремі аспекти взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування.

Важливим аспектом правового регулювання щодо взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування є визначення їх компетенції. Органи державної влади здійснюють свої повноваження на загальнодержавному рівні, а органи місцевого самоврядування – на місцевому рівні. При цьому існує ряд питань, які належать до спільної компетенції обох рівнів влади. Наприклад, увагу щодо такого розподілу компетенцій правового регулювання у своїй роботі приділяє Т.О. Карабін<sup>394</sup>.

Отже, зазначене нами дає можливість визначити певні принципи, які допомагають забезпечувати ефективну взаємодію органів державної влади та місцевого самоврядування. Вважаємо, що серед таких принципів важливо виділити такі:

- принцип законності, який означає, що всі дії органів влади повинні здійснюватися на підставі та в межах закону;
- принцип субсидіарності, який, на думку вчених, означає, що питання місцевого значення повинні вирішуватися на якомога нижчому рівні влади, який має достатню компетенцію та ресурси для їх вирішення<sup>395</sup>;
- принцип партнерства, який означає, що органи державної влади та місцевого самоврядування повинні співпрацювати на основі рівноправності та взаємоповаги;

<sup>391</sup> Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

<sup>392</sup> Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

<sup>393</sup> Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

<sup>394</sup> Карабін Т.О. Правове розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 1. С. 85–90.

<sup>395</sup> Литвин І.І. Характер (види) взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Львівський юридичний часопис*. 2007. № 4. С. 9–12.

- принцип підзвітності та прозорості, який означає, що органи влади повинні бути підзвітними перед громадянами та забезпечувати прозорість своєї діяльності.

Таким чином, можна стверджувати, що правові засади взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування є складним та багатогранним питанням, яке потребує подальшого дослідження та вдосконалення. Проте існуюча правова база на практиці надає достатні умови для ефективної взаємодії цих органів в інтересах розвитку громад та держави в цілому.

Крім того слід зазначити, що ефективно досягнути мети в галузі відносин між державним і недержавним неможливо без ґрунтовного конституційного регулювання взаємин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами громадянського суспільства. До речі, ми погоджуємося з думкою Н.П. Стучинської, що громадянське суспільство в сучасному розумінні його сутності являє собою складну, розмаїту систему індивідів, громад і організацій, кількість яких постійно зростає, а структурно-функціональні характеристики – урізноманітнюються<sup>396</sup>. Таким чином, звертаючись до Конституції України як до Основного Закону нами були визначені фундаментальні засади (принципи), що порядку, характеру, способу і мети взаємодії між державним і не державним. А саме:

- принцип народовладдя. Погоджуємось з думкою Л.М. Шипілова, який зазначив, що це належність і здійснення влади народом у власних інтересах у правовій, демократичній формі на засадах гарантування та втілення прав і свобод людини<sup>397</sup>;
- принцип законності. Передбачає, що всі суб'єкти суспільних відносин, включаючи органи влади, підпорядковуються закону та діють у його межах;
- принцип розподілу влади. Забезпечує систему стримувань і противаг, розподіляючи державну владу між законодавчою, виконавчою та судовою гілками;

---

<sup>396</sup> Стучинська Н.П. Громадянське суспільство як суб'єкт забезпечення економічної безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=912>

<sup>397</sup> Шипілов Л.М. Народовладдя як основа демократичної держави: монографія. Харків: Видавництво «ФІНН», 2009. 216 с. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1851/1/SHupilov\\_2009.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1851/1/SHupilov_2009.pdf)

- принцип місцевого самоврядування. Гарантує право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах, визначених законом;
- принцип плюралізму. Визнає та захищає різноманітність політичних, соціальних та економічних поглядів і переконань. Тут ми погоджуємося з точкою зору О. Остапенка, який визначив плюралізм взаємодії в політичному розумінні, як плюралізм, що базується на наявності в переважній більшості громадян, партій і громадських організацій консенсусу, згоди щодо основних політичних цінностей – загальної зацікавленості у збереженні й зміцненні держави, визнанні демократичних правил гри, що включають чесне суперництво в боротьбі за владу, терпимість до опозиції, повагу до закону, рішень більшості, прав людини, а також автономії й права меншості на власну думку та її вільне відстоювання в межах закону, відмову від антиконституційного використання сили для вирішення спірних питань<sup>398</sup>. На нашу думку, ці принципи не лише мають декларативний характер, але й знаходять своє відображення у конкретних нормах Конституції та законів України. Вони створюють правову основу для побудови демократичної, правової держави, в якій забезпечується баланс інтересів різних суб'єктів суспільних відносин.

Практичний аспект регулювання відносини між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства проявляється саме у взаємодії державного і недержавного. Конституція та закони України встановлюють різноманітні правові механізми, що забезпечують взаємодію між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства. Серед них, на нашу думку, можна виділити такі:

- консультативні та дорадчі органи, які створені при органах державної влади та місцевого самоврядування для залучення громадськості до процесу прийняття рішень. Як зазначено у Вікіпедії, термін «дорадчий» розуміється з тим, хто має право лише обговорювати питання, а не вирішувати

---

<sup>398</sup> Остапенко О. Принципи політичного й ідеологічного плюралізму: проблеми реалізації в Україні. *Юридичний вісник*. 2019. № 4. С. 72–80. URL: [http://yurvisnyk.in.ua/v4\\_2019/12.pdf](http://yurvisnyk.in.ua/v4_2019/12.pdf)

його. Поняття «консультації з громадськістю» визначається як організований органами публічної влади двосторонній обмін інформацією з громадськістю з метою вироблення соціально обґрунтованих державно-управлінських рішень з питань суспільно-економічного розвитку, задоволення соціальних потреб та інтересів широких верств населення<sup>399</sup>;

- громадські слухання та обговорення – забезпечують можливість громадянам висловлювати свою думку щодо проєктів нормативно-правових актів та інших важливих питань;
- звернення громадян – гарантують право громадян звертатися до органів влади з пропозиціями, заявами та скаргами;
- громадський контроль – здійснюється громадськими організаціями та засобами масової інформації з метою забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органів влади.

Проте, незважаючи на формальну сторону зазначених вище механізмів взаємодії державного і не державного, ефективність відносин між ними залежатиме від багатьох чинників, зокрема і від рівня правової культури сторін, від активності суб'єктів цих відносин, від готовності органів влади до діалогу тощо. На сьогодні не можна давати стовідсоткових гарантій у досягненні суб'єктами таких відносин (органи державної влади, органи місцевого самоврядування та суб'єкти громадянського суспільства) позитивних результатів. Адже, незважаючи на значний прогрес у розвитку правової бази, взаємодія між державним і не державним в Україні все ще має низку проблемних аспектів, серед яких можна виділити:

- Недостатній рівень довіри між органами влади та громадянським суспільством, що ускладнює процес діалогу та співпраці. До речі, на початку 2024 року центр Разумкова провів соціальне дослідження стосовно довіри громадянського суспільства України до різних владних інституцій України. За результатами такого дослідження з'ясувалося, що серед державних та суспільних інститутів найчастіше довіра висловлюється до Збройних Сил України (їм довіряють 95% опитаних), добровольчих загонів (85%), Державної служби з надзвичайних ситуацій (82%), Національної гвардії України (81%), волонтерських організацій (78%), Державної

---

<sup>399</sup> Консультативно-дорадчий орган. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія.* URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>

прикордонної служби (77%), Міністерства оборони України (69%), Служби безпеки України (68%), Президента України (64%), Церкви (61%), Національної поліції України (58%), громадських організацій (55%), Національного банку України (53%).

Також частіше висловлювалася довіра, ніж недовіра, до голів міст (селищ, сел), в якому жили респонденти (відповідно 49% і 43%), ЗМІ України (відповідно 47% і 43%), до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини (Омбудсмена) (відповідно 42,5% і 31%).

Але більшість респондентів висловлювали недовіру саме державному апарату (чиновникам), їм не довіряють 75% респондентів, політичним партіям, не довіряють 72% респондентів, Верховній Раді України, якій не довіряють 70% респондентів.

Також частіше висловлюється недовіра, ніж довіра, профспілкам, яким не довіряють 43% респондентів, тоді як довіряють тільки 23%<sup>400</sup>. Отже, із вказаного вище випливає, що в умовах війни державні органи та суб'єкти громадянського суспільства все ж таки перебувають у специфічних, нестандартних умовах існування, а інколи і в умовах банального виживання. Така ситуація характерна багатьом суспільствам, на теренах яких відбуваються війни, стихійні лиха тощо. Адже досить часто в таких умовах можуть виникати випадки обмеження звичних прав людини, навіть норм чинної конституції. Вважаємо, що навіть в екстремальних умовах виживання громадянське суспільство повинно, керуючись нормами суспільної моралі, намагатися залишатись цивілізованим та справедливим.

Формальний характер деяких механізмів взаємодії, що не завжди забезпечує реальний вплив громадськості на прийняття рішень.

Недостатня правова обізнаність громадян щодо своїх прав та можливостей участі у громадському житті.

Для подолання цих проблем необхідні комплексні зусилля, спрямовані на підвищення рівня правової культури суспільства, розвиток громадянської активності та вдосконалення правових ме-

---

<sup>400</sup> Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади. Довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів (січень 2024р.). Центр Разумкова.URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-sichen-2024r>

ханізмів взаємодії. Для цього доцільно на базах, наприклад, закладів вищої освіти в містах, а також на базах інших навчальних закладів у селах і селищах створювати підрозділи підвищення правових знань, на зразок юридичних клінік, як, наприклад, це започатковано ще з часів встановлення незалежності України в Донецькому державному університеті внутрішніх справ.

Тепер щодо ролі відносин громадянського суспільства з органами державної влади. Тут треба зазначити, що саме громадянське суспільство відіграє ключову роль у забезпеченні ефективної взаємодії громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування. Громадянське суспільство часто виступає важливим генератором, джерелом креативних ідей, пропозицій та ініціатив, спрямованих на вирішення певних суспільних проблем, а інколи позитивно впливає на вдосконалення державної політики. Наприклад, В.В. Кононенко та С.А. Лапшин у своїй роботі не випадково зазначають, що іноді громадянське суспільство бере відповідальність за ті сфери, де воля держави відсутня, і таким чином виникають навіть нові форми управління. В.В. Кононенко та С.А. Лапшин зазначають, що становлення нової, ефективної системи публічного управління в Україні має відбуватися з одночасним залученням до управлінських процесів громадськості. Особливу увагу вчені звертають на те, що в Україні назріла необхідність передачі окремих управлінських функцій від органів державної влади до інших недержавних утворень, які асоціюються саме з утвореннями громадянського суспільства<sup>401</sup>. Отже, вважаємо, що громадські організації, ініціативні групи, засоби масової інформації та інші суб'єкти громадянського суспільства мають активно використовувати різноманітні механізми взаємодії з владою, а саме:

- брати активну участь у розробці та обговоренні нормативно-правових актів, тобто мати право вносити свої пропозиції та зауваження до проектів законів та інших нормативних актів, брати участь у громадських слуханнях та обговореннях;
- здійснювати громадський контроль, тобто моніторити діяльність органів влади, виявляти порушення та зловживан-

---

<sup>401</sup> Кононенко В.В., Лапшин С.А. Громадянське суспільство та держава: співвідношення в публічному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: електронний журнал. 2020. № 8. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/8\\_2020/3.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/8_2020/3.pdf)

ня в діяльності органів влади, інформувати про порушення громадськість та відповідні органи;

- проводити громадські кампанії та акції, тобто організувати кампанії та акції з метою привернення уваги до важливих суспільних проблем, мобілізації громадської думки та впливу на прийняття рішень органами влади;
- надавати експертну та консультативну допомогу (наприклад, юридичні клініки) з різних питань, допомагати в розробці та реалізації державних програм і проектів. З цього випливає закономірність стосовно того, що взаємодія громадянського суспільства із владою є двостороннім процесом, який вимагає взаємної поваги, довіри та готовності до діалогу. Враховуючи це, влада в свою чергу повинна створювати сприятливі умови для розвитку громадянського суспільства, забезпечувати доступ до інформації, гарантувати громадським організаціям свободу вираження поглядів, а також захищати права громадських активістів.

Отже, розглянувши сутність взаємодії між державним і не державним на теренах сучасної України, слід визначитися, яким чином відбуваються відносини між органами влади та громадянським суспільством на теренах Європейського Союзу. Адже міжнародний досвід взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів громадянського суспільства, безумовно, є корисним для подальшого вдосконалення управлінських процесів в сучасній Україні. Слід зазначити, що в багатьох країнах цивілізованого світу, насамперед у країнах Європейського Союзу, успішно функціонують різноманітні механізми участі громадян у прийнятті рішень, громадського контролю та співпраці влади з громадськими організаціями.

Серед найбільш поширених механізмів можна виділити:

- громадські ради, які створені при органах влади для забезпечення постійного діалогу та консультацій з громадськістю. З цього приводу слід згадати резолюцію «Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року». В цьому міжнародному акті йдеться і про умови заохочення різних форм партнерства між державними органами та утвореннями громадянського суспільства<sup>402</sup>. Не-

---

<sup>402</sup> Перетворення нашого світу: Порядок денний в галузі сталого розвитку на період до 2030 року. Резолюція № 70/1 від 25.09.2024 р., прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU15167>

випадково В.О. Кінзбурська, розглядаючи питання набуття зарубіжного досвіду стосовно взаємин між органами влади та утвореннями громадянського суспільства, зауважує, що Європейські інституції взаємодії органів влади з громадськістю визначають участь інститутів громадянського суспільства та окремих громадян у реалізації державної політики та політики проведення реформ як один із важливих елементів розвитку сучасного суспільства. Як стверджує дослідниця, така участь містить у собі: взаємне консультування представників держави і громадських утворень; участь неурядових організацій в роботі державних органів, шляхом надання пропозицій та експертних висновків до державних нормативних актів. На думку В.О. Кінзбурської, в такому ставленні держави до утворень громадськості важливим є те, що така взаємодія забезпечує свободу вираження різноманітних думок представників громадянського суспільства щодо функціонування інститутів держави, і це, на думку дослідниці, є досить позитивним для обох сторін<sup>403</sup>;

- партисипативне бюджетування, яке дозволяє громадським організаціям брати участь у розподілі бюджетних коштів та визначати пріоритетні напрямки їх використання. З цього приводу слушно навести думку С.А. Дяченка, який зазначив, що в сучасному цивілізованому світі його практикують до півтори тисячі населених пунктів у США, Канаді, Німеччині, Франції, Італії, Іспанії, Албанії, Болгарії, Польщі та інших цивілізованих країнах світу. На думку дослідника, партисипативний бюджет є однією з форм демократії участі на місцевому рівні, що забезпечує «системний механізм» залучення громадян до процесу прийняття бюджетних рішень певної територіальної громади. С.А. Дяченко зазначає, що цей вид бюджету є позитивним відходом від класичної представницької демократії до демократії участі, яка акцентує увагу на прямій участі громадян у політичному процесі на рівні міста, селища чи села. Далі дослідник зауважує, що однією з головних переваг партисипативного

<sup>403</sup> Кінзбурська В.О. Зарубіжний досвід взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства: актуальні напрями та можливості імплементації. *Юридична наука*. 2019. № 8. С. 115–125. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/d47ec9c4-6781-4e5b-916e-f74357028311/content>

бюджетування є те, що посилюється активність мешканців у територіальних одиницях, покращується зв'язок між місцевою владою, мешканцями та громадським сектором, починається тісна співпраця на кожному етапі реалізації партисипативного бюджету<sup>404</sup>;

- електронні петиції, які дають можливість громадянам пряму звертатися до органів влади з пропозиціями та вимогами через Інтернет. А саме 2 липня 2015 року Законом України № 577-VIII Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції<sup>405</sup> був суттєво вдосконалений порядок відносин громадськості з органами публічної влади. Такі зміни на законодавчому рівні суттєво розширили можливості спілкування в Україні влади і громадського суспільства. На підтвердження ефективності такого кроку законотворців свідчить позитивне схвалення електронного спілкування групою українських дослідників Н.В. Ткаленком, О.В. Михайловською, Д.А. Войченком. Учені справедливо вказують на ефективність міжнародного співробітництва в підтримці розвитку цієї галузі в Україні, що беззаперечно свідчить про вдале впровадження міжнародного досвіду. Дослідниками зазначається, що єдину систему місцевих петицій в Україні було створено в рамках програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), яка фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується фондом «Східна Європа», фондом «InnovaBridge» у партнерстві з Державним агентством з питань електронного врядування<sup>406</sup>. Проте адаптація в Україні міжнародного досвіду з електронної петиції вимагає врахування національних особливостей та специфіки розвитку суспільства.

---

<sup>404</sup> Дяченко С.А. Партисипативний бюджет як інструмент підвищення ефективності місцевими фінансами України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. Т. 30. № 1. С. 26–30.

<sup>405</sup> Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 2.07.2015 р. № 577-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19#Text>

<sup>406</sup> Ткаленко Н.В., Михайловська О.В., Войченко Д.А. Електронні петиції як спосіб комунікаційної взаємодії в системі «уряд-громадськість». *Державне управління: удосконалення та розвиток: електронний журнал*. 2017. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1139>

До того ж слід зазначити на той факт, що Україна не дивлячись на воєнний стан, все ж таки залишається відкритою для впровадження позитивного досвіду функціонування нових механізмів взаємодії інституцій влади та громадянського суспільства.

Зі сказаного можна визначити такі шляхи вдосконалення взаємодії між органами влади та суб'єктами громадянського суспільства, а саме:

- створення умови щодо підвищення рівня довіри між органами влади та громадянським суспільством шляхом забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органів влади, відкритого діалогу та врахування думки громадськості при прийнятті рішень;
- стимулювання розвитку правової культури суспільства та підвищення рівня правової обізнаності громадян щодо їх прав та можливостей участі у громадському житті;
- вдосконалення правового механізму взаємодії органів влади і суб'єктів громадянського суспільства, наприклад шляхом розширення можливостей громадськості в участі, розробці та обговоренні нормативно-правових актів, шляхом здійснення громадського контролю, шляхом надання можливостей суб'єктам громадянського суспільства впливати на прийняття рішень органами влади;
- створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, забезпечення свободи об'єднань, вираження поглядів та захисту прав громадських активістів;
- імплементація та адаптація міжнародного досвіду участі громадянського суспільства в державному управлінні з урахуванням національних особливостей та специфік розвитку громадянського суспільства в Україні.

Ефективна взаємодія між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства є запорукою успішного розвитку демократичної, правової держави, в якій забезпечується баланс інтересів різних груп та верств населення.

Проте розуміння сутності конституційних засад як механізму взаємодії державного і недержавного у врегулюванні відносин між органами влади та місцевим самоврядуванням тощо не обмежується вищезазначеним. Також ще існують і певні інституційні механі-

ми цієї взаємодії, які характеризуються консультативно проектною діяльністю.

Ефективна взаємодія між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства вимагає наявності розвинених інституційних механізмів. Ці механізми повинні забезпечувати можливість для всіх зацікавлених сторін брати участь у процесі прийняття рішень, обмінюватися інформацією та досвідом, а також спільно реалізовувати проекти, спрямовані на розвиток територій та підвищення якості життя громадян. Загалом окремого визначення терміна «інституційний механізм» у літературі не існує, є поняття інституалізації. Наприклад, О.К. Ткачова, визначаючи інституційний механізм державного управління митною справою, характеризує його як сукупність факторів зовнішнього і внутрішнього розвитку митної діяльності, які поділяються на окремі сфери цієї діяльності, що і утворює відповідні інституційні середовища для їх ефективної адаптації. Своєю чергою інституалізацію вона визначає як узгоджену, системну, законну діяльність держави та її інституцій щодо поступового еволюційного розвитку правил і процедур, санкцій і стимулів, стримувачів і противаг в діяльності всіх зацікавлених сил суспільства з метою мінімізації невизначеності, в тому числі і незаконності, в процесах і результатах виробництва, розподілу, обміну, споживання благ<sup>407</sup>. У принципі, якщо зіставити між собою вказані вище терміни «інституційний механізм» та «інституалізація», то впливає певна тотожність їх розуміння, що вказує на «інституалізацію» як на джерело виникнення підстав застосування «інституційного механізму».

Отже, серед ключових інституційних механізмів взаємодії органів влади і суб'єктів громадянського суспільства можна виділити такі:

- громадські ради, які створені при органах державної влади та місцевого самоврядування. Згідно з п. 1 «Типового положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади» Громадська рада є консультативно-дорадчим органом, який утворюється при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої вла-

---

<sup>407</sup> Ткачова О.К. Теоретичні основи інституційних механізмів державного управління митною справою. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: електронний журнал. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=587>

ди, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевій державній адміністрації з метою здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. У п. 3 Положення йдеться про те, що саме громадська рада сприяє реалізації конституційних прав громадян на участь в управлінні державними справами та на врахування органами влади громадської думки у процесі підготовки і організації виконання рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади<sup>408</sup>. Отже, держава на законодавчому рівні для суб'єктів громадянського суспільства закріпила право брати участь у розробці та обговоренні нормативно-правових актів, здійснювати громадський контроль за діяльністю органів влади, а також ініціювати та реалізувати спільні проекти.

- консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи створюються для вирішення конкретних питань або реалізації певних проектів. До їх складу входять представники органів влади, місцевого самоврядування, громадських організацій та експерти. Можливість співпраці органів влади і структур громадянського суспільства закріплені в Типовому положенні про консультативний, дорадчий та інший допоміжний орган, утворений Кабінетом Міністрів України. У п. 6 цього Положення йдеться про те, що допоміжний орган під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями. А наприклад, у п. 5 зазначені права допоміжного органу, серед яких і права: отримувати в установленому порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань; залучати до участі у своїй роботі представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та органі-

---

<sup>408</sup> Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. № 1378. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/10242020>

зацій (за погодженням з їх керівниками), а також незалежних експертів (за згодою); утворювати у разі потреби для виконання покладених на нього завдань постійні або тимчасові робочі групи; організувати проведення конференцій, семінарів, нарад та інших заходів; мати інші права, що визначені актом Кабінету Міністрів України<sup>409</sup>. Із визначеного випливає, що процес взаємодії державного та недержавного має досить потужні важелі задля налагодження інституційного механізму формування громадянського суспільства в Україні:

- форуми та конференції, які забезпечують платформу для обміну думками та досвідом між представниками різних секторів суспільства. Вони можуть бути присвячені різним темам, таким як розвиток місцевого самоврядування, захист прав людини, охорона навколишнього середовища тощо. Вказане право закріплене в п. 3.2. розділу 3 Положення про Громадську раду при Міністерстві соціальної політики України<sup>410</sup> та конференції також є ефективним інституціоналізаційним механізмом виконання завдань по вдосконаленню участі громадянського суспільства в управлінні державою. А саме це сприяє: реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; формуванню громадської думки щодо реалізації державної політики з урахуванням потреб громадянського суспільства; залученню представників зацікавлених сторін до процесу консультування і моніторингу результатів державної політики; здійсненню громадського моніторингу рішень чи результатів діяльності влади тощо;
- грантові програми та конкурси, які спрямовані на підтримку ініціатив громадських організацій та активістів. Вони можуть фінансуватися як з державного бюджету, так і з інших джерел, таких як міжнародні фонди та донорські організації. Взагалі в законодавчому полі України поняття терміну

---

<sup>409</sup> Типове положення про консультативний, дорадчий та інший допоміжний орган, утворений Кабінетом Міністрів України: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 599. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-%D0%BF#Text>

<sup>410</sup> Положення про Громадську раду при Міністерстві соціальної політики України: затв. наказом Міністерства соціальної політики України від 16.10.2019 р. № 1484. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1484739-19#Text>

«грант» не визначено. Але є певні нормативно правові акти з різних галузей права, соціального буття України, які надають визначення терміна «грант». Так, згідно з п. 5 ст. 1 Закону України Про наукову і науково-технічну діяльність грант визначається як фінансові чи інші ресурси, надані на безоплатній і безповоротній основі державою, юридичними, фізичними особами, у тому числі іноземними, та (або) міжнародними організаціями для розвитку матеріально-технічної бази для провадження наукової і науково-технічної діяльності, проведення конкретних фундаментальних та (або) прикладних наукових досліджень, науково-технічних (експериментальних) розробок, зокрема на оплату праці наукових (науково-педагогічних) працівників у рамках їх виконання, за напрямками і на умовах, визначених надавачами гранту<sup>411</sup>. У п. 3 ст. 1 Закону України «Про культуру» грант визначається як фінансові ресурси, що надаються на безповоротній основі суб'єкту, який провадить діяльність у сфері культури, для реалізації культурно-мистецького проекту<sup>412</sup>. У ст. 1 Закону України «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні» грант визначається як грошові кошти (фінансові ресурси), що надаються на безоплатній, безпроцентній і безповоротній основі суб'єктам господарювання та фізичним особам за результатами конкурсного відбору, для реалізації програм, проектів, заходів, а також для інституційної підтримки суб'єктів видавничої справи незалежно від форми власності<sup>413</sup>. Підсумовуючи вказане, слід звернутися до точки зору дослідників тлумачення терміна «грант». Наприклад, М.Я. Кобеля-Звір визначає «грант» як ресурси, що надаються у формі майна, робіт і послуг; коштів у національній чи іноземній валюті з повним або частковим фінансуванням приватними, корпоративними, суспільними, урядовими та міжнародними грантодавцями

<sup>411</sup> Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 р. № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>

<sup>412</sup> Про культуру: Закон України від 14.12.2010 р. № 2778-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text>

<sup>413</sup> Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні: Закон України від 06.03.2003 р. № 601-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/601-15?find=1&text=%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82#Text>

на безвідкличній та безоплатній основі представникам органів влади та місцевого самоврядування, мікро-, малого та середнього бізнесу, громадського сектору та приватним особам на реалізацію цільових проектів та заходів організаційного розвитку<sup>414</sup>. З цього ми можемо зробити слушний висновок, що гранти розповсюджуються не тільки на галузі науки, техніки тощо, але і на діяльність різних неурядових організацій, суб'єктів громадянського суспільства. Користь для розвитку взаємовідносин між державним та недержавним в цьому досить суттєва. Наприклад, в Україні існують грантові програми на зміцнення місцевого самоврядування, підтримку децентралізації та посилення залучення громадян в процеси врядування. А саме, проектом USAID «Підвищення ефективності роботи і підзвітності органів місцевого самоврядування» (HOVERLA) пропонується шестирічна програма з бюджетом 150 млн. дол. США, метою якої є сприяння створення українських систем та процесів місцевого самоврядування, що будуть більш самостійними, підзвітними громадянам, інклюзивними і здатними надавати послуги. Слід зазначити, що цей проект фінансується Агентством США з міжнародного розвитку та впроваджується компанією DAI Global. Проект охоплює три цілі: забезпечення дедалі більшої інституалізації та ефективності системи місцевого самоврядування в Україні; сприяння більш самодостатньому регіональному управлінню; створення механізмів, що допоможуть громадянам відігравати дедалі більшу роль у місцевому самоврядуванні<sup>415</sup>;

- меморандуми про співпрацю, які укладаються між органами влади, місцевого самоврядування та громадськими організаціями з метою визначення спільних цілей, завдань та механізмів взаємодії. Згідно з політичною енциклопедією термін «меморандум» визнається як вид листування, що

---

<sup>414</sup> Кобеля-Звір М. Я. основні підходи до визначення поняття гранту. *Київський економічний науковий журнал*. 2023. № 2. С. 16–21. URL: <https://journals.kyumu.kyiv.ua/index.php/economy/article/view/57/56>

<sup>415</sup> Гранти на зміцнення місцевого самоврядування та підтримку децентралізації проекту USAID «ГОВЕРЛА». Центр розвитку «Час змін». URL: <https://chaszmin.com.ua/granty-nazmitsnennya-mistsevogo-samovyraduvannya-ta-pidtrymku-detsentralizatsiyi-proyektu-usaid-goverla/>

може бути самостійним документом або додатком до вербальної чи особистої ноти, яке може надаватись адресату із рук до рук<sup>416</sup>. Згідно з Вікіпедією термін «меморандум» буквально розуміється як те, про що слід пам'ятати, нагадування. Термін може мати такі значення: дипломатичний документ, в якому викладений фактичний, документальний чи юридичний бік якогось питання. Як правило, додається до ноти або вручається особисто представнику іншої країни; лист з нагадуванням про будь що, як правило у торгових відносинах; доповідна записка, службова довідка, або просто довідка; перерахування в страхових полісах (особливо морських) небезпек, страхування від яких не проводиться<sup>417</sup>. Окрім того, на теренах права ще існують «Загальні правила, що застосовуються до меморандумів про фінансування». Додатки до цих «Загальних правил» містять правила: фінансування (розділ 1); контрактів на поставки (розділ 2); надання пільг (розділ 3); процедур оплати (розділ 4); співпраці між договірними сторонами (розділ 5)<sup>418</sup>. Саме ці «Загальні правила» використовуються і під час складання меморандумів про співпрацю між органами влади, місцевого самоврядування та громадськими організаціями з метою визначення спільних цілей, завдань та механізмів взаємодії в галузі будь-якого фінансування. Проте правила укладання меморандумів з інших питань (політика тощо) мають схожі з тими, які зазначені нами вище. Меморандум принаймні має певні елементи зобов'язань, які звісно підштовхують зацікавлені сторони до дії та виконання взятих зобов'язань тощо.

З огляду на зазначене можемо зробити такі висновки, а саме:

1. Конституційні засади, що регулюють відносини між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства, є ключовим елементом демократичного

<sup>416</sup> Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ: Парламентське видавництво, 2011. 808 с. URL: <https://archive.org/details/Politychna/page/n436/mode/1up>

<sup>417</sup> Меморандум. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC>

<sup>418</sup> Загальні правила, що застосовуються до меморандумів про фінансування. Верховна Рада України. Редакція від 12.12.2006 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_106#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_106#Text)

устрою України. Вони визначають розподіл повноважень, забезпечують баланс інтересів та сприяють ефективному функціонуванню держави та її інститутів.

2. Посилення ролі громадянського суспільства само собою посилює тенденцією розвитку демократії в Україні.

3. Конституційні засади, що регулюють відносини між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства, є динамічною системою, яка постійно розвивається та вдосконалюється. Розуміння цих засад та їх ефективна реалізація є запорукою успішного розвитку демократії та громадянського суспільства в Україні.

4. Важливим аспектом правового регулювання взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування є визначення їх компетенції. Органи державної влади здійснюють свої повноваження на загальнодержавному рівні, а органи місцевого самоврядування – на місцевому рівні.

5. Правові засади взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування є складним та багатограним питанням, яке потребує подальшого дослідження та вдосконалення. Проте існуюча правова база на практиці надає достатні умови для ефективної взаємодії цих органів в інтересах розвитку громад та держави в цілому.

6. Практичний аспект регулювання відносин між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства проявляється саме у взаємодії державного і недержавного. Конституція та закони України встановлюють різноманітні правові механізми, що забезпечують взаємодію між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства. Серед них можна виділити: консультативні та дорадчі органи; громадські слухання та обговорення; звернення громадян; громадський контроль.

7. Громадянське суспільство виступає важливим генератором, джерелом креативних ідей, пропозицій та ініціатив, спрямованих на вирішення певних нагальних суспільних проблем, а інколи позитивно впливає і на вдосконалення державної політики загалом.

8. Взаємодія громадянського суспільства із владою є двостороннім процесом, який вимагає взаємної поваги, довіри та готовності до діалогу. Враховуючи це, влада зі свого боку повинна створювати сприятливі умови для розвитку громадянського суспільства, забез-

печувати доступ до інформації, гарантувати громадським організаціям свободу вираження поглядів, а також захищати права громадських активістів.

9. Ефективним інституалізаційним механізмом виконання завдань щодо вдосконалення участі громадянського суспільства в управлінні державою є форуми та конференції. Вказані заходи ефективно сприяють реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; формуванню громадської думки щодо реалізації державної політики з урахуванням потреб громадянського суспільства; залученню представників зацікавлених сторін до процесу консультування і моніторингу результатів державної політики; здійсненню громадського моніторингу рішень чи результатів діяльності влади тощо.

### **3.3. Правовий статус суб'єктів громадянського суспільства і їх ролі в розвитку публічно-правових відносин в процесі виконання**

В умовах тривалих євроінтеграційних процесів простежується тенденція зростання ролі суб'єктів громадянського суспільства в розвитку публічно-правових відносин, а також у відносинах щодо реалізації державної політики у всіх сферах суспільного життя. Інститути громадянського суспільства відіграють важливу роль в побудові незалежної, демократичної і правової української держави.

Як зазначає О.С. Лотюк, проблема розуміння функцій громадянського суспільства є надзвичайно складною. Під функціями громадянського суспільства, загалом, розуміють основні напрями та види цілеспрямованого легітимного впливу його інститутів і окремих членів на розвиток суспільства, формування внутрішньої та зовнішньої політики держави<sup>419</sup>.

Виходячи з теоретичних розробок ідеологів громадянського суспільства, а також практичного досвіду у країнах, де і в якому вигляді воно існує, можна виділити такі ознаки громадянського суспільства:

---

<sup>419</sup> Лотюк О.С. До проблеми розуміння функцій громадянського суспільства. *Право і громадянське суспільство*. 2013. № 2. С. 98.

1) свобода та ініціативність особистості, що спрямовані на задоволення розумних потреб членів суспільства без шкоди для його загальних інтересів;

2) розвиток суспільних відносин відповідно до фундаментального принципу кантівської філософії, за яким людина завжди повинна розглядатися як мета і ніколи як засіб;

3) ліквідація відчуженості людини, несприйняття людьми соціально-економічних реформ і перетворень, економічних і політичних структур та інститутів;

4) реальне забезпечення здійснення принципу рівних можливостей у політиці, економіці, духовній сфері життя суспільства;

5) постійний захист прав та свобод людини і громадянина, який зумовлює необхідність визнання незалежності громадянського суспільства щодо держави;

6) плюралізм усіх форм власності, серед яких приватна власність в її різних формах посідає домінуюче місце як основа ініціативної, творчої підприємницької та іншої господарської діяльності. Реальне і практичне визнання того факту, що тільки власник може бути дійсно вільною і незалежною щодо держави особою;

7) існування в абсолютній більшості так званого середнього прошарку, який здатний стати повноцінним виробником і споживачем та бути соціальною базою громадянського суспільства. Відсутність поляризації населення на надзвичайно заможних і дуже бідних;

8) плюралізм духовного життя суспільства, в основі якого визнання і реальне забезпечення гуманістичних та демократичних загальнолюдських цінностей;

9) офіційна заборона і практична відсутність з боку держави та інших соціальних суб'єктів жорстокої регламентації і будь-якого втручання в приватне життя членів суспільства;

10) існування і функціонування розвинутої соціальної структури, яка гарантує задоволення різноманітних інтересів різних груп і верств населення;

11) активна участь у всіх сферах суспільного життя недержавних самоврядних людських спільнот (сім'я, корпорація, господарські товариства, громадські організації, професійні, творчі, спортивні, етнічні, конфесійні та інші об'єднання);

12) розвиток ринкових відносин, в яких відповідно до своєї сутності беруть участь на рівних засадах суб'єкти всіх форм власності і видів господарської діяльності;

13) визнання і гарантування ідей верховенства права, що відображається у його поділі на публічне і приватне, теорії розподілу права і закону та визнанні, що право може існувати поза своєю інституційною формою – законодавством. Магістральна орієнтація права на людину трудівника і власника, на рівний правовий статус у сфері приватного права державних, громадських структур і окремого громадянина;

14) підпорядкованість громадянському суспільству демократичної, правової, соціальної держави, сутність соціальної спрямованості якої виявляється в тому, що держава, використовуючи всю гаму відповідних демократичних владно-управлінських засобів, забезпечує своїм громадянам економічну та іншу безпеку, особисту свободу і суспільну злагоду<sup>420</sup>.

Як слушно вказує Н.Е. Кошляк, у межах громадянського суспільства вивчаються загальні закономірності виникнення, розвитку та функціонування суспільства, форми його взаємодії з державою, іншими громадськими інститутами та людиною, перспективи подальшого розвитку суспільства загалом та окремих його інститутів. У механізмі взаємодії громадян з державою інститути громадянського суспільства в демократичних країнах є важливими суб'єктами забезпечення прав і свобод людини, тому розвиток цього процесу завжди має наукову та законодавчу перспективу.

Сьогодні спектр проблем формування громадянського суспільства в Україні може бути зведений до трьох концептуальних показників:

- системно-правового – показник, який відбиває процес закріплення прав і свобод людини у законодавстві, утвердження базових цінностей громадянського суспільства у правовій системі;
- структурно-інституційного – показник, що відображає реальний стан інституціоналізації елементів громадянського суспільства;
- ціннісно-культурного – показник, що відображає зв'язки між системними цінностями ідеї громадянського суспіль-

---

<sup>420</sup> Громадянське суспільство та правова держава: виклики сьогодення: монографія / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Л.Ф. Купіної, В.І. Шакуна. Київ: Алерта, 2023. С. 23.

ства в правовому та культурному просторі та їх проєкційною моделлю, що отримує закріплення у правосвідомості громадян<sup>421</sup>.

Враховуючи те, що адміністративно-правовий статус громадських об'єднань є явищем складним та різнобічним за своїм змістом, для проведення його дослідження варто звернути увагу на його складові елементи, що становлять саме розуміння такого правового інституту.

Передусім вважаємо доцільним проаналізувати теоретичне значення поняття та змісту категорії «правовий статус», яка неодноразово була предметом дослідження українських науковців. Так, А.В. Панчишин зазначає, що правовий статус відіграє надзвичайно важливу роль в організації суспільних відносин, оскільки шляхом встановлення прав, обов'язків, а також гарантій їх реалізації, визначає основоположні принципи взаємодії суб'єктів правовідносин та визначає місце конкретного суб'єкта в суспільстві. На його думку, правовий статус характеризується чіткою системністю та стабільністю, що, з одного боку, надає суб'єктам відносин певні гарантії реалізації своїх прав, а з іншого, запобігає зловживанню наданими їм правами<sup>422</sup>.

Н.О. Армаш, досліджуючи поняття та зміст правового статусу, на підставі аналізу літератури з теорії держави та права, конституційного права робить висновок про те, що термін «правовий статус» вживається переважно щодо таких категорій, як «людина», «громадянин», «іноземець», «особа без громадянства», «державний службовець», тобто позначає статус (становище) фізичної особи, а стосовно юридичних осіб (у тому числі органів державної влади) вживається термін «компетенція», що за визначенням має бути тожним терміну «правовий статус». Дослідниця зазначає, що поряд з терміном «компетенція» щодо правової характеристики будь-яких організацій (юридичних осіб) використовується поняття «правосуб'єктність», яка знаходить свій вираз у компетенції їх органів, тобто в сукупності прав та обов'язків, що надаються їм для виконання відповідних функцій. Як відзначає вчена, така позиція характерна для науковців теорії держави і права, а переважна більшість

<sup>421</sup> Кошляк Н.Е. Система інститутів громадянського суспільства як суб'єкти забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. *Київський часопис права*. 2022. № 1. С. 35.

<sup>422</sup> Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95–98.

фахівців адміністративного права при характеристиці тих чи інших державних органів використовує термін «правовий статус»<sup>423</sup>.

Український науковець В.Б. Авер'янов, аналізуючи поняття «правосуб'єктність», «компетенція» та «правовий статус», доходить висновку, що поняття адміністративно-правового статусу охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права, тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються цією особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними. Також науковець розмежовує поняття «адміністративна правосуб'єктність» та «адміністративно-правовий статус», зазначаючи, що коли мова йде про потенційну здатність суб'єкта адміністративного права мати певні права і виконувати обов'язки, то акцентується увага на його адміністративній правосуб'єктності, а коли говорять про наявні в того ж суб'єкта права й обов'язки, то передбачають його адміністративно-правовий статус<sup>424</sup>.

Слід відзначити, що підходи до визначення поняття та змісту такої правової категорії, як «компетенція державного органу», є досить різноманітними. На думку В.Б. Авер'янова, принципово умовою є врахування того, що влада держави не розподіляється між її органами, а є цілісним явищем: державні органи наділені не частинами влади, а повноваженнями. За змістом повноважень державний орган має право видавати акти (владні приписи), які створюють юридичні наслідки зовні самого органу і є обов'язковими для інших суб'єктів права. Реалізація цих актів у необхідних випадках забезпечується державним примусом. При цьому природу державного органу не може змінити обсяг – більший або менший – його повноважень. Науковець зазначає, що поширеним є підхід, за яким повноваження органу становлять його компетенцію, водночас компетенцію державного органу нерідко визначають як сукупність не тільки повноважень, а й предметів відання, що є сферами суспільних відносин, у яких відповідний орган є компетентним. Компетенція державного органу об'єктивно походить від

<sup>423</sup> Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус: монографія. Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. С. 57.

<sup>424</sup> Адміністративне право України: академічний курс: підручник: у 2 т. / голова ред. кол. В.Б. Авер'янов. Київ: Юридична думка, 2003. Т. 1: Загальна частина. С. 122.

самої держави. Вона обов'язково фіксується у правових формах, і за її змістом визначається статус органу<sup>425</sup>.

А.О. Ткаченко, досліджуючи поняття компетенції державного органу, робить висновок, що позиція фахівців з теорії держави і права зводиться до того, що компетенцію становлять права та обов'язки (повноваження), натомість фахівці з адміністративного права часто відносять до складових компетенції повноваження, предмети відання, функції, завдання органу, відповідальність. При цьому досить поширеною в сучасних наукових розробках є позиція щодо визначення компетенції як сукупності предметів відання і повноважень. А такі поняття, як функції, завдання, відповідальність є елементами адміністративно-правового статусу органу державної влади, разом з компетенцією. Підтримуємо позицію А.О. Ткаченко, яка вважає, що компетенція характеризується сукупністю закріплених юридично прав і обов'язків (повноважень) органів влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), їхніх посадових осіб з приводу вимоги певної поведінки від фізичних і юридичних осіб та предметів відання, закріплених Конституцією України, законами України та підзаконними нормативно-правовими актами (компетенційними законодавчими актами)<sup>426</sup>. Такої ж позиції дотримується і М.К. Золотарьова, яка стверджує, що компетенція державних податкових інспекцій містить повноваження (права й обов'язки) та предмет відання. Виходячи з того, що права державних податкових інспекцій збігаються з їх обов'язками, вчена визначає, що державні податкові інспекції наділені обов'язками у прямому значенні цього слова, які можна розглядати у призмі їх поділу на загальні та спеціальні. До загальних належать конституційно обумовлені обов'язки органів державної влади; спеціальні обов'язки державних податкових інспекцій встановлені спеціальними законами з питань оподаткування та відповідними нормативно-правовими актами. Науковець дійшла висновку, що стосовно державних податкових інспекцій зміст їх предмета відання становлять нормативно-врегульовані суспільні відносини з платниками податків, що перебувають на обліку державних податкових інспекцій у межах певної території, з приводу дотримання ними вимог податкового

<sup>425</sup> Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 38.

<sup>426</sup> Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 198.

та іншого законодавства, контроль за виконанням якого покладено на органи державної податкової служби України, та іншими суб'єктами з приводу реалізації державної податкової політики<sup>427</sup>.

Таким чином, під правовим статусом слід розуміти правове становище суб'єкта громадянського суспільства, що впливає з його компетенції, а також із завдань, функцій, організації та порядку діяльності, відповідальності, взаємодії з іншими суб'єктами щодо реалізації державної політики та захисту інтересів громадян.

Правовий статус є комплексним явищем, яке складається з декількох складових. Головним елементом правового статусу суб'єктів громадянського суспільства є компетенція, яка містить повноваження (права й обов'язки) та предмети відання. Додатковими елементами правового статусу суб'єктів громадянського суспільства є: завдання, функції, організація та порядок діяльності, відповідальність, взаємодія з іншими суб'єктами публічно-правових відносин.

Система громадянського суспільства – це сукупність елементів, що його становлять і взаємозв'язок між ними. Проблема визначення системи громадянського суспільства актуальна у зв'язку із необхідністю виявлення механізму функціонування окремих його суб'єктів та їх ролі в розвитку публічно-правових відносин. Значення і складність цього питання полягає в тому, що на даний момент відсутня єдина законодавча та науково-дослідницька позиція щодо того, що відноситься до системи громадянського суспільства, і яким чином вони пов'язані між собою<sup>428</sup>.

Слід відзначити, що адміністративно-правовий статус органів державної влади неодноразово був предметом дисертаційних робіт українських науковців. Проте підходи до визначення його поняття та елементів серед учених різняться. Так, за твердженням А. М. Подоляки, складовими адміністративно-правового статусу ДАІ є компетенція, правозастосування та юридична відповідальність<sup>429</sup>. Таких самих висновків доходять і С. А. Буткевич<sup>430</sup> та Н. О. Зезека<sup>431</sup>.

<sup>427</sup> Золотарьова М. К. Адміністративно-правовий статус державних податкових інспекцій в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 20 с.

<sup>428</sup> Кошляк Н. Е. Система інститутів громадянського суспільства як суб'єкти забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. *Київський часопис права*. 2022. № 1. С. 38.

<sup>429</sup> Подоляка А. М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 20 с.

<sup>430</sup> Буткевич С. А. Адміністративно-правовий статус Державного комітету фінансового моніторингу України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 24 с.

<sup>431</sup> Зезека Н. О. Адміністративно-правовий статус державної служби зайнятості України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 23 с.

О.В. Пономарьов визначає такі елементи адміністративно-правового статусу, як мета, завдання, функції; компетенція; організація діяльності; юридична відповідальність<sup>432</sup>.

С.О. Марченкова пропонує таке визначення: «Адміністративно-правовий статус прокуратури України – це сукупність правосуб'єктності органів і посадових осіб прокуратури, обов'язків Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів, прав Генерального прокурора та підпорядкованих йому прокурорів, особливостей заохочення і спеціальної (адміністративної) дисциплінарної відповідальності прокурорів». До сфери адміністративно-правового статусу органів і посадових осіб прокуратури України дослідниця відносить правосуб'єктність, обов'язки і права щодо представництва інтересів громадянина та держави в суді та нагляду за додержанням законів, відповідальність за неналежне виконання покладених на нього завдань<sup>433</sup>.

М.М. Добкін визначає адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад як «регламентоване нормами адміністративного права становище цих органів з притаманною їм сукупністю прав, обов'язків, гарантій діяльності виконавчих органів міських рад і посадових осіб та відповідальністю за свою діяльність»<sup>434</sup>. Як елементи адміністративно-правового статусу виконавчих органів міських рад він виділяє їхні права, обов'язки, гарантії та відповідальність як суб'єктів права. Також науковець зазначає, що передумовою виникнення адміністративно-правового статусу виконавчих органів міських рад є наявність у цих органів місцевого самоврядування адміністративної правосуб'єктності, яка свідчить про те, що зазначений орган є суб'єктом адміністративного права. Адміністративна правосуб'єктність розуміється як здатність виконавчого органу мати й здійснювати суб'єктивні права та обов'язки. М.М. Добкін доходить висновку, що адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад визначається як передбачена адміністративно-правовими нормами сукупність прав і обов'язків виконавчих органів, які зумовлюють їх місце

<sup>432</sup> Пономарьов О.В. Адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2009. 18 с.

<sup>433</sup> Марченкова С.О. Адміністративно-правовий статус прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 21 с.

<sup>434</sup> Добкін М.М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 22 с.

та роль у системі місцевого управління, характер їхніх відносин із членами територіальної громади, органами місцевого самоврядування й органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями та їхніми посадовими особами, а також гарантії реалізації передбачених законодавством прав і обов'язків виконавчих органів міських рад та їхніх посадових осіб і відповідальність за виконання повноважень суб'єктами місцевого самоврядування.

На думку Є.Є. Додіної, адміністративно-правовий статус громадської організації визначається як правове положення громадської організації у відносинах із суб'єктами виконавчої влади, врегульоване нормами конституційного та адміністративного права. Науковець розглядає адміністративно-правовий статус громадських організацій як частину загального правового статусу громадських організацій, пропонує розрізняти загальний адміністративно-правовий статус, однаковий для всіх громадських організацій, до якого, наприклад, належить адміністративно-правова регламентація обов'язкової легалізації, та спеціальний адміністративно-правовий статус, до якого, наприклад, належить обов'язкове ліцензування діяльності громадських організацій, що надають послуги медичного характеру<sup>435</sup>.

О.О. Бригінець відносить до компонентів адміністративно-правового статусу такі блоки, як:

1) цільовий, який включає принципи, цілі, завдання та функції здійснення цього органу державної влади;

2) структурно-організаційний, що включає регулювання порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, право на офіційні символи, лінійну та функціональну підпорядкованість;

3) компетенційний, який включає: сукупність владних повноважень стосовно прав та обов'язків, які пов'язані зі здійсненням влади, участю в управлінських відносинах, а також право видавати певні акти; підвідомчість правового закріплення об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження<sup>436</sup>.

Таким чином, погляди науковців щодо поняття та елементів адміністративно-правового статусу органів державної влади є досить різноманітними. Як зазначає Н.І. Школьна, це пов'язано з тим, що

<sup>435</sup> Додіна Є.Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2002. 17 с.

<sup>436</sup> Бригінець О.О. Адміністративно-правовий статус Державної податкової служби України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2011. 18 с.

питання змісту та структури адміністративно-правового статусу певного державного органу має ключове значення для вирішення проблем удосконалення організації його діяльності, визначення ролі та місця в системі органів державної влади і підвищення результативності його діяльності<sup>437</sup>.

В. Колпаков та О. Кузьменко, аналізуючи нормативні акти, що регламентують діяльність громадських об'єднань в Україні, доходять висновку щодо головної відмінності їхнього адміністративно-правового статусу від адміністративно-правового статусу державних структур. На їхню думку, ця відмінність полягає в тому, що у відносинах з іншими суб'єктами права і між собою ці формування діють тільки від власного імені та не мають державно-владних повноважень<sup>438</sup>.

Варто зазначити, що правовий статус суб'єктів громадянського суспільства є комплексним явищем, яке складається з декількох складових. Головним елементом є компетенція, яка містить повноваження (права й обов'язки) та предмети відання. Слід звернути увагу, що виділення лише компетенції в структурі правового статусу суб'єктів громадянського суспільства або ототожнення таких понять, як «компетенція» та «правовий статус», які об'єднують в собі лише категорії прав, обов'язків та предмета відання, – не розкривають повністю зміст правового статусу суб'єктів громадянського суспільства. Таким чином, при дослідженні цього поняття вважаємо за доцільне виділити, крім компетенції, такі додаткові елементи правового статусу суб'єктів громадянського суспільства, як завдання, функції, організація та порядок діяльності, відповідальність, взаємодія з іншими суб'єктами публічно-правових відносин.

При дослідженні особливостей компетенції суб'єктів громадянського суспільства перш за все, звернемося до загального визначення поняття «компетенція», поданого в енциклопедичних виданнях та юридичних словниках:

Компетенція (лат. *competentia* – відповідність, узгодженість, від *competere* – взаємно прагнути, відповідати, підходити) – сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадо-

<sup>437</sup> Школьна Н.І. Адміністративно-правовий статус Мінсоцполітики України: сучасний стан і шляхи вдосконалення. *Право і безпека*. 2012. № 5(47). С. 126.

<sup>438</sup> Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. С. 54.

вої особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходів відповідальності тощо<sup>439</sup>.

Компетенція – сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав та обов'язків посадової особи або державного органу чи громадської організації<sup>440</sup>.

Наведене вище дає змогу зробити висновок про відсутність єдності підходів щодо визначення поняття компетенції. Погоджуємося із твердженням А.О. Ткаченко, яка зазначає, що зміст компетенції залежить від місця, яке посідає державний орган у механізмі держави: відповідно, чим вище місце посідає державний орган або його посадова особа в ієрархічній системі органів державної влади, тим ширшим є обсяг компетенції, якою його наділено. Компетенція органів державної влади закріплена законодавчо, зокрема, в Конституції України, законах та інших нормативно-правових актах. Обсяг компетенції залежить від виду державного органу, гілки влади, до якої цей орган належить, і визначає відносини з іншими органами державної влади та посадовими особами. Обсяг і зміст компетенції державного органу залежать від управлінських функцій держави, які він реалізує<sup>441</sup>.

Щодо визначення елементів компетенції, то з цього питання позиції науковців розділяються. Так, деякі вчені до елементів компетенції відносять функції, завдання, відповідальність, але переважна більшість науковців головним елементом компетенції визначає повноваження. Так, зокрема, на думку В.В. Сухонос, компетенція – це владні повноваження певного змісту та обсягу, а останні, у свою чергу, означають сукупність прав і обов'язків, що дає змогу державним органам виконувати функції держави<sup>442</sup>.

Цікаву позицію висловлює Н.О. Армаш, яка вважає, що ототожнення термінів «права й обов'язки» та «повноваження» є неправильним та суттєво звужує роль повноважень до звичайного

<sup>439</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Українська енциклопедія, 1998–2004. Т. 3. Київ, 2001. С. 73.

<sup>440</sup> Правознавство. Словник термінів / за ред. В.Г. Гончаренка. Київ, 2007. С. 275.

<sup>441</sup> Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 193.

<sup>442</sup> Сухонос В.В. Теорія держави і права: навч. посіб. Суми: Університетська книга, 2005. С. 201.

синоніму «прав та обов'язків». На думку дослідниці, більш точним розумінням цього терміна буде розуміння повноважень як категорії, яка позначає комплекс прав та обов'язків певної функціональної спрямованості, оскільки така позиція виправдана не тільки з точки зору теоретичної доцільності, дотримання чистоти юридичної техніки, а й з точки зору нормотворчої практики<sup>443</sup>.

Таким чином, на підставі порівняльного аналізу підходів до визначення поняття та змісту компетенції, ми розділяємо позицію А.О. Ткаченко, яка полягає в тому, що компетенція характеризується сукупністю закріплених юридично прав і обов'язків (повноважень) органів влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), їхніх посадових осіб з приводу вимоги певної поведінки від фізичних і юридичних осіб та предметів відання, закріплених Конституцією України, законами України та підзаконними нормативними актами (компетенційними законодавчими актами)<sup>444</sup>.

У дослідницькій літературі можна виділити три основні підходи до систематизації громадянського суспільства: інституційний, системний та комплексний.

В інституціональному розрізі громадянське суспільство становить собою мережу незалежних добровільних об'єднань громадян, метою діяльності котрих є вираження різноманітних інтересів, прав, сприяння самовираженню громадян, їх колективній участі у прийнятті та здійсненні рішень. Одночасно створені інститути визначають і встановлюють рівень відносин громадян із державою.

У широкому розумінні до структур громадянського суспільства можна відносити такі елементи як недержавні соціально-економічні відносини та інститути (власність, праця, підприємництво); сукупність незалежних від держави виробників (наприклад, приватні фірми); громадські об'єднання та організації; сфера виховання та інститути приватної освіти; система недержавних засобів; родина; церква та ін. Перевагою інституційного підходу слід визнати те, що він дозволяє виділити окремі інститути громадянського суспільства як суб'єктів забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, описати кількісно-якісні показники конкретної допомоги особам, які мають відповідний статус.

<sup>443</sup> Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус: монографія. Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. С. 87.

<sup>444</sup> Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 198.

Запропоновані представниками інституційного аналізу схеми будови соціального інституту не відображають його систему і дуже часто являють собою довільний набір елементів.

Громадянське суспільство складається з різноманітних систем та підсистем, що утворюють систему суспільства. Принаймні можна виділити п'ять основних систем громадянського суспільства: соціальна, економічна, політична, духовно-культурна, інформаційна. Соціальна система охоплює сукупність спільностей людей, що об'єктивно сформувалися, і взаємовідносин між ними. Економічна система є сукупністю економічних інститутів та відносин з приводу власності, виробництва, розподілу, обміну та споживання суспільного продукту. Політичну систему становлять політичні партії, суспільно-політичні рухи, об'єднання та відносини між ними. Духовно-культурна система утворюється із відносин між людьми, їх об'єднаннями, державою та суспільством загалом з приводу духовно-культурних благ та відповідних установ (освітніх, культурних, наукових, релігійних), завдяки чому реалізуються подібні відносини. Інформаційна система складається внаслідок спілкування людей один з одним безпосередньо та через комунікаційно-електронні канали зв'язку. Однак і цей підхід теж не можна визнати досконалим, оскільки системність не дозволяє виявити основні якості громадян, такі як самодіяльність, ініціатива, свобода, співробітництво, солідарність тощо, а в процесі забезпечення прав і свобод ці показники також мають вагоме значення.

Аналізуючи викладене, можемо зробити висновок, що при дослідженні систему громадянського суспільства кожен з цих підходів має свої плюси і мінуси, але оскільки систему схильна до видозміни в залежності від рівня свого розвитку, від цілей і завдань, що стоять перед суспільством, від відносин, що складаються всередині, то для того, щоб оцінити поточний стан інститутів громадянського суспільства як суб'єктів забезпечення прав і свобод необхідний аналіз кількісно-якісних параметрів, що є найважливішим показником ефективності їх діяльності в цьому напрямі<sup>445</sup>.

Оцінюючи співвідношення між громадянським суспільством та державою, важливо врахувати, що саме суспільство наділене правом визначати, які рішення державної влади є справедливими,

<sup>445</sup> Кошляк Н.Е. Система інститутів громадянського суспільства як суб'єкти забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. *Київський часопис права*. 2022. № 1. С. 37.

добровільно підкорюючись їм, що є основоположним чинником стабільної та процвітаючої держави. Тобто, взаємовідносини між громадянським суспільством та державою повинні мати договірний та стійкий характер. Зазначене дає підстави стверджувати, що правова форма взаємовідносин держави і суспільства відбивається у визнанні відносно незалежного існування і функціонування правової держави і громадянського суспільства. Держава загалом не може ототожнюватись із суспільством, тому що у такому випадку і суспільство, і державу необхідно було б характеризувати як режим тоталітаризму. Проте між державою і суспільством повинна дотримуватись певна дистанція, яка і забезпечує демократію, відповідний рівень свободи суб'єктів громадянського суспільства. Водночас ця межа відносна, а не абсолютна, бо держава за своєю сутністю є необхідною для існування і розвитку громадянського суспільства.

Виходячи з цього слід констатувати, що у співвідношенні суспільства і держави можна виділяти різні етапи, які відрізняються між собою притаманними їм формами, принципами, методами, механізмами тощо, але усі вони зрештою демонструють ту роль і місце, які посідала держава в громадянському суспільстві. Ця роль і місце суттєво змінювалися і з плином часу дійшли тієї межі, коли в системі суспільних зв'язків домінуючим є їх відношення, що ґрунтується на принципах саморегуляції і самоуправління, за якими має перебудовуватись і формуватись державність. Остання у різних формах і з неодноманітним ступенем владності буде необхідна на весь найближчий період розвитку людства. Доказом цього стосовно громадянського суспільства і правової держави є те, що зі збільшенням інститутів громадянського суспільства, а саме політичних партій, рухів, громадських об'єднань тощо, діяльність держави, її регулятивна роль від цього не втрапить своєї актуальності, хоча форми, методи, обсяг регулювання можуть змінюватись<sup>446</sup>.

---

<sup>446</sup> Громадянське суспільство та правова держава: виклики сьогодення: монографія / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Л.Ф. Купіної, В.І. Шакуна. Київ: Алерта, 2023. С. 34.

### **3.4. Стратегічна взаємодія влади і громадянського суспільства у сфері публічного управління та адміністрування**

Становлення правової, соціальної, демократичної держави, як зазначено у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, пов'язане з розвитком громадянського суспільства як сфери суспільної діяльності громадян, які об'єднуються задля прийняття тих чи інших спільних рішень, захисту інтересів, прав, досягнення спільного блага, у тому числі у взаємодії як з органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування, а також політичними інститутами та бізнесом. Саме партнерство між громадянським суспільством та державою є важливим чинником реалізації демократичних цінностей, які закріплено у Конституції України, зокрема щодо свободи, недоторканності громадян, свободи думки і слова, свободи вираження поглядів й переконань, свободи віросповідання, світогляду, об'єднання, участі громадян в управлінні державними справами тощо. Метою реалізації зазначеної вище стратегії є створення сприятливих умов для розвитку громадської ініціативи та самоорганізації, формування інститутів громадянського суспільства, їх діяльності, налагодження взаємодії між такими інститутами, громадянами, органами державної влади, місцевого самоврядування, у тому числі для реалізації та захисту свобод і прав людини та громадянина, задоволення суспільних інтересів, забезпечення громадської участі у прийнятті та реалізації управлінських рішень<sup>447</sup>.

У цій Стратегії підкреслюється важливість здійснення наступного: забезпечення ефективних процедур участі громадськості у розробці та реалізації державної політики на національному рівні й регіональному рівні, а також вирішенні питань місцевого значення; стимулювання участі окремих інститутів громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку країни; створення сприятливих умов задля міжсекторальної співпраці; створення

---

<sup>447</sup> Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 07.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>

сприятливих умов для формування та інституційного розвитку інститутів громадянського суспільства<sup>448</sup>.

На рис. 3.4.1 представлено інститути громадянського суспільства.

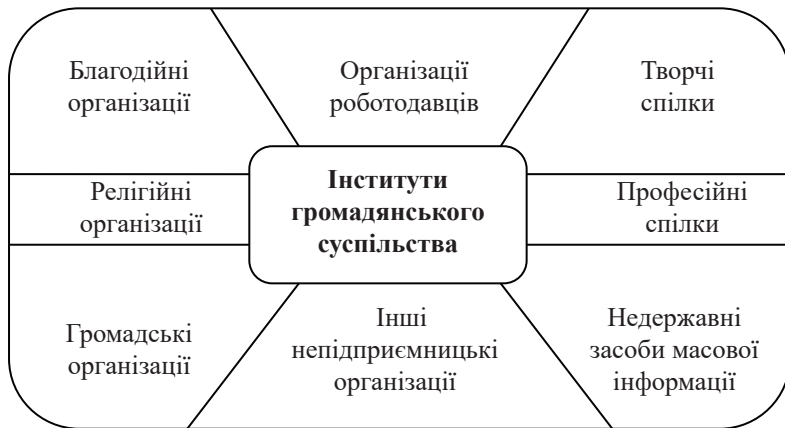


Рис. 3.4.1. Інститути громадянського суспільства

Організаціями роботодавців, згідно із Законом України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», є неприбуткові громадські організації, які об'єднують роботодавців<sup>449</sup>.

Невідприємницькими організаціями є відповідні юридичні особи, які утворюються за ініціативою осіб задля забезпечення своїх прав та свобод чи третіх осіб. Головною метою таких організацій не є одержання прибутку.

Громадські організації є громадськими об'єднаннями, засновниками та членами (учасниками) яких є певні фізичні особи. Згідно із Законом України «Про громадські об'єднання»<sup>450</sup> громадським об'єднанням є добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права задля здійснення

<sup>448</sup> Там само.

<sup>449</sup> Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22.06.2012 р. № 5026-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5026-17#Text>

<sup>450</sup> Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>

прав і свобод, їх захисту, а також задоволення суспільних інтересів, у тому числі й економічних, культурних, соціальних, екологічних, інтересів тощо. Громадські об'єднання за організаційно-правовою формою утворюються як громадські організації чи громадські спілки.

Творчою спілкою, згідно із Законом України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»<sup>451</sup>, є добровільне об'єднання професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в галузі мистецтва, культури, яке має членство, й діє на підставі статуту.

Професійною спілкою, згідно із Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»<sup>452</sup>, є добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує тих чи інших громадян, які пов'язані спільними інтересами з родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання).

Благодійна організація, згідно із Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»<sup>453</sup>, є юридичною особою приватного права, установчі документи якої визначають ту чи іншу благодійну діяльність в різних сферах, як основну мету її діяльності.

Релігійними організаціями, згідно із Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації»<sup>454</sup>, є релігійні громади, управління і центри, релігійні братства, монастирі, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, об'єднання, що складаються з вищевказаних релігійних організацій.

До недержавних засобів масової інформації відносять різні засоби масової інформації, засновники яких – суб'єкти господарювання, які є недержавними.

Основними засадами внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства є: утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку дер-

---

<sup>451</sup> Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 р. № 554/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>452</sup> Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>

<sup>453</sup> Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05.07.2012 р. № 5073-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>

<sup>454</sup> Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 р. № 987-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text>

жави; забезпечення діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень; завершення політичної реформи, посилення взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади; підвищення ролі та відповідальності політичних партій, сприяння політичній структуризації суспільства на засадах багатопартійності, створення умов для забезпечення представництва інтересів громадян у представницьких органах влади; проведення всеукраїнських, місцевих референдумів як ефективних форм народного волевиявлення, участі громадян у прийнятті суспільно важливих рішень; проведення консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави<sup>455</sup>.

Як відомо, до форм участі громадянського суспільства у публічному управлінні та адмініструванні відносять: консультації з громадськістю; громадські ініціативи; громадські ради; громадський контроль; громадські слухання; інформування; громадські експертизи; участь в опитуваннях задля з'ясування громадської думки; колективні звернення громадян; індивідуальні звернення громадян; інтернет-платформи; соціальний діалог; «гарячі лінії»; «круглі столи»; електронні петиції тощо. Основні напрями стратегічної взаємодії влади і громадянського суспільства у сфері публічного управління та адміністрування в Україні наведено на рис. 3.4.2.

---

<sup>455</sup> Про засади внутрішньої та зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>

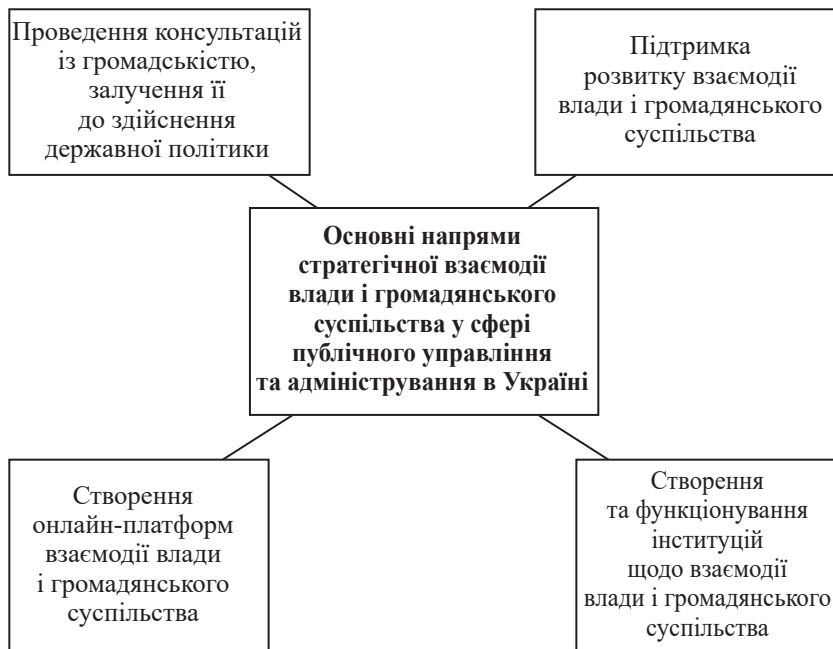


Рис. 3.4.2. Основні напрями стратегічної взаємодії влади і громадянського суспільства у сфері публічного управління та адміністрування в Україні

Основна нормативно-правова база щодо забезпечення взаємодії влади і громадянського суспільства у сфері публічного управління та адміністрування:

- Конституцію України;
- Закон України «Про місцеві державні адміністрації»;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;
- Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»;
- Закон України «Про доступ до публічної інформації»;
- Закон України «Про звернення громадян»;
- Закон України «Про громадські об'єднання»;

- Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»;
- Закон України «Про органи самоорганізації населення»;
- Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»;
- Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності»;
- Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації»;
- Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»;
- Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»;
- Постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»;
- Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки;
- Державну стратегію регіонального розвитку на 2021–2027 роки;
- Національну стратегію у сфері прав людини;
- Концепцію розвитку громадянської освіти в Україні тощо.

Слід підкреслити важливість та обов'язковість проведення консультацій з громадськістю у формі громадського обговорення та/або електронних консультацій щодо проєктів нормативно-правових актів, що визначають як стратегічні цілі, так і пріоритети, завдання (у тому числі проєкти програм соціального, культурного й економічного розвитку, а також рішення стосовно їх виконання), про що зазначено у Постанові Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Згідно зазначеної Постанови основні вимоги до організації й проведення органами виконавчої влади необхідних консультацій з громадськістю з питань розробки та реалізації державної політики визначає відповідний Порядок проведення таких консультацій. Проведення консультацій з громадськістю здійснюється задля того, щоб якомога більше залучити інститути громадянського суспільства до участі в управлінні тими чи іншими державними справами, надати можливість, щоб

громадськість мала вільний доступ до інформації щодо діяльності різних органів виконавчої влади, а також забезпечення відкритості, гласності, прозорості діяльності цих органів. Саме проведення таких консультацій сприятиме налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки важливих рішень з питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, а також створенню умов для участі громадян у розробці проектів таких рішень. Консультації з громадськістю, як відомо, проводяться з різних питань щодо суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх економічних, політичних, а також соціальних, культурних інтересів тощо<sup>456</sup>.

В умовах сьогодення стратегічна взаємодія влади і громадянського суспільства у сфері публічного управління та адміністрування набуває особливої актуальності. Одним із важливих напрямів стратегічної взаємодії влади і громадянського суспільства у сфері публічного управління та адміністрування в Україні є залучення громадськості до здійснення державної політики (рис. 3.4.3).

Слід підкреслити, що у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні акцентується увага на важливість створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя<sup>457</sup>.

---

<sup>456</sup> Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>

<sup>457</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>



Рис. 3.4.3. Залучення громадськості до здійснення державної політики

Актуальним наразі постає більш широке залучення громадськості до стратегічного планування розвитку громад та територій тощо.

Як відомо, змістом стратегічного планування є:

- визначення вихідного рівня розвитку об'єкта такого планування;
- аналіз умов та факторів, визначення кількісних та якісних параметрів оточення, які зумовлюють його стан;

- формулювання мети та завдання планування;
- стратегічне прогнозування;
- розрахунок обсягів і структури ресурсів та узгодження їх з потребами;
- підготовка необхідних управлінських рішень<sup>458</sup>

Основними методами стратегічного планування є:

- метод ситуаційного аналізу (збір інформації, формування бази даних);
- соціологічні методи дослідження (спостереження, експертна оцінка, експеримент, опитування);
- метод системного аналізу (представлення об'єкту управління як системи, проведення комплексного аналізу розвитку складових системи);
- АВС-аналіз (групування інформації про ситуацію за критеріями: Advantage (перевага), Barrier (бар'єр), Controversial (спірний));
- програмно-цільовий метод (забезпечення планування за цілями);
- балансовий метод (забезпечення узгодженості планування потреб із необхідними ресурсами для задоволення цих потреб);
- нормативний метод (визначення та використання системи норм та нормативів);
- економіко-математичні методи (методи динамічного, параметричного, лінійного та нелінійного програмування);
- економіко-статистичні методи (регресійні та кореляційні методи);
- екстраполяції (визначення планових показників на майбутнє на основі їх динаміки в минулому);
- інтерполяції (встановлення мети для досягнення її в майбутньому, визначення проміжних планових показників);
- SWOT-аналіз тощо<sup>459</sup>.

Наразі набуває актуальності залучення громадськості як до розробки, так і реалізації документів стратегічного планування дер-

<sup>458</sup> Стратегічне планування: навч. посіб. / М.А. Латинін, Т.М. Лозинська, І.В. Дунаєв; за заг. ред. О.Ю. Амосова. 2-ге вид., перер. та допов. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. 248 с.

<sup>459</sup> Пастух К.В. Стратегічне управління: конспект лекцій. Харків: ХНУМГ ім. О.М. Бекедова, 2020. 60 с. URL: <https://eprints.kname.edu.ua/55292/>

жальної регіональної політики (Державної стратегії регіонального розвитку України, регіональних стратегій розвитку та стратегій розвитку територіальних громад).

Як відомо, державна регіональна політика в Україні здійснюється на основі зазначених вище документів стратегічного планування державної регіональної політики, а також документів реалізації державної регіональної політики (програм соціально-економічного розвитку областей, районів, міста Києва, територіальних громад тощо, а також Планів заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України, регіональних стратегій розвитку, стратегій розвитку територіальних громад).

Основною нормативно-правовою базою розробки, реалізації документів стратегічного планування державної регіональної політики в Україні є:

- Бюджетний кодекс України<sup>460</sup>;
- Закон України «Про засади державної регіональної політики»<sup>461</sup>;
- Закон України «Про місцеві державні адміністрації»<sup>462</sup>;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»;
- Закон України «Про державні цільові програми»;
- Закон України Про стратегічну екологічну оцінку;
- Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України;
- Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації»;
- Наказ Міністерства розвитку громад та територій України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо поряд-

---

<sup>460</sup> Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

<sup>461</sup> Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

<sup>462</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>

ку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад»;

- Постанова Кабінету Міністрів України Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проектів Бюджетної декларації та державного бюджету;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки»;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених Стратегії і плану заходів»;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених стратегій і планів заходів» тощо.

У Постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених Стратегії і плану заходів» зазначено, що Державну стратегію регіонального розвитку України розроблюють на 7 років, а її реалізація здійснюється завдяки розробці і виконанню плану заходів з її реалізації. Підготовка проекту Державної стратегії регіонального розвитку України розпочинається не пізніше ніж за 18 місяців до закінчення строку реалізації діючої стратегії. Державна стратегія регіонального розвитку України, як відомо, затверджується Кабінетом Міністрів України не пізніше ніж за 6 місяців до закінчення строку дії чинної стратегії<sup>463</sup>.

Розробку проекту вказаної Стратегії забезпечує Мінінфраструктури, яке задля того, щоб врахувати у Державній стратегії регіонального розвитку України інтереси суб'єктів регіонального розвитку, здійснює наступне: повідомляє на своєму офіційному веб-сайті та через медіа про початок розробки проекту цієї Стратегії та для

<sup>463</sup> Деякі питання розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених Стратегії і плану заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.08.2023 р. № 817. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817-2023-%D0%BF#Text>

суб'єктів державної регіональної політики визначає строк і форму подання окремих пропозицій; забезпечує розробку проекту Стратегії з урахуванням пропозицій, що надійшли від різних суб'єктів державної регіональної політики; забезпечує громадське обговорення проекту Стратегії; проводить (у разі необхідності) консультацій із суб'єктами державної регіональної політики для узгодження відповідних позицій; оприлюднює на своєму офіційному вебсайті звіт про результати розгляду відповідних пропозицій суб'єктів державної регіональної політики до проекту Стратегії; забезпечує проведення стратегічної екологічної оцінки проекту Стратегії. Як відомо, у розробці проекту Стратегії беруть участь й агенції регіонального розвитку, громадські об'єднання, асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, юридичні особи та фізичні особи<sup>464</sup>.

Згідно із зазначеною вище Постановою у проєкті Державної стратегії регіонального розвитку України зазначаються:

- пріоритети державної регіональної політики, які необхідні для визначення стратегічних цілей;
- тенденції та головні проблеми соціально-економічного розвитку регіонів, які визначені на основі аналізу як зовнішніх, так і внутрішніх викликів, що впливають на регіональний розвиток;
- функціональні типи територій, які потребують впровадження механізмів та інструментів державної підтримки розвитку таких територій;
- стратегічні цілі регіонального розвитку, які визначені з урахуванням пріоритетів та направлені на досягнення стратегічної мети державної регіональної політики;
- оперативні цілі задля забезпечення досягнення стратегічних цілей;
- напрями регіонального розвитку, міжрегіонального співробітництва, які необхідні для досягнення відповідних оперативних цілей;
- основні завдання за напрямами, етапи та механізми їх реалізації;

---

<sup>464</sup> Деякі питання розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених Стратегії і плану заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.08.2023 р. № 817. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817-2023-%D0%BF#Text>

- система моніторингу та оцінки результативності реалізації Стратегії, що базується на релевантних якісних, кількісних індикаторах досягнення цілей із визначенням їх проміжного, базового, цільового значення<sup>465</sup>.

У Плані заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку зазначаються:

- середньострокові правові заходи, організаційні та інституційні заходи тощо, необхідні для реалізації Стратегії;
- строки здійснення відповідних заходів, перелік суб'єктів державної регіональної політики;
- індикатори здійснення окремих заходів, їх цільові значення;
- програми регіонального розвитку, які спрямовані на реалізацію інвестиційних завдань Стратегії;
- індикативні обсяги фінансування і джерела<sup>466</sup>.

Реалізація регіональних стратегій розвитку здійснюється завдяки розробці та виконанню планів заходів з їх реалізації, які є інструментами реалізації зазначених стратегій.

Розроблення регіональних стратегій розвитку та планів заходів здійснюють обласні державні адміністрації, Київська міська державна адміністрація тощо не пізніше ніж за 15 місяців до завершення строку реалізації діючої регіональної стратегії. Вони повідомляють через медіа та розміщують на своєму офіційному веб-сайті інформацію про початок розробки проекту такої стратегії та/або плану заходів, що має містити орієнтовний план роботи над проектом цієї стратегії та/чи плану заходів, а також визначену для суб'єктів державної регіональної політики форму і строк подання пропозицій до проекту; забезпечують розробку проектів регіональних стратегій та/чи проектів планів заходів з урахуванням певних пропозицій, які було отримано; проводять (у разі необхідності) консультації із відповідними суб'єктами державної регіональної політики, представниками зацікавлених сторін та вигодонабувачів (бенефіціарів) для узгодження тих чи інших позицій; забезпечують публічне громадське обговорення проектів регіональних стратегій та/чи планів заходів; забезпечують про-

<sup>465</sup> Деякі питання розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених Стратегії і плану заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.08.2023 р. № 817. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817-2023-%D0%BF#Text>

<sup>466</sup> Там само.

ведення стратегічної екологічної оцінки проектів регіональних стратегій та/чи планів заходів; оприлюднюють звіти про результати розгляду пропозицій, які було подано до проектів регіональних стратегій та/або планів заходів суб'єктами державної регіональної політики, зацікавленими сторонами та вигодонабувачами (бенефіціарами); подають проекти регіональних стратегій та/або планів заходів до Мінінфраструктури з метою отримання висновку про відповідність проектів регіональних стратегій розвитку, планів заходів встановленим вимогам щодо їх підготовки, стратегічним цілям і пріоритетам, які визначені у Державній стратегії регіонального розвитку України; забезпечують доопрацювання проектів регіональних стратегій та/або планів заходів у разі отримання висновку із пропозиціями, зауваженнями стосовно відповідності проектів встановленим вимогам щодо їх підготовки, стратегічним цілям і пріоритетам, які визначені у Державній стратегії регіонального розвитку України<sup>467</sup>.

Проект плану заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку має включати:

- середньострокові організаційні заходи, правові заходи тощо, які необхідні для реалізації стратегії;
- строки здійснення відповідних заходів та відповідальних за здійснення таких заходів;
- індикатори оцінювання здійснення заходів, а також їх цільові значення;
- індикативні обсяги фінансування і джерела;
- регіональні програми розвитку, які спрямовані на вирішення інвестиційних завдань стратегії<sup>468</sup>.

План заходів з реалізації стратегії розвитку територіальної громади визначає заходи, програми розвитку, проекти, згідно завдань, визначених у цій стратегії, з визначенням відповідальних виконавців, строків виконання, обсягів фінансування, джерел й індикаторів результативності їх виконання<sup>469</sup>.

---

<sup>467</sup> Деякі питання розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених стратегій і планів заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.08.2023 р. № 816. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/816-2023-%D0%BF#Text>

<sup>468</sup> Там само.

<sup>469</sup> Методичні рекомендації щодо Порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад. URL: <https://www.minregion.gov.ua>

Під час розробки вищезазначених стратегій особлива увага має приділятися залученню громадськості до проведення SWOT-аналізу, визначення стратегічних та оперативних цілей, завдань розвитку територіальної громади, стратегічного бачення тощо.

Як відомо, стратегічне бачення розвитку, наприклад, територіальної громади є стислим і узагальненим описом перспектив її соціально-економічного розвитку в довгостроковому періоді з урахуванням її особливостей. При цьому, воно окреслює формування майбутнього територіальної громади (всебічне, узгоджене та оптимістичне). Стратегічними цілями розвитку територіальної громади є стисле та конкретне формулювання бажаних конкретних результатів, які випливають із стратегічного бачення її розвитку, та яких планується досягти в результаті реалізації стратегії розвитку територіальної громади. Оперативними цілями розвитку територіальної громади є сформульовані бажані конкретні позитивні результати, які необхідно досягти для реалізації тієї чи іншої стратегічної цілі, складовими у досягненні яких є завдання. Завдання передбачають наперед визначений результат, який потрібно отримати, обсяг необхідної роботи, який потрібно виконати, заходи, які слід здійснити для досягнення оперативних цілей<sup>470</sup>.

Щодо SWOT-аналізу, то він є методом стратегічного планування, що полягає в поділі факторів на такі групи: фактори внутрішнього середовища – Strengths (Сильні сторони), Weaknesses (Слабкі сторони); фактори зовнішнього середовища – Opportunities (Можливості) і Threats (Загрози)<sup>471</sup>.

Слід звернути увагу на те, що при розробці зазначених вище стратегій мають бути ураховані Цілі сталого розвитку до 2030 року:

- сприяння побудові миролюбного і відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій;
- подолання бідності;
- забезпечення доступності, сталого управління водними ресурсами та санітарією;

---

<sup>470</sup> Методичні рекомендації щодо Порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад. URL: <https://www.minregion.gov.ua>

<sup>471</sup> Пастух К.В. Стратегічне управління: конспект лекцій Харків: ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2020. 60 с. URL: <https://eprints.kname.edu.ua/55292/>

- забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії;
- сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, зайнятості та гідній праці;
- подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства;
- забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для населення;
- забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж життя;
- забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей жінок;
- створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям;
- скорочення нерівності;
- забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів;
- забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва;
- вжиття заходів щодо боротьби зі зміною клімату, а також її наслідками;
- зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках глобального партнерства в інтересах сталого розвитку тощо<sup>472</sup>.

Задля досягнення вище вказаних цілей особливо важливим є забезпечення стратегічної взаємодії влади і громадянського суспільства.

Пропозиції щодо здійснення стратегічної взаємодії органів місцевого самоврядування і громадянського суспільства, які визначені у Стратегіях розвитку міст в Україні, наведено у табл. 3.4.1.

---

<sup>472</sup> Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

Таблиця 3.4.1

**Пропозиції щодо здійснення стратегічної взаємодії органів місцевого самоврядування і громадянського суспільства, визначені у Стратегіях розвитку міст в Україні**

№ з/п	Стратегія розвитку міста	Пропозиції щодо здійснення стратегічної взаємодії органів місцевого самоврядування і громадянського суспільства, визначені у Стратегіях розвитку міст в Україні
1.	Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року <sup>473</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. залучення громадян до розробки, реалізації та контролю міської політики (розвиток інноваційних форм участі для городян, відкрите урядування та електронна демократія).</li> <li>2. забезпечення ефективної системи контролю з боку мешканців міста.</li> <li>3. налагодження комунікації «влада-громадськість».</li> <li>4. формування і реалізація механізмів участі громадськості у прийнятті містобудівних рішень згідно із практиками країн Європейського Союзу.</li> <li>5. ініціювання внесення змін до законів України щодо врегулювання актуальних питань благоустрою міста (з питань надання дозвільної документації, а також демонтажу об'єктів, застосування штрафів, участі громадськості).</li> <li>6. залучення громадськості та взаємодія з благодійними, волонтерськими організаціями щодо питань організації публічного простору.</li> <li>7. систематичне проведення аудиту та дослідження рівня якості надання адміністративних послуг і задоволеності клієнтів рівнем їх обслуговування із залученням до цього громадськості, незалежних експертів, оперативне реагування на виявлені недоліки тощо.</li> </ol>

<sup>473</sup> Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року. URL: <https://dei.kyivcity.gov.ua/content/strategiya-rozvytku-mista-kyieva-do-2025-roku-nova-redakciya1.html/>

3.4. Стратегічна взаємодія влади і громадянського суспільства у сфері...

№ з/п	Стратегія розвитку міста	<b>Пропозиції щодо здійснення стратегічної взаємодії органів місцевого самоврядування і громадянського суспільства, визначені у Стратегіях розвитку міст в Україні</b>
2.	Стратегія розвитку міста Харкова до 2020 року <sup>474</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Інформування громадськості щодо цілей бюджетної політики, напрямків використання коштів.</li> <li>2. Залучення громадськості до розробки і прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення.</li> <li>3. Надання підтримки просвітницьким і патріотичним об'єднанням та ініціативам громадськості, які спрямовані на виховання гармонічної високоморальної особистості.</li> <li>4. Здійснення моніторингу реалізації плану заходів Стратегії структурним підрозділом міської ради із залученням громадськості.</li> <li>5. Електронні майданчики взаємодії «громадськість – влада – бізнес».</li> <li>6. Відкритість і ефективність муніципального врядування та розвиток громадянського суспільства.</li> <li>7. Підтримка організацій громадянського суспільства, діяльність яких спрямована на забезпечення місцевого та регіонального розвитку тощо.</li> </ol>
3.	Стратегія розвитку міста Суми до 2030 року <sup>475</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Залучення громади до ефективного управління містом з використанням партиципативних підходів.</li> <li>2. Залучення громадськості до використання та контролю бюджетних коштів, до участі у прийнятті рішень з важливих питань щодо розвитку міста.</li> <li>3. Участь громадськості у стратегічному управлінні, що передбачає залучення громадських організацій, партнерів, мешканців до спільної діяльності на благо громади тощо.</li> </ol>

<sup>474</sup> Стратегія розвитку міста Харкова до 2020 року. URL: <http://www.city.kharkov.ua>

<sup>475</sup> Стратегія розвитку міста Суми до 2030 року. URL: [https://smr.gov.ua/images/documents/Strategia/Strategia\\_Sumi\\_2030.pdf](https://smr.gov.ua/images/documents/Strategia/Strategia_Sumi_2030.pdf).

№ з/п	Стратегія розвитку міста	<b>Пропозиції щодо здійснення стратегічної взаємодії органів місцевого самоврядування і громадянського суспільства, визначені у Стратегіях розвитку міст в Україні</b>
4.	Стратегія економічного розвитку міста Полтави на період до 2027 року <sup>476</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Залучення громадськості до процесу оцінки якості послуг, що надаються.</li> <li>2. Створення платформи для комунікації та співпраці між бізнесом, місцевою владою та громадою.</li> <li>3. Розробка та впровадження комунікаційної політики «влада-бізнес-громада» з залученням громадських організацій, бізнес-асоціацій підприємців та громадськості.</li> <li>4. Розробка та інформування громадськості щодо схеми проходження інвесторами дозвільно-погоджувальних процедур на етапах започаткування та ведення господарської діяльності тощо.</li> </ol>
5.	Стратегія розвитку Рівного на період до 2040 року <sup>477</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Розробка комплексної документації для управління розвитком міського простору, яка враховувала б його майбутні потреби, із залученням фахівців у різних сферах міського розвитку, а також громадськості.</li> <li>2. Встановлення прозорих та довірливих стосунків «влада – громада» та залучення до активної участі членів територіальної громади у місцевому розвитку.</li> <li>3. Задля підвищення ефективності вирішення місцевих проблем та завдань розвиток співпраці міської влади з інституціями громадянського суспільства.</li> <li>4. Впровадження різних форм взаємодії та суспільного діалогу міської влади з інституціями громадянського суспільства для розвитку політичного і соціального діалогу тощо.</li> </ol>

<sup>476</sup> Стратегія економічного розвитку міста Полтави на період до 2027 року. URL: <https://www.rada-poltava.gov.ua>.

<sup>477</sup> Стратегія розвитку Рівного на період до 2040 року. URL: <https://investrv.org.ua/storage/web/source/1/1qW5AFOEdx0fdCRFWGH2bewRuFvlyK8x.pdf>.

3.4. Стратегічна взаємодія влади і громадянського суспільства у сфері...

№ з/п	Стратегія розвитку міста	<b>Пропозиції щодо здійснення стратегічної взаємодії органів місцевого самоврядування і громадянського суспільства, визначені у Стратегіях розвитку міст в Україні</b>
6.	Стратегія розвитку міста Хмельницького до 2025 року <sup>478</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Налагодження дієвого механізму комунікації та взаємної відповідальності органів місцевого самоврядування та громадськості, високий рівень правової освіти та громадянської активності населення.</li> <li>2. Підтримка творчої, ініціативної, обдарованої молоді та інститутів громадянського суспільства тощо.</li> </ol>
7.	Стратегія розвитку міста Івано-Франківська на період до 2028 року <sup>479</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Проведення та затвердження прозорого коригування Генерального плану міста з залученням громадськості та зацікавлених сторін.</li> <li>2. Створення системи інформування громадськості.</li> <li>3. Проведення інформаційних заходів для представників громадськості з метою їх залучення до участі в програмі «Партиципаторне бюджетування».</li> <li>4. Проведення спільно з представниками бізнесу моніторингу надання їм органами місцевого самоврядування адміністративних послуг з подальшим розглядом на засіданнях Ради підприємців міста, тематичних круглих столів тощо із залученням представників громадянського суспільства, бізнесу, медійних комунікацій тощо.</li> </ol>
8.	Стратегія розвитку міста Дніпра «Стратегія Дніпра 2030» <sup>480</sup>	Наявність інструментів контролю громадськості за витратами бюджетних коштів, прозорість бюджетних процесів; залучення громадськості до прийняття рішень щодо створення комфортних умов для життя, роботи та відпочинку мешканців тощо.

<sup>478</sup> Стратегія розвитку міста Хмельницького до 2025 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/XM170082>

<sup>479</sup> Стратегія розвитку міста Івано-Франківська на період до 2028 року. URL: <https://www.mvk.if.ua/sektors/45569>

<sup>480</sup> Стратегія розвитку міста Дніпра «Стратегія Дніпра 2030». URL: [https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/strategiya\\_osnovnij\\_dokument\\_1.pdf](https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/strategiya_osnovnij_dokument_1.pdf)

У табл. 3.4.2 наведено кращі практики взаємодії влади і громадянського суспільства в Україні.

Таблиця 3.4.2

**Взаємодія влади і громадянського суспільства:  
кращі практики в Україні<sup>481</sup>**

№ з/п	Область, місто	Кращі практики взаємодії влади і громадянського суспільства
1.	Кіровоградська область, м. Кропивницький	Виставка-ярмарок «Волонтерський крафт». Співпраця волонтерів з різних районів області; впровадження інструментів співпраці влади й громади (соціальне підприємництво, соціальне замовлення).
2.	Рівненська область, м. Рівне	Працевлаштування жінок у текстильній промисловості Рівненської області. Забезпечення працевлаштуванням жінок, у тому числі внутрішньо переміщених осіб (ВПО), на підприємствах легкої промисловості області; співпраця влади, а також громади та бізнесу.
3.	Вінницька область, м. Вінниця	Ресурсний центр: громада, влада і бізнес разом для ВПО. Швидке й ефективне об'єднання зусиль і ресурсів влади, громадськості та бізнесу на платформі центру. Забезпечення координації допомоги внутрішньо переміщеним особам.
4.	Київська область м. Ірпінь	«Irpın Reconstruction Summit». Спільно з органами влади, бізнесом, міжнародними партнерами та громадянським суспільством реалізація інноваційних ініціатив та проєктів для реконструкції та розвитку міста Ірпінь.
5.	Івано-Франківська область, м. Івано-Франківськ	Нова економіка Івано-Франківська – підтримка нових кластерів інноваційної економічної діяльності в Івано-Франківську. Відкрите спілкування влади, науки та бізнесу щодо наявних проблем та викликів у розвитку інновацій, шляхів їх вирішення.

<sup>481</sup> Успішні спільні проєкти організацій громадянського суспільства, бізнесу та органів влади. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik\\_rekomehdation/2024-ZBIRNYK-ISTORIY-GROMADYANSKE-SUSPILSTVO-BIZNES-TA-VLADA-KRASHNII-PRAKTYKY-SPIVPRATSI.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/2024-ZBIRNYK-ISTORIY-GROMADYANSKE-SUSPILSTVO-BIZNES-TA-VLADA-KRASHNII-PRAKTYKY-SPIVPRATSI.pdf)

3.4. Стратегічна взаємодія влади і громадянського суспільства у сфері...

№ з/п	Область, місто	Кращі практики взаємодії влади і громадянського суспільства
6.	м. Київ	Vcentri Hub – сучасні муніципальні громадські простори для взаємодії влади та громади, які працюють як приміщення для проведення семінарів, тренінгів, нарад і культурних заходів, а також як центри допомоги для внутрішньо переміщених осіб.
7.	Волинська область, м. Луцьк	Підприємливі діти: Луцьк – Люблін. Здобуття учнями шкіл і вихованцями дитячих садочків навичок ведення підприємницької діяльності та опанування фінансової грамотності, створення ними бізнес-проектів та їх презентація; співпраця муніципалітету міста з громадською організацією, підприємством та вищим навчальним закладом; залучення стейкхолдерів міста заради спільного результату для громади.
8.	Житомирська область, м. Житомир	Різдвяна гостина: Житомирщина. Традиції. Культура. Сприяння розвитку державно-приватних партнерств у сфері культури, популяризації традиційної культури України, організації й урізноманітненню дозвілля мешканців під час новорічних свят; розвитку взаємодії між владою, бізнесом, громадськістю.
9.	Львівська обл., м. Дрогобич	Вуличний музей. Наповнення міста експонатами «Вуличного музею» задля привабливості міста; збільшення потоку туристів; об'єднання зусиль бізнесу, громади та влади.
10.	Харківська обл., м. Харків	Єдина соціальна мережа міста Харкова. Підтримка ініціатив інститутів громадянського суспільства соціального спрямування; співпраця органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства соціального спрямування; взаємодія надавачів соціальних послуг задля сприяння підвищенню якості життя соціально незахищених верств населення міста тощо.

З огляду на зазначене, слід підкреслити важливість взаємодії влади і громадянського суспільства. Сучасні виклики вказують на необхідність співпраці бізнесу, влади та громадянського суспільства, особливо щодо надання допомоги внутрішньо переміщеним особам.

Як відомо, схвалено Стратегію державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року, метою якої є зменшення впливу негативних наслідків внутрішнього переміщення, яке було зумовлене військовою агресією, на громадян країни, іноземців та осіб, у яких не має громадянства, які на законних підставах перебувають на території країни, завдяки запровадженню комплексних, дієвих механізмів державного реагування на ці виклики, які виникають тоді, коли особа прийняла рішення щодо її переміщення, в ході її соціальної адаптації та інтеграції в приймаючий громаді, у разі добровільного повернення її додому, та її реінтеграції<sup>482</sup>.

На рис. 3.4.4 наведено стратегічні цілі, визначені у зазначеній Стратегії.

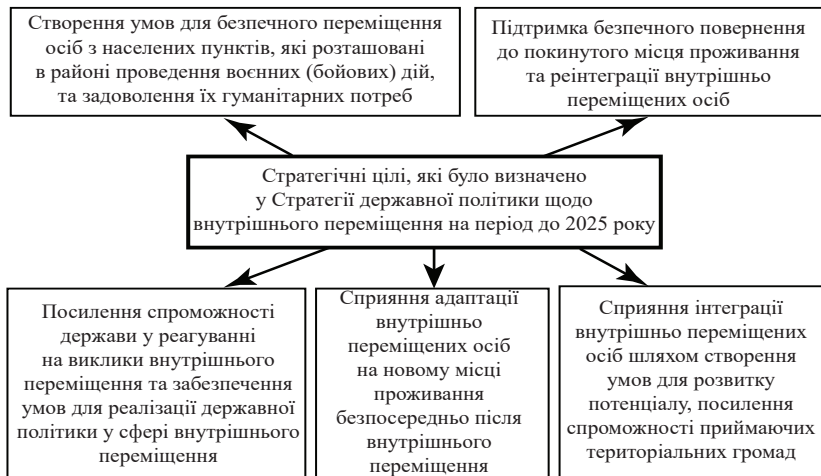


Рис. 3.4.4. Стратегічні цілі, які було визначено у Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року<sup>483</sup>

У табл. 3.4.3 наведено завдання, які було визначено для досягнення зазначених вище стратегічних цілей, у Операційному плані заходів з реалізації у 2023–2025 роках вказаної Стратегії.

<sup>482</sup> Про схвалення Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2023–2025 роках. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/312–2023–%D1%80#Text>.

<sup>483</sup> Про схвалення Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2023–2025 роках. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/312–2023–%D1%80#Text>.

Таблиця 3.4.3

**Завдання, визначені у Операційному плані заходів з реалізації  
у 2023–2025 роках Стратегії державної політики щодо  
внутрішнього переміщення на період до 2025 року,  
зادля досягнення стратегічних цілей<sup>484</sup>**

№ з/п	Стратегічні цілі	Завдання
1.	Посилення спроможності держави у реагуванні на виклики внутрішнього переміщення та забезпечення умов для реалізації державної політики у сфері внутрішнього переміщення	Вдосконалення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, її інтеграція з іншими базами даних та державними реєстрами; запровадження системи оцінки потреб таких осіб; актуалізація законодавства щодо внутрішнього переміщення.
2.	Сприяння адаптації внутрішньо переміщених осіб на новому місці проживання безпосередньо після внутрішнього переміщення	Розселення внутрішньо переміщених осіб з місць компактного поселення з урахуванням критеріїв вразливості, гендерного аспекту та принципу єдності родин; своєчасне надання достовірної та актуальної інформації про наявні послуги та місця для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб у доступних форматах; створення умов та надання підтримки приймаючим громадам для задоволення базових потреб внутрішньо переміщених осіб; забезпечення їх соціальної адаптації на початковому етапі після евакуації; створення умов для організації психосоціальної підтримки на робочому місці для внутрішньо переміщених осіб, які працевлаштувалися за новим місцем проживання; створення умов для отримання психологічної допомоги і реабілітації внутрішньо переміщених осіб; залучення внутрішньо переміщених осіб до культур-

<sup>484</sup> Про схвалення Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2023–2025 роках. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/312–2023-%D1%80#Text>.

№ з/п	Стратегічні цілі	Завдання
		ного життя територіальних громад та отримання культурних послуг; залучення внутрішньо переміщених осіб до занять руховою активністю та спортом; забезпечення доступу внутрішньо переміщених осіб до освітніх послуг тощо.
3.	Створення умов для безпечного переміщення осіб з населених пунктів, які розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій, та задоволення їх гуманітарних потреб	Запровадження протоколу міжсекторальної взаємодії, у тому числі з міжнародними та неурядовими національними організаціями, щодо підготовки, організації та здійснення масового переміщення осіб під час військової агресії; забезпечення координації держави процесу масового переміщення осіб, зокрема проведення обов'язкової евакуації; забезпечення інформування про евакуацію, її складові, етапи, наслідки, права і обов'язки під час її проведення, а також про заходи підтримки держави та приймаючих територіальних громад; координація надання гуманітарної допомоги евакуйованим особам з населених пунктів, на території яких ведуться чи можливі бойові дії; запровадження системної підтримки громад, до яких здійснюється евакуація.
4.	Сприяння інтеграції внутрішньо переміщених осіб шляхом створення умов для розвитку потенціалу, посилення спроможності приймаючих територіальних громад	Вжиття заходів із забезпечення стійкості територіальних громад та їх згуртованості із залученням внутрішньо переміщених осіб; підтримка створення консультативних органів з метою залучення внутрішньо переміщених осіб до процесу прийняття рішень місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; запровадження механізму моніторингу та оцінки стану інтеграції внутрішньо переміщених осіб в приймаючі територіальні

3.4. Стратегічна взаємодія влади і громадянського суспільства у сфері...

№ з/п	Стратегічні цілі	Завдання
		<p>ні громади; здійснення заходів щодо професійного навчання/перенавчання, підтримки зайнятості і самозайнятості внутрішньо переміщених осіб; створення умов для соціальної інтеграції дітей, які постраждали внаслідок військової агресії; формування фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб; забезпечення внутрішньо переміщених осіб доступним житлом з урахування потреб, спроможностей та критеріїв вразливості; розширення кредитно-інвестиційних механізмів забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом із залученням донорської підтримки; посилення міжрегіональної співпраці задля виконання програм та здійснення заходів, зокрема для молоді, спрямованих на сприяння соціальній згуртованості, зміцнення національної єдності у рамках діалогу та спільних дій.</p>
5.	<p>Підтримка безпечного повернення до покинутого місця проживання та реінтеграції внутрішньо переміщених осіб</p>	<p>Забезпечення планування відновлення постраждалих внаслідок військової агресії територій та громад; забезпечення належного інформування та створення умов для прийняття внутрішньо переміщеними особами рішення щодо повернення до покинутого місця проживання; забезпечення міжсекторальної взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування задля формування державної політики щодо повернення до покинутого місця проживання та реінтеграції внутрішньо переміщених осіб; запровадження порядку обліку та компенсації вартості зруйнованого та/або пошкодженого майна; здійснення інформаційних заходів, які спрямовані на інтеграцію внутрішньо</p>

№ з/п	Стратегічні цілі	Завдання
		переміщених осіб у приймаючих територіальних громадах; створення підґрунтя для відновлення пошкодженої інфраструктури деокупованих населених пунктів; сприяння у здійсненні заходів з підвищення рівня згуртованості та подолання конфліктів.

Досягненню зазначених вище стратегічних цілей та виконанню завдань сприятиме запровадження дієвих заходів державного реагування на виклики внаслідок внутрішнього переміщення осіб, зумовленого військовою агресією, а також взаємодія влади і громадянського суспільства щодо вирішення різних питань, пов'язаних із викликами, з якими зіткнулися території та громади, внаслідок значного переміщення осіб.

Сучасне публічне управління та адміністрування в Україні, яке здійснюється в умовах воєнного стану, потребує оновлення, важливим є удосконалення стратегічного управління, запровадження нових підходів до регіонального і муніципального адміністрування, здійснення ефективної політики відновлення, розвиток стратегічних комунікацій з громадськістю, а також цифровізації<sup>485</sup>.

На наш погляд, набуває актуальності вивчення зарубіжного досвіду взаємодії влади і громадянського суспільства та використання практик цієї взаємодії в Україні.

У табл. 3.4.4 наведено кращі практики такої взаємодії у різних країнах світу.

<sup>485</sup> Пастух К. В. Публічне управління та регіональне й муніципальне адміністрування: механізми, стратегічний підхід. *Наукові перспективи, Серія «Державне управління»*. Київ, 2024. № 6 (48). С. 220–231. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/12757/12819>

Таблиця 3.4.4

**Взаємодія влади і громадянського суспільства:  
кращі практики у країнах світу<sup>486</sup>**

№ з/п	Країна	Кращі практики взаємодії влади і громадянського суспільства у країнах світу
1.	Чорногорія	Двостороння комунікація між органами влади і громадськістю, підтримка стратегічного розвитку взаємодії між ними; функціонування Ради з питань співпраці органів влади Чорногорії та громадських організацій.
2.	Латвія	Створення стратегічного партнерства для здійснення політики, Меморандуму про співпрацю між громадськими організаціями та Кабінетом Міністрів, Ради з питань його реалізації з метою підготовки рекомендацій щодо правових документів і документів з політичного планування.
3.	Данія	Використовування Цифрових громадських комітетів задля вивчення громадської думки та збирання вхідних даних для планування, стратегічних процесів в муніципалітетах; проведення міською радою консультацій з Радами літніх громадян.
4.	Бельгія	Консультавання громадськістю представників органів влади, створення Стратегічної консультативної ради для різних секторів.
5.	Фінляндія	Консультації з громадськістю з метою розробки проєктів законів, формування стратегій, програм, оцінки здійснення політики, різних сервісів, окреслення тих чи інших потреб, подання нових ідей, громадських ініціатив, коментарів та заяв; функціонування комплексної бази для участі громадськості завдяки електронним інструментам (онлайн-платформам для подання громадських ініціатив, діалогу, запитів про надання коментарів).
6.	Албанія	Громадські консультації щодо законопроєктів, стратегій, основних напрямів політики, які викликають значний інтерес громадськості.

<sup>486</sup> Участь громадськості в процесі прийняття рішень: огляд стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik\\_rekomehdation/civik\\_Europe\\_2016.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/civik_Europe_2016.pdf)

№ з/п	Країна	Кращі практики взаємодії влади і громадянського суспільства у країнах світу
7.	Італія	Створення Відкритої ради Європезіоне-Монітон задля підвищення прозорості й підзвітності у витратах державних коштів, надання громадськості можливості проводити моніторинг роботи органів, які відповідальні за такі кошти.
8.	Хорватія	Приділення уваги підвищенню ефективності консультацій з громадськістю щодо схвалення нормативно-правових документів.

Аналіз зарубіжного досвіду взаємодії влади і громадянського суспільства дозволив виділити основи участі громадськості, а саме:

- сприяння громадськими організаціями участі громадськості, представлення інтересів її членів й зацікавлених осіб, інформування їх про прийняття рішень, а також результати;
- проінформованість громадськості у процесі прийняття рішень, проведення консультацій з громадськістю;
- передбачення надання своєчасної інформації задля забезпечення розуміння учасниками питань й можливості запропонувати більш значущий внесок, а також надання доступу до проектів документів;
- визначення часу, який виділено на участь громадськості;
- забезпечення зворотного зв'язку для громадськості;
- оцінювання участі громадськості;
- використання механізмів підтримки участі громадськості;
- призначення координаторів (контактних осіб для громадськості та органів влади);
- матеріальні заохочення задля посилення залучення громадськості, а також підтримки її участі;
- використання інструментів (кампаній, вебсайтів тощо) задля обізнаності громадськості щодо участі у прийнятті рішень;
- використання інструментів електронної участі, розроблення яких здійснюється у формі зручної для використання платформи з механізмами наданням доступу до даних та їх повторного використання, та включають можливість проведення електронних консультацій (містить інформацію

про розробку проєкту документа, а також місце для коментарів, дані про відповідну контактну особу тощо), та мають персонал, відповідальний за постійне оновлення відповідної інформації;

- розроблення посібників для громадськості та органів влади, проведення тренінгів щодо реалізації механізму участі громадськості;
- призначення спеціальних установ задля реалізації й моніторингу механізмів участі громадськості, таких як громадські консультації;
- запровадження гарантій доступу до інформації, проведення консультацій із зацікавленою громадськістю<sup>487</sup>.
- У стандартах та документах Ради Європи підкреслено необхідність забезпечення основних принципів та умов, на яких має базуватися громадська участь та добре демократичне врядування:
- органи місцевого самоврядування мають підвищувати обізнаність щодо належності до громади й заохочувати громадськість брати на себе відповідальність за тій чи інший внесок у життєдіяльність своїх громад;
- громадяни мають брати участь на різних стадіях процесу прийняття рішень, які приймаються різними органами влади, починаючи при цьому з самих ранніх етапів формування рішень й політик;
- сприяти збалансованому представництву чоловіків, жінок під час участі у політиці та публічному житті;
- рівноправна участь усіх груп, у тому числі й тих, що мають особливі потреби, інтереси;
- прозорість, відкритість і підзвітність;
- інноваційність та відкритість до змін;
- взаємоповага;
- оперативність та зворотний зв'язок;
- стале управління фінансами;
- права людини, культурне різноманіття, а також соціальна згуртованість;

---

<sup>487</sup> Участь громадськості в процесі прийняття рішень: огляд стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik\\_rekomehdation/civik\\_Europe\\_2016.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/civik_Europe_2016.pdf)

– недискримінація та інклюзивність<sup>488</sup>.

В умовах сьогодення зазначений вище зарубіжний досвід взаємодії влади і громадянського суспільства може бути використаний і в Україні. Використання кращого зарубіжного й українського досвіду сприятиме запровадженню нових підходів до участі громадянського суспільства у суспільному житті.

Зміцнення довіри населення до влади можливе, насамперед, завдяки налагодженню ефективної комунікації, запровадження дієвих консультаційних інструментів для формування програм розвитку й прийняття необхідних та важливих для громади управлінських рішень, звітування та оприлюднення інформації про діяльність органів влади. Це потребує удосконалення нормативно-правової бази, різних стратегічних документів, для планування, пріоритезації та здійснення діяльності, що спрямована на громадянське суспільство, які будуть сприяти залученості та активній участі громадян у прийнятті тих чи інших рішень, та компетентного персоналу та керівництва<sup>489</sup>.

Внаслідок сучасних викликів багато проблем наразі невирішені, що потребує комплексного підходу до їх розв'язання, а також координації й активізації зусиль органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, які спрямовані на розбудову миру, відновлення соціально-економічної інфраструктури тощо<sup>490</sup>.

Формування нового світогляду на стратегічний розвиток громад та територій, своєчасне реагування органів публічної влади на виникаючі проблеми в економічній, соціальній, екологічній сферах сприятиме їх вирішенню<sup>491</sup>.

---

<sup>488</sup> Кращі практики регулювання інструментів громадської участі на місцевому рівні. URL: <https://rm.coe.int/best-practices-civil-participation-pdf/168097ed3e>.

<sup>489</sup> Про схвалення Плану України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 р. № 244-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 32. С. 80.

<sup>490</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

<sup>491</sup> Пастух К.В. Стратегічне управління у сфері публічного управління та адміністрування. *Адміністративне управління територіальними громадами*: навч. посіб. / В.М. Бабаєв та кол. авт. Харків: ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2022. С. 36–71. URL: <https://eprints.kname.edu.ua/61945/1/2022%20%D0%9F%20%D0%9D%D0%B0%D0%B2%D1%87.%D0%BE%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%93%D0%B0%D0%B9%D0%B4%D1%83%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%284%29-1.pdf>

Активне залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень сприятиме відновленню і розвитку територій та громад в Україні.

Важливістю набуває впровадження цифрових рішень задля забезпечення єдиного підходу до управління процесом відновлення, включаючи облік збитків і механізм компенсації, а також комплексне планування різних інвестиційних проєктів та моніторинг їх реалізації й забезпечення доступу громадськості до інформації в режимі реального часу<sup>492</sup>; забезпечення конкурентоспроможності територій та громад в довгостроковій перспективі<sup>493</sup>.

Отже, задля відновлення та розвитку територій й громад актуальності набуває більш активне залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень. Необхідним постає здійснення стратегічної взаємодії влади і громадянського суспільства.

Основними напрямками стратегічної взаємодії влади і громадянського суспільства у сфері публічного управління та адміністрування в Україні мають бути: створення онлайн-платформ взаємодії влади і громадянського суспільства; створення та функціонування інституцій щодо взаємодії влади і громадянського суспільства; проведення консультацій із громадськістю, залучення її до здійснення державної політики; підтримка розвитку взаємодії влади і громадянського суспільства. Вимагають оновлення механізми стратегічної взаємодії влади і громадянського суспільства, що потребує подальших наукових досліджень.

---

<sup>492</sup> Про схвалення Плану України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 р. № 244-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 32. С. 80.

<sup>493</sup> Public administration in the economic sphere in Ukraine: strategic approach/ Mykola A. Latynin, Kateryna V. Pastukh, Denys L. Tarasenko, Serhii O. Shevchenko, Anna Yu. Munko. *Estudios de Economía Aplicada*, 2021, University of Almeria, Spain, Vol. 39, № 5. URL: <http://ojs.ua.es/ojs/index.php/eea/article/view/4967>.

### **3.5. Загальна оцінка публічно-правових засад розвитку відносин між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства**

Одним з головних завдань процесу демократизації українського суспільства, розвитку громадянського суспільства є створення і забезпечення ефективного функціонування системи взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства. Запорукою успішної державної політики, спрямованої на потреби населення, її підконтрольності суспільству, відповідності стратегічним національним інтересам є наявність налагоджених ефективно діючих шляхів взаємодії між органами місцевої влади та громадським середовищем.

В умовах коли Україна прагне європейського поступу стає актуальним завдання організації системи співпраці органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства на рівні територіальної громади, яке ґрунтується на принципах демократичного самоврядування й наближення до інтересів та потреб громадян. Становлення сучасної системи місцевого самоврядування, яка б відповідала потребам сьогодення і демократичним принципам функціонування політики, неможлива без налагодження якісної співпраці влади з інститутами громадянського суспільства і громадськістю в цілому.

Одним з головних факторів розвитку громадянського суспільства в Україні можна вважати налагодження взаємодії між організаціями громадянського суспільства та органами державної влади, місцевого самоврядування тощо.

Відповідно до теорії «суспільного договору» люди укладають угоду й створюють державу, котра стає над суспільством, відчужує та зосереджує частину природних прав індивідів. Так виникає громадянське суспільство, яке на відміну від природного, додержавного є станом людності, в якому існує держава. В конвенційних теоріях держави (Локк, Вольтер, Руссо) громадянський стан суспільства тлумачиться як антипод природного стану, а влада – як похідна відносин, що панують у громадянському суспільстві<sup>494</sup>.

<sup>494</sup> Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний: підручник. Київ, 2006. С. 155.

Більшість науковців схиляються до думки, що громадянське суспільство – це сфера недержавних суспільних інститутів і відносин, сфера непримусової людської солідарності<sup>495</sup>.

Так, частина перша статті 36 Конституції України<sup>496</sup> гарантує громадянам право на свободу об'єднання, в тому числі у громадські організації, для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Свобода об'єднання означає, зокрема, правову (де-юре) і фактичну (де-факто) можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу, утворювати об'єднання громадян або вступати до них. Згідно з частиною четвертою статті 36 Конституції України, ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян.

Вважається, що в основі розвинутого громадянського суспільства лежить активна діяльність інститутів громадянського суспільства. Відповідно до абзацу другого пункту 2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976, до інститутів громадянського суспільства віднесено: громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства<sup>497</sup>.

Функціями громадянського суспільства в Україні є:

- забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема, шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства і держави;

<sup>495</sup> Політологія для вчителя: навч. посіб. / за заг. ред. К.О. Ващенко, В.О. Корнієнка. Київ: Вид-во імені М.П. Драгоманова, 2011. С. 152.

<sup>496</sup> Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

<sup>497</sup> Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>

- запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію<sup>498</sup>.

Створення громадянського суспільства та правової держави в Україні є ключовими завданням на сучасному етапі, особливо в рамках стратегії руху України до загальноєвропейських цінностей та правил.

Держава і громадянське суспільство в межах демократичного устрою зацікавлені в діалозі та партнерстві. Також вони повинні прагнути до підвищення ефективності взаємодії. Але без розвиненого громадянського суспільства, без створення належних умов для забезпечення свободи думки і слова, свободи об'єднань, вільного вираження поглядів свободи зборів, участі громадян в управлінні державними справами та місцевому самоврядуванні, держава не може забезпечити функціонування різних моделей демократії що у поєднанні з безпосередньою та представницькою демократією є умовою успішної модернізації, європейської інтеграції та сталого розвитку.

Проте аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить про наявність комплексу проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави:

- зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та бюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу з суспільством;
- недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства;
- механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються;
- потенціал інститутів громадянського суспільства щодо надання соціальних послуг населенню не використовується.

Необхідно зазначити, що саме консультативно-дорадчі органи публічної адміністрації сприяють прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та демократичного розвитку суспіль-

---

<sup>498</sup> Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>, (ст. 4)

ства. Підтвердженням цього є визначення дорадчого комітету як тимчасового колективу представників територіальної громади та органів місцевого самоврядування, створеного для вирішення питань, які потребують поєднання різних функцій і залучення фахівців з різних галузей. Найкращі результати приносить об'єднання дорадчих комітетів із формою опитування громадської думки, які виконують актуальні проблеми громади. Як правило, створення дорадчих комітетів ініціюється органами місцевої влади.

Співпраця влади та організацій громадянського суспільства у всіх державах, що перебувають у перехідному трансформаційному періоді супроводжується серйозними проблемами та перешкодами. Основними формами організації взаємодії органів влади та організацій громадянського суспільства можна вважати:

- участь організації громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина;
- здійснення ними громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення (у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій);
- надання організаціям громадянського суспільства соціальних послуг населенню відповідно до укладених з органами державної влади договорів;
- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;
- проведення органами виконавчої влади моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості.

Варто зазначити, що держава і суспільство все ж існують у вигляді суперечливих безупинних взаємодії і взаємовпливу, характер і спрямованість яких значною мірою залежать від рівня розвиненості громадянського суспільства та його інститутів. Конфронтація

інтересів держави і громадянського суспільства є показником неефективності державного управління і самого механізму держави. Оптимальною умовою їх компромісу слугує встановлення гармонійного єднання приватних і публічних інтересів з метою забезпечення прав людини.

Як зазначає М.Н. Марченко, справжнє громадянське суспільство виникає тоді, коли воно існує в тому стані, де у нього рівні права учасника та високоякісна правова взаємодія з державою.

Поступ громадянського суспільства залежить від значної кількості факторів і вирішення різних проблем. Однією з ключових проблем є удосконалення відносин між державою і суспільством, владою і громадянами.

Органи державної влади реагують на запити і потреби асоційованого громадянства, видають законодавчі акти та стежать за їх виконанням, стежать за порядком у суспільстві, запобігають виникненню конфліктів або шукають шляхи їх розв'язання у мирний, цивілізований спосіб. Отже, стосунки громадянського суспільства і держави мають бути стосунками діалогу і співпраці, а не монологу і диктату однієї із сторін<sup>499</sup>.

Як зауважує О. Бабкіна, «державна має бути відповідальною за розвиток соціальної кооперації, за дотримання порядку, збереження умов господарювання, протидію силі, що загрожує соціальної цілісності й спрямуванні на руйнування «соціальної солідарності». Порушення органічної збалансованості між державою і громадянським суспільством призводить або до політики етатизму, або в разі абсолютизації принципу «Laisser faire» (вимоги відпустити життя суспільства на вільний і безконтрольний самовплив, лібералістське покладання надій тільки на підприємницьку ініціативу та самоврегулювання засобами конкуренції, механізми попиту і пропозиції тощо), до стихії руйнівного хаосу»<sup>500</sup>.

На сьогодні в реалізації державної політики доцільною є тенденція до більш активного залучення організацій громадського суспіль-

<sup>499</sup> Політологія. Кн. перша: Політика і суспільство. Кн. друга: Держава і політика / А. Колодій, Л. Климанська, Я. Космина, В. Харченко. 2-е вид., перероб. та доп. Київ: Ельга, Ніка-Центр, 2003. С. 381.

<sup>500</sup> Бабкіна О. В. Держава і громадянське суспільство: механізм стримувань і противаг. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Серія № 22 «Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін»*: зб. наук. пр. Київ: Видавництво національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова, 2010. Вип. 3. С. 6.

ства до реалізації публічних політик. У зв'язку з цим зростає потреба доступності, підзвітності та відповідальності органів публічної влади, підсилення механізмів контролю в антикорупційних сферах.

Низька ефективність взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства викликана цілою групою причин, які породжують недовіру громадян до органів влади. А. Халецький розрізняє наступні причини низької ефективності: технічні, організаційні та ресурсні<sup>501</sup>.

На нашу думку, державна політика взаємодії влади і громадянського суспільства розробляється без глибинного аналізу причин проблемних ситуацій, що призводить до постійних конфліктів органів публічної влади і суспільства, механізми взаємодії потребують удосконалення шляхом конкретизації термінів та інструментів. Отже, варто розкрити поняття «адміністративно-правові відносини».

Загальновідомо, що адміністративно-правові відносини – це відносини у сфері державного управління, тобто відносини між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства є публічно – правовим, які носять суспільний характер та учасники яких є носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права.

Зазначемо, що передусім адміністративно-правові відносини характеризується особливим зв'язком між учасниками, один з яких, за відповідних обставин, має право вимагати від іншого такої поведінки, яка передбачена адміністративно-правовою нормою.

Розглянемо взаємовідносини органів публічної адміністрації та громадського суспільства в одній із найбільш охоронюваних сфер, а саме у сфері земельних відносин, яка є актуальною для України.

На нашу думку, враховуючи особливий статус землі як основного національного багатства держави, адміністративно-правовим відносинам у сфері охорони земель необхідно надати чітке визначення та закріпити його на законодавчому рівні.

Оскільки адміністративно-правові відносини у сфері охорони земель виникають у процесі діяльності суб'єктів зазначених відносин, слід зазначити, що адміністративно-правові відносини у сфері охорони земель можуть виникнути за ініціативи будь-якого суб'єкта адміністративного права при тому, що згода іншої сторони не є

<sup>501</sup> Халецький А.В. Зв'язки органів державної влади з громадськістю: інформаційна взаємодія. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 12.

обов'язковою умовою для їх виникнення. Це означає, що саме імперативний метод застосовують у сфері охорони земель: визначення порядку реалізації функцій державного управління; забезпечення земельного моніторингу; здійснення землевпорядкування; встановлення обмежень використання земель за цільовим призначенням тощо.

Важливо звернути увагу і на те, що правовідносини, що утворюють предмет сучасного адміністративного права, виникають щодо найрізноманітніших об'єктів, до яких також належать: земля; земельні ділянки; право на земельну ділянку (ч. 3 ст. 2 Земельного кодексу України)<sup>502</sup>. Також державний контроль (функція державного управління) за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (ч. 1 ст. 188 Земельного кодексу України).

Зазначимо, що в широкому розумінні охорона земель визначається як комплекс регулятивних правовідносин, які спрямовані на забезпечення збереження земель. Здійснення цих заходів реалізується за допомогою державно-владного впливу на поведінку учасників земельних правовідносин, на основі чого можна вести мову про відносну самостійну групу заходів охорони земель в адміністративному праві<sup>503</sup>.

Як влучно зазначив С.А. Сердюк, земельні відносини є одним із основних елементів відтворювального процесу в економіці країни, що зумовлює економічні та соціальні інтереси суспільства і держави<sup>504</sup>. Слід звернути увагу на те, що на початку XXI століття розпочався процес впровадження Основних напрямів земельної реформи в 2001–2005 роках, схвалених Указом Президента України від 30.05.2001 р. № 372/2001<sup>505</sup>, відповідно до яких основною метою земельної реформи було визначено створення ефективного механізму регулювання земельних відносин та державного управління зе-

<sup>502</sup> Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

<sup>503</sup> Фролов М.О. Науково-практичний коментар глави 26 Земельного кодексу України. *Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар* / за заг. ред. В.І. Семчика. 3-є вид. Київ: Ін Юре, 2007. С. 633.

<sup>504</sup> Сердюк С.А. Організаційно-правові засади державного регулювання обігу земель державної власності. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 122. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru\\_2014\\_6\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_6_26)

<sup>505</sup> Про основні напрямки земельної реформи на 2001–2005 роки: Указ Президента України від 30.05.2001 р. № 372/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2001#Text>

мельними ресурсами. Зокрема, було передбачено забезпечення розмежування повноважень органів державної влади щодо управління земельними ресурсами. Проте жодне із вищезазначеного не було реалізовано<sup>506</sup>. З метою посилення охорони земель сільськогосподарського призначення було прийнято «Стратегію удосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними», яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 413 від 07.06.2017 р. (далі – Стратегія)<sup>507</sup>. Одним із основних завдань цієї Стратегії є впровадження засад стратегічного менеджменту в систему управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності. Але положення зазначеної Стратегії є декларативними та не передбачають механізму впровадження засад стратегічного менеджменту.

Слід звернути увагу і на те, що проєкт постанови про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення: пошук української моделі» від 27.03.2017 р. № 6241, одним із завдань якої було формування покрокової дорожньої карти та проведення земельної реформи в Україні, ініційований парламентським комітетом з питань аграрної політики та земельних відносин, залишився неприйнятим Верховною Радою України<sup>508</sup>. Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 743-р. не в повній мірі сприяла формуванню інституту обмежень у використанні земель, пов'язаних з охороною земель та дієвої системи підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин та управління землекористуванням<sup>509</sup>. Слід зазначити, що 06 червня 2020 року опубліковано повідомлення про

<sup>506</sup> Чорна М.В. Періодизація розвитку основних напрямів діяльності органів державної влади у сфері охорони земель. *Правова держава*. 2017. № 26. С. 79.

<sup>507</sup> Стратегія удосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 р. № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF>

<sup>508</sup> Проєкт постанови про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення: пошук української моделі» від 27.03.2017 р. № 624. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61426](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61426)

<sup>509</sup> Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 743-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80#Text>

оприлюднення проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин та національної інфраструктури геопросторових даних в Україні на період до 2030 року», розробником якою є Держгеокадастр, та якою передбачено, зокрема, посилення державного контролю за використанням та охороною земель, за родючістю ґрунтів та створення матеріально-технічної бази для здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у сучасних умовах<sup>510</sup>.

Отже, в Україні триває реформування у сфері охорони земель шляхом прийняття відповідних програм, стратегій та концепцій, які неефективно застосовуються органами публічної адміністрації через відсутність механізму їх реалізації. Оскільки державна політика – це практична діяльність політичних суб'єктів і органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей, органи державної влади відіграють провідну роль у підготовці та виконанні державної політики<sup>511</sup>. Саме розробка концепції, спрямованої на сферу охорони земель – сформулювати збільшення цільових програм, які спрямовані скеровані на досягнення цілей, поставлених органами державної влади, є основним інструментом структурних перетворень в економіці та розв'язанні важливих соціальних проблем<sup>512</sup>. На нашу думку, організація правовідносин у сфері охорони земель безпосередньо залежить від практичної діяльності органів публічної адміністрації, їхньої компетентності та зацікавленості у вирішенні актуальних питань державної політики у сфері охорони земель. Тому, першим науковим завданням постає визначення правового змісту «сфера охорони земель» з точки зору її значимості для адміністративно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин.

Необхідно наголосити, що відносини, які при цьому охоплюють адміністративно-правову охорону, виникають, з одного боку,

<sup>510</sup> Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин та національної інфраструктури геопросторових даних в Україні на період до 2030 року». URL: <https://land.gov.ua/info/proekt-rozporiadzhennia-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-skhvalennia-kontseptsii-derzhavnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-zemelnykh-vidnosyn-ta-natsionalnoi-infrastruktury-heoprostorovykh-danykh-v-uk/>

<sup>511</sup> Державна політика: підручник / ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2014. С. 8–11.

<sup>512</sup> Там само. С. 38.

між органами публічної адміністрації, уповноваженими забезпечувати здійснення державної політики у даній сфері, надавати адміністративні послуги, розглядати звернення та скарги тощо, а з іншого – між юридичними та фізичними особами. Тому можна зробити висновок, що під адміністративно-правовою охороною земель можна розуміти діяльність органів публічної адміністрації, що спрямована на захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також вжиття заходів, необхідних для захисту цих прав як із застосуванням заходів адміністративного примусу та притягненням винних до адміністративної відповідальності, так і без них. Також до адміністративно-правової охорони земель можна віднести: дозвільну діяльність, відповідальність держави за безпечність природного середовища та громадян, механізм реалізації яких відображений, зокрема, в Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>513</sup>, Законах України «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV<sup>514</sup>. та «Про охорону природного навколишнього середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-XII<sup>515</sup>, підзаконних нормативно-правових актах, наприклад, в листі Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель Державного комітету України по земельних ресурсах «Щодо притягнення порушників земельного законодавства до відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки»<sup>516</sup>.

Відповідно до статті 2 Земельного кодексу України<sup>517</sup> земельні відносини визначені як суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. Окрім відносин власності, до земельних відносин можна віднести і здійснення управління у сфері охорони земель та застосування відповідальності за земельні правопорушення тощо. Отже відносини, які виникають у сфері охорони земель, вимагають обов'язкової участі держави в їх регулюван-

<sup>513</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення в редакції від 13.08. 2020 р. № 80731-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

<sup>514</sup> Про охорону земель: Закон України від 18.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>

<sup>515</sup> Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>

<sup>516</sup> Лист Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель Державного комітету України по земельних ресурсах від 20.02.2007р. № 6-8-326 «Щодо притягнення порушників земельного законодавства до відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v\\_326489-07](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v_326489-07)

<sup>517</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

ні, оскільки необхідність забезпечення охорони землі є основним підґрунтям існування сталого економічного розвитку країни. Так як одним із суб'єктів відносин у сфері охорони земель є держава в особі органів публічної адміністрації, дані відносини можна вважати різновидом адміністративно-правових відносин.

Проте треба пам'ятати, що відносини у сфері охорони земель мають об'єктивний характер. Вони виникають тому, що дані суспільні відносини об'єктивно потребують правової регламентації. Відносини у сфері охорони земель як об'єкта адміністративно-правового регулювання відображають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління, через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру.

На нашу думку, правовідносини у сфері охорони земель є багатоаспектним поняттям та визначаються як відносини між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами з приводу надання інформації стосовно використання та розпорядження землею, отримання документів дозвільного, інформаційного характеру, надання адміністративних та сервісних послуг, які оформлені належним чином відповідно до чинного законодавства тощо. Також адміністративно-правові відносини – більш широка категорія, ніж адміністративні відносини у сфері охорони земель. Адміністративні відносини, які виникають у сфері охорони земель, є специфічними із спеціальним суб'єктним складом, сферою, де вони реалізуються, тощо.

Також вирішальною особливістю відносин у сфері охорони земель як об'єкта адміністративно-правового регулювання є те, що однією зі сторін таких відносин може бути носій юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів, якими його наділяють адміністративно-правові норми. Саме наявність такого носія є основною умовою формування адміністративно-правових відносин. Адміністративні правовідносини можуть виникати за ініціативою будь-якої зі сторін, проте згода або бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення. Специфічною рисою суспільних відносин у сфері охорони земель є їх виникнення, існування й розвиток, головним чином, з приводу землі як особливого об'єкта діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель<sup>518</sup>.

<sup>518</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.

Формування ефективної державної земельної політики на місцевому рівні потребує застосування системного підходу, методологічною основою якого повинна стати концепція управління у сфері охорони земель.

Отже, відносини у сфері охорони земель як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного та земельного права, які виникають між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами щодо визначення їх прав та встановлення їх обов'язків, за невиконання або не належне виконання яких законодавчо визначена відповідальність.

Відповідно до ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Наразі, питання охорони земель залишається актуальним та одним із найважливіших предметів правового регулювання. На нашу думку, контроль за охороною земель є однією з важливих функцій не тільки державного управління, а й органів місцевого самоврядування.

Оскільки сфера земельних відносин є особливим предметом відання органів місцевого самоврядування, вважаємо, що самоврядне правове регулювання у сфері охорони земель повинно здійснюватися через прийняття рішень саме представницьким органом місцевого самоврядування в ході реалізації їх повноважень, яке буде встановлювати загальне правило поведінки для суб'єктів земельних відносин місцевого значення.

Політичні та економічні зміни в Україні, що відбулися за останні роки, значно вплинули на правовідносини у сфері охорони земель і тим самим визначили подальший розвиток державної політики у зазначеній сфері. Однак сьогодні залишається актуальним питання шляхів її вдосконалення, які повинні ґрунтуватися на більш реалістичному та прийнятному для людей підході до правовідносин, у формуванні правової культури, адже не всі питання доцільно вирішувати радикальним шляхом.

На нашу думку, саме впровадження децентралізації є ефективним методом для покращення взаємодії органів публічної адміністрації з громадськістю, так як вона дає право органам місцевого самоврядування самостійно вирішувати проблеми у сфері охорони земель згідно чинного законодавства України з урахуванням зба-

лансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей шляхом прийняття їх підзаконних актів, які буду актуальними саме для конкретної території та як наслідок будуть ефективними та доцільними.

Слід зазначити, що відсутність у органів місцевого самоврядування характерних ознак державного управління свідчить про те, що такі органи не можуть здійснювати управління у сфері охорони земель.

Дослідження правовідносин у вказаній сфері з урахуванням всіх правових особливостей є вкрай важливим для стратегічного планування процесів сталого розвитку держави. Проблеми у сфері охорони земель є наслідком необґрунтованих підходів до реформування побудови правовідносин органів публічної адміністрації, перш за все, з приватними особами. Через відсутність цілісної земельної політики, належної законодавчої бази, ефективного державного регулювання такі правовідносини стали вкрай політизованими.

Згідно зі ст. 19 Конституції України органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Також, органи місцевого самоврядування, приймаючи свої рішення, завжди повинні звертати увагу на те, щоб кожен пункт такого акта не порушував вимоги чинного законодавства України.

Слід зауважити, що на формування повноважень органів місцевого самоврядування значно вплинули постійні зміни та наявність правових колізій в законодавстві у їх правовому регулюванні та механізмі реалізації.

Зазначимо, що до системи органів, які здійснюють самоврядний контроль, чинне законодавство відносить органи місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 189 Земельного кодексу України, самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами<sup>519</sup>. Здійснення вищезазначеного виду контролю передбачено п. б ч. 1 ст. 33 Законом України «Про місцеве самоврядування в Украї-

<sup>519</sup> Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

ні», ст. 20 Законом України «Про охорону земель»<sup>520</sup>, п. і ст. 15 Закону України «Про охорону природного навколишнього середовища». Також органи місцевого самоврядування у своїх актах деталізують положення вищезазначених законів<sup>521</sup>.

Слід зауважити, що у Конституції України прямо не визначені повноваження сільських, селищних, міських рад щодо регулювання земельних відносин.

Відповідно до ст. 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Також, дане положення міститься у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У зазначених нормативно-правових актах йдеться про повноваження органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин. Проте, якщо Земельний кодекс України відносить до компетенції відповідних рад здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель, то, відповідно до п. б ч. 1 ст. 33, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» делегує повноваження здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням та охороною земель<sup>522</sup>.

Отже, органи місцевого самоврядування безпосередньо не здійснюють контроль за використанням та охороною земель. Органи місцевого самоврядування здійснюють самоврядний контроль за охороною земель лише у межах територіальної громади, яка для них визначена.

Вважаємо, що з огляду на викладене, наявна проблема, а саме відсутності правового механізму здійснення контролю органами місцевого самоврядування. Земельний Кодекс України виокремлює такий вид контролю, але не визначає його змісту.

Також однією з причин, що суттєво впливає на виникнення проблем у сфері охорони земель є декларативний характер законів у галузі охорони земель та відсутність достатньо конкретизуючих підзаконних актів, які б регулювали механізми управління

<sup>520</sup> Про охорону земель: Закон України від 18.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>

<sup>521</sup> Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>

<sup>522</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

та контролю на рівні місцевого самоврядування, що призводить до виникнення протиріч між органами місцевого самоврядування, вищими органами публічної влади та громадським суспільством.

Вважаємо, що необхідно чітко розмежувати повноваження у сфері охорони земель між органами місцевого самоврядування та органами державної влади у сфері охорони земель та законодавчо закріпили їх взаємодію у даній сфері.

Також варто зазначити, що діалектика відносин громадянського суспільства і держави складна й суперечлива, оскільки між ними відбувається своєрідний поділ організаційно-управлінської праці. Громадянське суспільство як динамічна система завжди відчуває тиск з боку державної влади. Воно є незалежним настільки, наскільки держава є терпимою до такої незалежності. Проте держава не може розвиватися без вільного формування громадянського суспільства, яке контролює дії політичної влади. Слабкість громадянського суспільства штовхає державу до узурпації його прав, внаслідок чого відбувається перерозподіл функцій держави і громадянського суспільства. У такому разі держава, окрім власних функцій, привласнює ще і функції громадянського суспільства, змушуючи виконувати винятково державні рішення.

Громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової держави. Крім того, громадянське суспільство сприяє матеріальній і духовній незалежності людини від держави, прагнучи правової гарантії незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей. Між органами місцевого самоврядування та організаціями громадянського суспільства повинен існувати взаємозв'язок.

Тут слід звернути увагу на те, що питання чіткої регламентації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони земель наразі залишається актуальним для України.

Законодавча база земельної політики – Земельний кодекс України, в цілому є достатньо збалансованою законодавчою основою для вирішення проблем у земельних відносинах. Але він не охоплює всіх питань, пов'язаних із взаємодією органів публічної адміністрації між собою та з іншими суб'єктами земельних правовідносин, особливо у частині забезпечення охорони земель. Головною законодавчою проблемою у частині охорони земель стала відсутність законодавства, прийняття якого було передбачене Земельним

кодексос України, а саме законодавчих актів у сфері державного земельного кадастру. На сьогодні прийнято Закон України «Про державний земельний кадастр» від 07.07.2011 р. № 3613-VI, яким встановлені правові, економічні та організаційні основи діяльності у сфері Державного земельного кадастру<sup>523</sup>. Головною метою прийняття цього закону є створення правової бази для земельно-кадастрової діяльності, ведення державного земельного кадастру, ефективного механізму державного управління земельними ресурсами, проте зазначений закон не регулює питання взаємодії органів публічної адміністрації з недержавними суб'єктами, які здійснюють діяльність у сфері земельних правовідносин. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31.03.2020 р. № 552-IX<sup>524</sup>, який на даний час набирає чинності, також не врегулює взаємодію органів публічної адміністрації між собою. Дійсно, запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення – надзвичайно важливий, необхідний і відповідальний крок на шляху здійснення земельної політики. Проте саме він має чітко встановлювати особливості діяльності органів публічної адміністрації щодо обігу земель сільськогосподарського призначення. Так, цей обіг для ведення товарного сільськогосподарського виробництва може здійснюватися лише за умови посилення контролю за дотриманням вимог закону щодо переважного права суб'єктів ринку землі на придбання земель сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва відповідно до закону та посилення відповідальності за раціональним та ефективним використанням земель сільськогосподарського призначення<sup>525</sup>.

Вважаємо, що пріоритетними організаційними напрямками для реалізації ефективної діяльності органів публічної адміністрації повинно стати впровадження засад стратегічного менеджменту в систему управління земельними відносинами, розвитком та охороною земельних ресурсів, а саме: в Земельному кодексі України потрібно

<sup>523</sup> Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>

<sup>524</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31.03.2020 р. № 552-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>

<sup>525</sup> Нестеренко О.М. Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення законності у сфері земельних відносин. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/145705159.pdf>.

переглянути функції і повноваження центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин і землекористування; врегулювати питання щодо управління землями державної власності, приділивши увагу їх охороні, яке до сьогодні не вирішене на законодавчому рівні; особливу увагу надати кадровому забезпеченню органів управління всіх рівнів висококваліфікованими фахівцями, мінімізувати вплив на цей процес політичних чинників. Регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони земель потребує цілеспрямованої координації дій. Нормативно-правові напрями регулювання всіх видів діяльності органів публічної адміністрації є однаковими, оскільки органи публічної адміністрації – це одна цілісна система, шляхи удосконалення якої необхідно вказувати комплексно, звертаючи увагу на гармонічний розвиток усіх її складових.

Об'єднуючим чинником між жителями територіальних громад та їх представницькими органами місцевого самоврядування стала зміна інтеграційного вектору розвитку України, що змусило низку місцевих рад активно відстоювати інтереси громадян. Аналіз стану нормативно-правового регулювання форм участі громадян у вирішенні місцевих справ на рівні територіальних громад свідчить про те, що більшість громадян позбавлена правових процедур впливати на рішення органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, демократичний розвиток суспільства не можливий без ефективної взаємодії суспільства та влади. Взаємодія має характер відносин й існує лише тоді, коли виділяються два чи більше елементів системи. Будучи визначальною філософською категорією, взаємодія відбиває аспект об'єктивних зв'язків, тому аналіз її змісту несе змістове навантаження в кожній конкретній науці.

Наявність розвинутого громадянського суспільства є однією з передумов існування демократичної правової держави. Обов'язком правової держави є захист інтересів та прав громадян.

Організації громадянського суспільства покликані забезпечити певний баланс між соціальними та політичними силами, регулювати відповідні відносини за допомогою правових норм.

Отже, держава повинна сприяти розвитку громадянського суспільства. Повинна залучати організації громадянського суспільства до боротьби з корупцією, проведення глобальних економічних та соціальних реформ тощо.

### 3.6. Місцеві державні адміністрації в Україні як суб'єкти адміністративно-правових відносин

Однією з конституційних гілок влади в Україні є виконавча, що очолює центральні, регіональні та місцеві органи. До її відомств входять і місцеві державні адміністрації, які здійснюють свої повноваження в рамках закону та в межах однієї територіальної одиниці.

Основними завданнями місцевих державних адміністрацій є виконання Конституції та законів України, а також забезпечення законних прав, свобод та інтересів окремої групи людей, що проживають на території місцевої громади. Крім того, вони є ключовими органами публічної адміністрації державного управління на місцях, від них залежить рівень життя окремих громад. Тому їх організаційна структура має бути на найвищому рівні.

Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні по праву становить інтерес для наукового дослідження.

Відповідно до тлумачного словника української мови «статус» – це певний стан чого-небудь<sup>526</sup>. О. Музичук зазначає, що під правовим статусом суб'єкта адміністративно-правових відносин слід розуміти систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення в системі правовідносин, указують на його відмінність від інших суб'єктів і порядок взаємовідносин між ними<sup>527</sup>.

Правовий статус складається із суб'єктивних прав та обов'язків, які суб'єкти публічної адміністрації використовують для здійснення своїх владних повноважень.

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано у праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що в європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація» – у вузькому та широкому розумінні. У вузькому під «публічною адміні-

<sup>526</sup> Словник української мови: в 11 т. / редкол.: І.К. Білодід (голова) та ін.; АН УРСР; Ін-т мовознавства імені О.О. Потебні. Київ: Наук. думка, 1978. Т. 9. С. 420.

<sup>527</sup> Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316–321.

страцією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Під органами публічної влади при цьому розуміються «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання яких визначено в законі (причому ці завдання належать до сфери функціонування держави)». У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або органами публічної влади) слід розуміти будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів<sup>528</sup>.

Відповідно до цього термін «публічна адміністрація» охоплює й місцеву державну адміністрацію.

Місцеві органи державної адміністрації відносять до органів виконавчої влади, слід розглянути особливості їхнього адміністративно-правового статусу. Органи виконавчої влади – не просто спільність однорідних одиниць, а цілісна система, тобто така сукупність, у якій усі складові частини (окремі органи та їх структурні підрозділи) є взаємопов'язаними й водночас складають самостійні підсистеми зі своїми особливостями структури, функції, компетенції. Побудова цієї системи ґрунтується на засадах єдності й цілісності державної території; поєднання принципів централізації та децентралізації; збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів залежно від адміністративно-територіального устрою країни. Система органів виконавчої влади утворюється з урахуванням забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики у сферах праці й зайнятості населення, соціально-

---

<sup>528</sup> Білозерська Т. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11; Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522.

го захисту, освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування, а також здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку України.

Побудова та удосконалення системи й підсистем органів виконавчої влади відбуваються з урахуванням необхідності єдиного центру керівництва економічними та соціальними справами на підставі планування, ринкових відносин, рівності всіх форм власності, поєднання галузевого й територіального принципів управління, їх централізації з відповідною самостійністю регіонів і окремих адміністративно-територіальних одиниць, господарською самостійністю підприємств, об'єднань та інших суб'єктів. Важливою особливістю побудови та функціонування органів виконавчої влади є організаційні зв'язки структурних одиниць системи, що виявляються в підвідомчості, підпорядкованості, розпорядництві, підконтрольності, підзвітності та координації.

Між органами виконавчої влади взаємозв'язки будуються на засадах субординації, яка означає співпідпорядкованість між органами вищого і нижчого рівнів, – наприклад, Кабінет Міністрів і міністерства або місцеві державні адміністрації; обласна і районна державні адміністрації тощо. Водночас основу відносин між органами одного організаційно-правового рівня становить принцип координації. Вона виявляється в узгодженні дій і рішень, взаємних консультаціях, обговореннях, проведенні спільних заходів і виданні спільних актів, укладанні адміністративних договорів (угод) тощо між зазначеними органами, – наприклад, між кількома міністерствами або службами; між кількома обласними (чи районними) державними адміністраціями тощо. Серед органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним й адміністративно-політичним будівництвом. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний і політичний стан країни. Саме ці органи є основним суб'єктом адміністративного права<sup>529</sup>.

Після прийняття незалежності Україною перший президент України Л. Кравчук, прагнучи повернути втрачений після розвалу

<sup>529</sup> Ковалів М. В., Стахура І. Б. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки.* 2014. № 807. С. 22–26.

Радянського Союзу вплив на регіональні еліти, вніс на розгляд Верховної Ради України законопроект «Про представника Президента України», який був проголошений у березні 1992 р., а також видав Указ Президента України «Про Положення про місцеву державну адміністрацію»<sup>530</sup>. Саме з появою цих нормативно-правових документів пов'язують створення в Україні інститутів місцевих державних адміністрацій. Пояснюється це тим, що прийняття цього Закону дозволило Президенту України за рахунок утворення посад своїх представників на місцях отримати в повне підпорядкування місцеву виконавчу вертикаль влади в усіх регіонах України.

Таким чином, місцеві державні адміністрації в Україні повинні децентралізуватися та обирати шлях розвитку своєї територіальної громади за власною ініціативою.

У статті 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» зазначено, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України<sup>531</sup>.

Основною функцією місцевої державної адміністрації є виконавча, оскільки цей орган, його діяльність безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією виконавчої влади. В управлінні відповідних місцевих адміністрацій перебувають об'єкти державної власності: інвестиційні фонди, засновниками яких є відповідні місцеві державні адміністрації; об'єкти, що забезпечують діяльність державних організацій, установ і служб, які фінансуються з відповідного обласного чи районного бюджету; навчальні заклади, установи культури, охорони здоров'я тощо<sup>532</sup>.

<sup>530</sup> Про Положення про місцеву державну адміністрацію: Указ Президента України від 14.04.1992 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252/92#Text>

<sup>531</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

<sup>532</sup> Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Адміністративне право України. навч. посіб. 6-те вид., степ. Одеса: Фенікс. 2012. 399 с.

Що стосується виконавчо-розпорядчої діяльності, то тут варто відзначити державновладний характер такої діяльності. Тобто, передусім, місцеві органи виконавчої влади забезпечують виконання державних функцій. Варто також відзначити, що при вирішенні питань сфери відання та діяльності місцевих державних адміністрацій виникають певні проблеми, пов'язані, передусім, із розмежуванням функцій обласних та районних державних адміністрацій. Так, аналізуючи норми Закону України «Про місцеві державні адміністрації», неможливо визначити, які саме функції має виконувати обласна державна адміністрація, а які – районна.

Головні ознаки місцевих органів виконавчої влади: місцевий орган виконавчої влади представляє собою організаційно-структурну єдність, може виступати як від свого імені, так і від імені держави, перебуває на утриманні держави й повинен бути юридичною особою, яка здійснює відповідні виконавчо-розпорядчі функції; місцеві органи виконавчої влади мають обмежений територіальний масштаб діяльності, тобто діють не на всій території держави, а лише в рамках певної адміністративно-територіальної одиниці або в межах кількох таких одиниць, що визначається установчим нормативно-правовим актом про такий орган виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади підзвітні, підконтрольні та підпорядковані вищим органам, тобто діяльність таких органів контролюється та координується вищими щодо них органами виконавчої влади. Фактично, місцеві органи виконавчої влади є провідниками владної волі між вищими органами виконавчої влади та безпосередніми об'єктами управління; місцеві органи виконавчої влади є єдиноначальними органами. Це перш за все обумовлюється тим, що такі органи здійснюють оперативне управління, і швидкість прийняття рішень відіграє визначальну роль при здійсненні виконавчої влади на місцевому рівні, завдяки чому досягається максимальний ефект від виконавчо-розпорядчої діяльності, а також посилюється відповідальність керівників відповідних органів; місцеві органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження безпосередньо, тобто керуючі суб'єкти управління здійснюють прямий вплив на керованих суб'єктів. Місцевими органами виконавчої влади є юридичні особи, які виступають як від свого імені, так і від імені держави, утримуються за рахунок державного бюджету, здійснюють державне управління, тобто виконавчо-розпорядчі функції, в межах відпо-

відної адміністративно-територіальної одиниці або в межах кількох таких одиниць, є підзвітними, підконтрольними та підпорядкованими вищим органам. Такими органами є місцеві державні адміністрації, їх структурні підрозділи місцеві (територіальні) органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Між трьома основними елементами, які визначають правовий статус місцевих державних адміністрацій, а саме повноваженнями, правами та контрольними функціями, відсутній стійкий кореляційний зв'язок. Тобто місцеві державні адміністрації, виходячи з норм Закону України «Про місцеві державні адміністрації», мають повноваження з управління певними сферами суспільного життя, однак при цьому перелік їх прав не відповідає таким повноваженням, а такі місцеві органи виконавчої влади можуть здійснювати контроль у галузях, які не відносяться до сфери їх повноважень. Автор пропонується перш за все чітко визначити сферу повноважень місцевих державних адміністрацій, по-друге – визначити коло прав, які відповідали б повноваженням і не виходили за їх межі, по-третє, функція контролю місцевими державними адміністраціями має здійснюватися лише в тих сферах, які належать до їх компетенції<sup>533</sup>.

Місцева державна адміністрація – це орган виконавчої гілки влади, що здійснює свої повноваження на певній території для якісного й ефективного забезпечення всіх необхідних умов проживання громадян відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Стаття 4 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає статус та атрибути місцевих державних адміністрацій. Місцеві державні адміністрації є юридичними особами – мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. Найменування місцевих державних адміністрацій є похідними від назв відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Зміна назви адміністративно-територіальної одиниці є підставою для перейменування відповідної місцевої державної адміністрації. Місцеві державні адміністрації знаходяться відповідно в обласних і районних центрах, містах Києві та Севастополі. На будинках, де розміщуються місце-

---

<sup>533</sup> Лопатюк К.Ю. Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади. Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право. 2010. Вип. 12. С. 82–86.

ві державні адміністрації та їх структурні підрозділи, вивішуються таблички із зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованого там органу. На будинках, де розміщуються місцеві державні адміністрації, піднімається Державний Прапор України. Зразки печаток і відповідних табличок місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України<sup>534</sup>.

У таблиці 3.6.1 згруповано права, обов'язки та коло вирішуваних питань місцевих державних адміністрацій<sup>535</sup>.

Таблиця 3.6.1

**Права, обов'язки та вирішувані питання в межах повноважень місцевих державних адміністрацій**

Ознака	Характеристика
Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці зобов'язані забезпечити:	Виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня
	Законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян
	Виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку
	Підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів
	Звіт про виконання відповідних бюджетів і програм
	Взаємодію з органами місцевого самоврядування
	Реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень

<sup>534</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

<sup>535</sup> Пастушенко В. А. Деякі аспекти поняття адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні. *Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті*: матеріали Міжнар. наук.– практ. конф. (м. Львів, 20–21 жовт. 2017 р.). Львів, 2017. С. 89–92; Пастушенко В. А. Законодавство України з питань загальнодержавного соціального страхування та соціальної політики: наук.– практ. коментар до основних законів. Київ: Професіонал, 2020. 528 с.

Ознака	Характеристика
Для реалізації своїх повноважень місцеві державні адміністрації мають право:	Проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування по напрямках, визначених статтею 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»
	Залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій, а також залучати громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднання, наукові установи та консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, до підготовки аналізів регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів
	Одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності
	Давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку
	Звертатися до суду та здійснювати інші функції і повноваження у спосіб, передбачений Конституцією та законами України

Ознака	Характеристика
До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:	Забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян
	Соціально-економічного розвитку відповідних територій
	Бюджету, фінансів та обліку
	Управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики
	Промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку
	Науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей
	Використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля
	Зовнішньоекономічної діяльності
	Оборонної роботи та мобілізаційної підготовки
	Соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати

Поряд з цим Президент України за поданням КМУ в межах, визначених Конституцією і законами України, може додатково передавати (делегувати) місцевим державним адміністраціям повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. При цьому чинне законодавство не передбачає переліку таких повноважень. Така передача повинна супроводжуватися наданням їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення зазначених повноважень. У той же час органи місцевого самоврядування також мають право делегувати окремі свої повноваження місцевим державним адміністраціям. Останні в частині здійснення таких повноважень підзвітні та підконтрольні відповідним радам. Разом з цим місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень<sup>536</sup>.

Місцеві державні адміністрації очолюють голови цих адміністрацій, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України

<sup>536</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

на строк повноважень Президента, тобто на п'ять років. У разі обрання нового Президента голови державних адміністрацій виконують свої повноваження до формування Кабінету Міністрів і заявляють про свою відставку в день набрання повноваження нового складу Уряду. Дострокове припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації можливе, зокрема, тоді, коли орган місцевого самоврядування висловлює недовіру голові, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо ж недовіру голові висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови. Законом встановлені певні обмеження щодо зайняття посад в місцевих державних адміністраціях. Зокрема їх голови, заступники, керівники управлінь, відділів не можуть бути народними депутатами, мати інший представницький мандат, не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової, творчої в неробочий час, входити до складу керівного органу підприємства або іншої організації, що мають на меті отримання прибутку. Голови місцевих державних адміністрацій одноосібно приймають рішення шляхом видання розпоряджень і несуть за них відповідальність за чинним законодавством. Нормативно-правові акти цих органів підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції і з цього моменту набувають чинності. Акти, що стосуються прав і обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності не раніше, ніж з моменту оприлюднення.

Основним уповноваженим суб'єктом місцевої державної адміністрації є голова, який виконує свої повноваження, визначені чинним законодавством України. Крім того, повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються Президентом України (табл. 3.6.2).

Таблиця 3.6.2

### Підстави для припинення Президентом України повноважень голів місцевих державних адміністрацій

Підстава	Характеристика
Основні	Порушення ними Конституції України і законів України
	Втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства
	Визнання судом недієздатним
	Виїзду на проживання в іншу країну
	Набрання законної сили обвинувальним вироком суду
	Порушення вимог несумісності
	За власною ініціативою Президента України з підстав, передбачених Законом України «Про місцеві державні адміністрації» і законодавством про державну службу
	Висловлення недовіри більшістю (дві третини) голосів від складу відповідної ради
	Подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням
Додаткові	Прийняття відставки голови відповідної обласної державної адміністрації
	Подання Кабінету Міністрів України з підстав, передбачених законодавством про державну службу
	Висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради
	У разі смерті голів місцевих державних адміністрацій

У разі обрання нового Президента України голови місцевих державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій. У здійсненні своїх повноважень голови місцевих державних адміністрацій відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Відповідні ради можуть впливати на вирішення питання щодо голови місцевої державної адміністрації. На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керів-

ники управління, відділів та інших структурних підрозділів – накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їхньої компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду. Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неконотними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

Конституція України передбачає особливі механізми взаємовідносин місцевих державних адміністрацій «по вертикалі» (з вищими органами виконавчої влади) та «по горизонталі» (з відповідними органами місцевого самоврядування), що пов'язано з особливостями територіальної організації влади в Україні на регіональному (область) та субрегіональному (район) рівнях. Так, місцеві державні адміністрації відповідно до загальних засад побудови та функціонування системи органів виконавчої влади підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Водночас місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні відповідним радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами<sup>537</sup>.

Важливим напрямом діяльності місцевих державних адміністрацій є здійснення державного контролю за: збереженням і раціональним використанням державного майна; станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; охороною пам'яток

<sup>537</sup> Правовий статус місцевих органів виконавчої влади. URL: <https://lektsii.org/17-76825.html>

історії та культури, збереженням житлового фонду; додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; дотриманням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; дотриманням архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів; дотриманням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; дотриманням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; охороною праці, своєчасної і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці; дотриманням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; дотриманням законодавства про державну таємницю та інформації<sup>538</sup>. Таким чином, місцеві державні адміністрації мають численну кількість зобов'язань по відношенню до територіальних громад конкретної територіальної одиниці, а також щодо виконання державної політики в цілому.

Місцеві державні адміністрації та їх голови в процесі здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів України, підзвітні і підконтрольні урядові. Голови обласних державних адміністрацій інформують Президента України і Кабінет Міністрів України та щорічно звітують перед ними про виконання місцевою державною адміністрацією покладених на неї повноважень, а також суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління. Місцеві державні адміністрації під час здійснення своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади. Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних

<sup>538</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань. З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій. Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними.

В Автономній Республіці Крим діяльність районних державних адміністрацій у межах своїх повноважень спрямовує та контролює Рада міністрів АР Крим. Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольними відповідним радам у частині делегованих повноважень. Місцеві державні адміністрації є юридичними особами, мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. Місцеві державні адміністрації знаходяться відповідно в обласних і районних центрах, містах Києві та Севастополі<sup>539</sup>.

До додаткових елементів адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій слід також віднести відповідальність за Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Посадові особи місцевих державних адміністрацій несуть матеріальну відповідальність у порядку, передбаченому Законом України «Про державну службу». Рішення місцевих державних адміністрацій, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, акти інших посадових осіб, які призначаються ними, можуть бути оскаржені в судовому порядку відповідно до закону (стаття 49)<sup>540</sup>.

Отже, основну сферу діяльності місцевих державних адміністрацій в межах конкретної територіальної одиниці складають: забезпечення законності; соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади; комунальна сфера правових відносин; виконання державних і регіональних програм; вирішення фінансо-

<sup>539</sup> Система і основи правового статусу місцевих державних адміністрацій. *Юридичні послуги online*: сайт. URL: [http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh\\_bud/58.php](http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/58.php)

<sup>540</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

вих питань; налагодження взаємних відносин з іншими державними органами та територіальними громадами (табл. 3.6.3).

Таблиця 3.6.3

### Концептуальні поняття в діяльності місцевих державних адміністрацій

Поняття	Зміст
Адміністративні права місцевих державних адміністрацій	Прописані адміністративними нормами правила дозволеної поведінки для виконання місцевими органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами своїх повноважень, пов'язаних із різними галузями правового регулювання
Адміністративні обов'язки місцевих державних адміністрацій	Закріплені на законодавчому рівні, обов'язкові для виконання правила належної поведінки, спрямовані для виконання місцевими органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами завдання, пов'язані з благоустроєм конкретних територіальних одиниць
Адміністративна відповідальність місцевих державних адміністрацій	Застосування заходів державного примусу щодо посадових осіб місцевих органів державної виконавчої влади у вигляді адміністративних санкцій за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків

Отже, адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні – це взаємопов'язаний комплекс адміністративних прав і обов'язків, а також додаткових елементів адміністративної відповідальності, які призначені для забезпечення необхідних умов проживання громадян на відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Україна має 24 області, на території яких розмістилася численна кількість місцевих державних адміністрацій, що регулюються як нормативно-правовими актами загальнодержавного рівня, так і локальними нормативно-правовими актами, що стосуються конкретної територіальної одиниці.

Нормативно-правові акти в цій сфері мають важливе значення для людей, що проживають на конкретній території, оскільки це безпосередньо стосується їхніх інтересів. Крім того, до компетенції місцевих державних адміністрацій входить значна кількість завдань, які вони мають вирішувати щодня, а тому норми права також прямо впливають на їх успішне вирішення.

Нормативно-правове регулювання призначене для врегулювання суспільно-правових відносин у певній сфері громадянських інтересів і на нього покладено обов'язок стабілізувати й урегулювати суспільні відносини в конкретній сфері суспільного життя. Формалізовані національні джерела є основою нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні.

У статті 118 Конституції України зазначено, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України, або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації<sup>541</sup>. Таким чином, головний Закон держави регламентує статус голів місцевих державних адміністрацій та головні аспекти їхньої компетенції.

<sup>541</sup> Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

Другим, не менш важливим після Конституції, є Закон України «Про місцеві державні адміністрації», в якому містяться такі положення: місцеві державні адміністрації та їх місце в системі органів виконавчої влади. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України (стаття 1)<sup>542</sup>.

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами. Акти місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (стаття 6).

Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими законами України. Місцеві державні адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а районні державні адміністрації в АР Крим – також рішеннями та постановами Вер-

<sup>542</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

ховної Ради АР Крим, рішеннями Ради міністрів АР Крим, прийнятими у межах їх повноважень (стаття 7)<sup>543</sup>.

Відповідно до зазначеного вище головним законодавчим актом, що регулює адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні, є Закон України «Про місцеві державні адміністрації».

Правові відносини у сфері діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні також регулюють такі нормативно-правові акти: Закон України «Про державну службу»<sup>544</sup>; Указ Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності роботи і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з Радою міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими державними адміністраціями»<sup>545</sup>; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації»<sup>546</sup>; Постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій»<sup>547</sup>; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади»<sup>548</sup>; Регламент районної державної адміністрації, затверджений розпорядженням голови районної державної адміністрації від 02.07.2018 р. № 392;

<sup>543</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

<sup>544</sup> Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

<sup>545</sup> Про заходи щодо підвищення ефективності роботи і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з Радою міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими державними адміністраціями: Указ Президента України від 05.11.1996 р. № 1035/96 (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035/96#Text>

<sup>546</sup> Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263 (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF#Text>

<sup>547</sup> Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179 (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF#Text>

<sup>548</sup> Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р. № 339 (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text>

Положення про апарат районної державної адміністрації та його структурні підрозділи, затверджене розпорядженням голови районної державної адміністрації від 02.02.2018 р. № 71<sup>549</sup>.

Таким чином, усі вказані нормативно-правові акти безпосередньо беруть участь в адміністративно-правовому регулюванні адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій України.

Основним Законом нашої держави, який регулює адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій, є Закон України «Про місцеві державні адміністрації», в якому систематизовано й закріплено основні норми організаційно-правових засад їхньої діяльності та котрий регулює публічну адміністративно-правову діяльність місцевих державних адміністрацій України та їх взаємодію з іншими органами публічної влади. Ми вважаємо, що цей законодавчий акт цілком правильно сформувано та систематизовано.

Стаття 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» регламентує, що місцеві державні адміністрації діють на засадах: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів<sup>550</sup>.

У статті 4 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначено статус та атрибути місцевих державних адміністрацій. Місцеві державні адміністрації є юридичними особами. Місцеві державні адміністрації мають печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. Місцеві державні адміністрації знаходяться відповідно в обласних і районних центрах, містах Києві та Севастополі. На будинках, де розміщуються місцеві державні адміністрації та їх структурні підрозділи, вивішуються таблички з зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованого там органу. На будинках, де розміщуються місцеві державні адміністрації, піднімається Державний Прапор України. Зразки печаток і відповідних табличок місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів затверджуються Кабінетом Міністрів України.

<sup>549</sup> Офіційний сайт Білозерської районної державної адміністрації. URL: <http://bilozerkarda.gov.ua/organizatsiyini-dani/osnovni-zavdannya-ta-normativno-pravovi-zasadi/normativno-pravovi-zasadi-diyalnosti/>

<sup>550</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

Склад і структуру місцевих державних адміністрацій зазначено у статті 5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, їх голови визначають структуру місцевих державних адміністрацій. Рекомендаційні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, а також типові положення про них затверджуються Кабінетом Міністрів України<sup>551</sup>.

Про нормативну діяльність у місцевих державних адміністраціях зазначено в статті 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Стаття 7 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає правові засади діяльності місцевих державних адміністрацій. Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, цим Законом та іншими законами України. Місцеві державні адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а районні державні адміністрації в АР Крим – також рішеннями та постановами Верховної Ради АР Крим, рішеннями Ради міністрів АР Крим, прийнятими у межах їх повноважень<sup>552</sup>.

Також до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення таких питань, як: забезпечення законності, охорони

---

<sup>551</sup> Там само.

<sup>552</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації та підприємництва; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати<sup>553</sup>.

Щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади відповідно до статті 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду. Дія актів місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними актами, або окремих положень цих актів зупиняється у разі невиконання або неоскарження у встановленому законом порядку рішень спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної регуляторної політики про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики. Розпорядження голови обласної державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономічними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, або в судовому порядку. Накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства, рішенням Конституційного Суду України та актам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, можуть бути скасовані головою місцевої державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади.

---

<sup>553</sup> Офіційний сайт Сколівської районної державної адміністрації / Основні завдання та нормативно-правові засади діяльності РДА. URL: <https://skole-rda.gov.ua/osnovni-zavdannya-ta-normativno-%E2%80%93pravovi-zasadi-diyalnosti-rda-16-48-55-20-03-2018/>

У Кодексі України про адміністративні правопорушення стаття 5 визначає повноваження місцевих рад щодо прийняття рішень, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність. Сільські, селищні, міські, обласні ради мають право приймати в межах, що визначаються законами, рішення з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, а також рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких відповідальність встановлено статтею 107 вказаного Кодексу. Сільські, селищні, міські ради встановлюють відповідно до законодавства правила, за порушення яких статтями 152, 159 і 182 зазначеного Кодексу, передбачено адміністративну відповідальність<sup>554</sup>.

Таким чином, адміністративна відповідальність безпосередньо має місце в публічно-правовій діяльності посадових осіб сільських, селищних, міських та обласних рад.

Є. Гетьман вважає, що основними стадіями нормотворчого процесу місцевих державних адміністрацій щодо створення розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій є такі: 1) розробка проекту розпорядження головним розробником, яким може бути для всіх місцевих державних адміністрацій структурні підрозділи держадміністрації, інші органи виконавчої влади, а для обласних держадміністрацій, ще й райдержадміністрації; 2) погодження проекту розпорядження із заінтересованими структурними підрозділами місцевої державної адміністрації та іншими органами виконавчої влади, які на сьогодні визначаються головним розробником; 3) факультативна стадія, яка полягає в публічному обговоренні із громадськістю актів, які визначені такими, що підлягають обговоренню; 4) опрацювання проекту розпорядження в апараті місцевої державної адміністрації, після якої при відсутності зауважень проект передається голові місцевої державної адміністрації на підпис. Таким чином, нормотворчий процес місцевих органів виконавчої влади, а саме місцевих державних адміністрацій як виду місцевих органів виконавчої влади, відрізняється від нормотворчого процесу взагалі наявністю додаткової стадії – остаточне опрацю-

---

<sup>554</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

вання проекту розпорядження голови держадміністрації в апараті держадміністрації<sup>555</sup>.

Через поверхневий підхід до цього питання у зазначеній сфері залишається досить багато проблемних питань, які лише поверхнево відображаються в типовому регламенті місцевої державної адміністрації, залишаючись у формі декларованої норми, яка по суті не вирішує питання, а лише викликає безліч проблем, пов'язаних із їх реалізацією. Насамперед це стосується питання строків у нормотворчому процесі взагалі та нормотворчому процесі місцевих органів виконавчої влади зокрема. Для усунення даної проблеми запропоновано максимально конкретно регламентувати строки нормотворчого процесу органів виконавчої влади в Україні на всіх його стадіях в залежності від виду нормативно-правового акта, який приймається. Встановлення граничних строків створення нормативно-правових актів органами виконавчої влади має спростити та вдосконалити діяльність цих органів із планування нормотворчої діяльності й відповідного виконання запланованих заходів; перешкоджатиме зволіканню та гальмуванню в процесі реалізації органами виконавчої влади нормотворчої діяльності та відповідно сприятиме своєчасному та оперативному регулюванню суспільних відносин та, як наслідок, захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб<sup>556</sup>.

Акти місцевих державних адміністрацій підлягають обов'язковому оприлюдненню в порядку, установленому Законом України «Про доступ до публічної інформації». Акти місцевих державних адміністрацій, які відповідно до закону є регуляторними актами, оприлюднюються у порядку, встановленому статтею 12 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» Ухвалені нормативні акти можуть бути доповнені або змінені на сесії відповідної ради. Також нормативний акт або інший документ, ухвалений органами місцевої влади, може бути припиненим або скасованим за рішенням суду у судовому порядку відповідно до закону<sup>557</sup>.

<sup>555</sup> Гетьман С. Нормотворча діяльність місцевих державних адміністрацій: проблемні питання та шляхи вдосконалення. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ tipp\\_2015\\_1\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ tipp_2015_1_22)

<sup>556</sup> Там само.

<sup>557</sup> Кроленко Д.Ю. Нормотворча діяльність органів місцевої влади. *Європейські перспективи*. 2015. № 2. С. 49–51

Нормативно-правова діяльність місцевих державних адміністрацій – це прийняття на місцевому рівні правових актів, що регулюють суспільно-правові відносини на конкретній адміністративній території.

Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій визначені в багатьох державних нормативно-правових актах, однак мають свою специфіку, яку необхідно досліджувати окремо.

Принцип (від лат. *principium* – «основа, начало») – це першооснова, керована ідея, основне правило поведінки. У суб'єктивному розумінні «принцип» означає основне припущення, передумову, в об'єктивному розумінні – вихідний пункт, першооснову<sup>558</sup>. Тлумачний словник української мови дає такі визначення слова «принцип»: основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і таке інше; засада, основний закон якої-небудь точної науки; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т.ін.; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці. При цьому, поняття «принцип» трактується, як: основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т.ін.; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці<sup>559</sup>.

В. Галуцько доводить, що принципи державного управління – це об'єктивно зумовлені нормативні засади, що є своєрідним відбиттям законів і закономірностей суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, законів і закономірностей управління, закріплених в Основному Законі, в юридичних актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи управління і визначають вимоги до системи, структури, організації та процесу управління<sup>560</sup>.

<sup>558</sup> Serdyuk E. Principles of administrative and legal support of voting rights of citizens of Ukraine. *Information and law*. 2014. № 2. P. 72–78

<sup>559</sup> Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ: Аконіт, 2008. Т. 3. П-Я. С. 927.

<sup>560</sup> Галуцько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін. Адміністративне право України: навч. посіб.; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Гринь Д.С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. С. 39–40.

Таким чином, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій відрізняються своїми специфічними особливостями та не схожі на інші принципи суб'єктів публічного управління (табл. 3.6.4).

Таблиця 3.6.4

### Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій

Група	Принципи
Основні	Відповідальність перед людиною і державою за свою діяльність
	Верховенство права
	Законність
	Пріоритетність прав людини
	Гласність
Спеціальні	Поєднання державних і місцевих інтересів
	Поєднання динамізму та стабільності
	Оперативність
	Планування та прогнозування
	Професіоналізм
	Ефективність та послідовність
	Фінансова і матеріальна забезпеченість правотворчого акту
	Інформаційно-правове забезпечення правотворчих рішень
	Врахування соціальної, історичної або іншої специфіки регіону
Регулювання взаємовідносин суспільства й публічної адміністрації	

У статті 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначено основні принципи, якими керуються місцеві державні адміністрації<sup>561</sup>. Так, місцеві державні адміністрації діють на засадах:

- відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;
- верховенства права;
- законності;
- пріоритетності прав людини;
- гласності;
- поєднання державних і місцевих інтересів.

<sup>561</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

Щодо першого принципу, Конституція України закріпила принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який виявляється передусім у конституційному визначенні обов'язків держави (статті 3, 16, 22). Така відповідальність не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки юридичної відповідальності як застосування заходів публічно-правового (в даному випадку – конституційно-правового або міжнародно-правового) характеру до держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. Зокрема, стаття 55 Конституції України надає кожному право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатись за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, а стаття 152 Конституції України зобов'язує державу відшкодовувати матеріальну чи моральну шкоду, завдану фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними. Відшкодовується також державою завдана безпідставним осудженням шкода у разі скасування вироку суду як неправосудного (стаття 62 Конституції України)<sup>562</sup>. Отже, можна зробити висновок, що принцип відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність означає, перш за все, юридичну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків, передбачених законодавством посадовими особами місцевих державних адміністрацій.

Принцип верховенства права є фундаментальними принципом діяльності місцевих державних адміністрацій, оскільки цей орган публічної влади діє виключно в межах закону від імені українського народу, а, у випадку порушення законодавства посадовими особами цього державного органу, будь-який громадянин нашої держави може звернутися до суду для відновлення своїх законних прав, свобод та інтересів. Відповідно до ч. 1 статті 8 Конституції України в Україні визнається й діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути

<sup>562</sup> Конституція України закріпила принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який проявляється передусім у конституційному визначенні обов'язків держави. *Адвокат консалтинг: газета онлайн*: сайт. URL: <http://advocat-cons.info/index.php?newsid=14735#.Xo8kctMzZQI>

проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Звичай справедливості розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню. Верховенство права, будучи одним з основних принципів демократичного суспільства, передбачає судовий контроль над втручанням у право кожної людини на свободу. Конституційний Суд України вважає, що встановлення законодавцем недиференційованого покарання та неможливість його зниження не дозволяє застосовувати покарання до осіб, які вчинили злочини невеликої тяжкості, з урахуванням ступеня тяжкості вчиненого злочину, розміру заподіяних збитків, форми вини і мотивів злочину, майнового стану підсудного та інших істотних обставин, що є порушенням принципу справедливості покарання, його індивідуалізації та домірності.

Принцип законності місцевих державних адміністрацій виявляється в усіх сферах їхньої діяльності, оскільки загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених державою, повинен дотримуватися кожен суб'єкт, який має публічно-правові відносини з цим органом публічної адміністрації. Законність – це комплексне політико-правове явище, яке відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави. У широкому соціально-політичному розумінні, законність – це режим суспільно-політичного життя, а її зміст полягає: невіддільність від загальнообов'язкового права; метод державного керівництва суспільством – шляхом прийняття нормативно-правових актів і забезпечення їх реалізації; принцип діяльності

держави. Основними ознаками (властивостями) законності у правовій державі соціально-демократичної орієнтації є: неухильне дотримання і виконання нормативно-правових актів всіма суб'єктами права; верховенство закону щодо всіх інших правових актів; послідовна боротьба з правопорушеннями і невідворотність юридичної відповідальності за їх вчинення. Законність – це режим (стан) відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті їх неухильного виконання всіма суб'єктами права<sup>563</sup>. Відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 129 Конституції України основною засадою судочинства є законність, яку прийнято відносити до загальноправових принципів. Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України<sup>564</sup>.

Провідним принципом діяльності органів публічної адміністрації визнається пріоритет прав і свобод людини та громадянина, який полягає у тому, що людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю для суспільства та є пріоритетними щодо інтересів держави. Посадовці місцевих державних адміністрацій в своїй діяльності зобов'язані визнавати, поважати, дотримуватися та захищати права і свободи людини та громадянина. Виконання органами публічної адміністрації своїх завдань та обов'язків без дотримання вимог принципу пріоритету прав і свобод людини та громадянина може бути підставою для притягнення їх до дисциплінарної відповідальності<sup>565</sup>. Принцип пріоритетності прав людини був визначений у травні 1948 року, коли ініціатори європейської інтеграції провели Конференцію міжнародного комітету рухів за європейську єдність у м. Гаага. В резолюції вказаної Конференції, зокрема, було сказано, що Конгрес вважає, що майбутній союз або федерація має бути відкритим для всіх європейських країн, в яких існує демократичне правління і які зобов'язуються дотримуватись Хартії прав людини, приймає рішення заснувати Комісію для негайного вирішення по-

<sup>563</sup> Віхров О.П., Віхрова І.О. Теорія держави і права: курс лекцій: навч. посіб. Чернігів: Десна Поліграф, 2015. 303 с.

<sup>564</sup> Комаров В.В., Бігун В.А., Баранкова В.В. та ін. Курс цивільного процесу: підручник / за ред. В.В. Комарова. Харків: Право, 2011. 1352 с.

<sup>565</sup> Кравцов А. Пріоритет прав і свобод людини та громадянина – провідний принцип діяльності міліції України. *Юридична Україна*. 2010. № 6. С. 27–31.

двійного завдання – підготовки проекту такої Хартії та визначення стандартів, яким повинна відповідати держава, що прагне називатись демократичною<sup>566, 567</sup>. Пріоритетом для будь-якої держави має бути дотримання прав і свобод людини. У 1991 р. Україна, ставши незалежно державою, зробила перший крок на шляху до ствердження демократичності, верховенства права. Так, у Конституції України окремий розділ присвячено правам і свободам людини і громадянина. Стаття 21 Конституції України визначає, що всі люди є вільні й рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Згідно зі статтею 22 Основного Закону держави права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. У ч. 3 статті 22 Конституції України підкреслюється, що за прийняття нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод<sup>568</sup>. Характеризується принцип трьома головними рисами: кожна влада має обмеження для своєї діяльності; у кожної людини є своя суверенна сфера, в яку ніяка влада не може втручатися; кожна людина може виступити проти держави або іншого індивіда з метою захисту своїх прав. Разом із тим, важливо усвідомлювати, що будучи фундаментальними, права людини не є абсолютними. У ліберальному дискурсі такі обмеження характеризуються висловом: «Ваші права закінчуються там, де починаються права інших людей»<sup>569</sup>. Таким чином, принцип пріоритетності прав людини є одним з елементів прояву демократії в діяльності органів публічної адміністрації, людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю, також це проявляється у наданні громадянам можливості користуватися своїми правами без втручання держави в інакшому випадку захищати їх у судовому порядку.

Діяльність місцевих державних адміністрацій є гласною. Вони інформують органи влади і управління, трудові колективи, громадські організації, населення і засоби масової інформації про

<sup>566</sup> Дейніс Н. Європа: історія / пер. з англ. П. Тарашук, О. Коваленко. 2-е вид. Київ: Вид. Соломії Павличко «Основи», 2001. 1463 с.

<sup>567</sup> Tymoshenko O. European experience of human rights protection in Ukraine. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/2/16.pdf>.

<sup>568</sup> Кравцов А. Пріоритет прав і свобод людини і громадянина – провідний принцип діяльності міліції України. *Юридична Україна*. 2010. № 6. С. 27–31

<sup>569</sup> Офіційний сайт ГУ ДСНС України у Полтавській області / Реалізація і захист прав людини у Конституції України. URL: <https://pl.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/17028.html>

свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо благоустрою конкретної територіальної одиниці<sup>570</sup>. Принцип гласності – це загальноприйнята політика, яка проводиться державою для максимально відкритої діяльності органів публічної адміністрації та вільному доступі громадян до інформації.

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів буквально означає те, що у своїй діяльності посадові та службові особи органів місцевого самоврядування повинні керуватись не тільки інтересами конкретних територіальних громад, а й враховувати інтереси загальнодержавні (національні). Те саме має бути і з боку органів державної влади при вирішенні місцевих проблем<sup>571</sup>. Принцип поєднання місцевих і державних інтересів означає, що органи місцевої державної адміністрації у своїй діяльності повинні враховувати не тільки інтереси власної територіальної одиниці, але й національні інтереси визначені на державному рівні. Принцип поєднання державних і місцевих інтересів знайшов своє закріплення в статті 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Місцеві державні адміністрації є місцевими органами виконавчої влади загальної компетенції, їх правотворча діяльність розповсюджується на економічне, соціально-культурне та адміністративно-політичне життя регіону. Суспільні правовідносини, які виникають у зазначених сферах, потребують правового регулювання з врахуванням загальнодержавних інтересів, місцевих потреб, так і в поєднанні місцевих та державних вимог. У деяких регіонах України місцеві умови дуже різноманітні та індивідуальні (соціальні потреби населення, розвиток промисловості тощо), інколи навіть унікальні, а тому всі ці вимоги та потреби не можуть бути враховані при централізованому управлінні. Крім того, економічний розвиток регіонів не однаковий, у деяких областях, містах або районах виникає необхідність прийняття окремого нормативно-правового акту, тоді як в інших – такої необхідності може й не бути. Тому «Типові положення...», «Типові інструкції...», «Типовий регламент...» тощо, які видаються центральними органами виконавчої влади, потребують певної адаптації до місцевих потреб, звісно, з урахуванням державних вимог.

<sup>570</sup> Кравцов А. Пріоритет прав і свобод людини та громадянина – провідний принцип діяльності міліції України. *Юридична Україна*. 2010. № 6. С. 27–31.

<sup>571</sup> Демків Р.Я. Конституційне право України: курс лекцій. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 332 с.

До спеціальних принципів правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій можна віднести:

- поєднання динамізму та стабільності;
- оперативності;
- планування та прогнозування;
- професіоналізму;
- ефективності та послідовності;
- фінансової і матеріальної забезпеченості правотворчого акту;
- інформаційно-правового забезпечення правотворчих рішень;
- врахування соціальної, історичної або іншої специфіки регіону;
- регулювання взаємовідносин суспільства й публічної адміністрації.

Принцип поєднання динамізму та стабільності – означає створення стабільного нормативно-правового акта та одночасно можливість внесення до нього змін та доповнень. Правотворчий акт місцевої державної адміністрації повинен відображати динаміку суспільних відносин та тенденції розвитку території.

Принцип оперативності означає своєчасність правотворчої діяльності місцевих держадміністрацій. Правотворчість обумовлена розвитком суспільних відносин, необхідністю регулювання одних суспільних відносин, зміни, доповнень та скасування інших. Якщо розпорядження, що готується, тягне за собою зміни або доповнення до інших розпоряджень, то ці зміни або доповнення включаються до проекту розпорядження, що готується, або подаються окремим актом одночасно з проектом. За наявності розбіжностей щодо проекту розпорядження керівник органу, який вносить проект, повинен забезпечити їх обговорення із заінтересованими органами та організаціями з метою пошуку взаємоприйнятного рішення. У разі потреби зазначається, які розпорядження мають бути визнані такими, що втратили чинність, а до яких повинні бути внесені зміни у зв'язку з прийняттям розробленого проекту розпорядження, а також пропозиції щодо розроблення нормативно-правових актів, необхідних для реалізації проекту розпорядження, що вноситься.

Принцип планування та прогнозування дозволяє уникнути хаотичності при здійсненні правотворчої діяльності місцевими державними адміністраціями, досягти несуперечливої та внутрішньо узгодженої, строго ієрархічної системи правових актів. Планування

правотворчості означає, перш за все, з'ясування того кола суспільних відносин, котрі необхідно врегулювати на даному етапі розвитку регіону. Плани роботи місцевої державної адміністрації повинні передбачати перелік актуальних питань, пов'язаних з реалізацією заходів соціально-економічного розвитку території або окремих її адміністративно-територіальних одиниць, функціонуванням галузей національної економіки та розв'язанням проблем соціальної сфери, поліпшенням діяльності місцевих органів виконавчої влади, їх взаємодією з органами місцевого самоврядування, що потребують розгляду на засіданнях колегії, нарадах у голови місцевої державної адміністрації та його заступників і життя додаткових заходів для їх вирішення<sup>572</sup>.

Принцип професіоналізму означає, що у правотворчому процесі повинні брати участь висококваліфіковані спеціалісти відповідних галузей науки, наукових установ, юристи, які мають відповідні знання та навички створення проектів правових актів. Саме такі спеціалісти апарату місцевих державних адміністрацій повинні розробляти проекти розпоряджень та забезпечувати їх інформаційний супровід, а головне завдання голови держадміністрації визначення ідей та цілей проекту, основного змісту та принципів, вибір оптимального варіанту розпорядження серед підготовлених і його прийняття.

Принцип ефективності та послідовності правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій обумовлює ефективність діяльності самої держадміністрації як місцевого органу виконавчої влади, так і дієвість нормативно-правових актів останньої. Цей принцип проявляється насамперед у кількості, характері та дієвості прийнятих розпоряджень. Дотримання принципу послідовності правотворчої діяльності дозволяє місцевим держадміністраціям розвивати та удосконалювати процес розробки та видання правових актів управління з урахуванням наявного досвіду у відповідній сфері або галузі, надає можливість належним чином оцінити подальший розвиток правотворчого процесу, розробити механізм його удосконалення.

Принцип фінансової і матеріальної забезпеченості правотворчого акту є необхідною гарантією реальності актів місцевих дер-

<sup>572</sup> Hlushchenko Y. Principles of law-making activity of local state administrations. *Law forum*. 2008. № 2. P. 66–72.

жовних адміністрацій. Ефективність дії правових актів місцевих держадміністрацій залежить від їх фінансової забезпеченості, наявності економічних гарантій впровадження даних актів у життя, в іншому випадку їх положення залишаються тільки на папері. Проекти розпоряджень із питань соціально-економічного розвитку відповідної території у разі необхідності попередньо обговорюються на засіданнях колегії місцевої державної адміністрації. Фінансово-економічне обґрунтування проекту розпорядження подається у разі, коли його реалізація потребує матеріальних та інших витрат. Наводиться розрахунок необхідних асигнувань на реалізацію розпорядження із зазначенням конкретних витрат і джерел їх покриття.

Принцип інформаційно-правового забезпечення правотворчих рішень полягає в необхідності збору інформації про стан правового забезпечення у даній сфері суспільних відносин, перелічуються неврегульовані питання і пропонується механізм їх вирішення. При складанні проекту розпорядження необхідно проводити аналіз чинного законодавства, правозастосовної практики, узагальнити існуючі на регіональному рівні проблеми, звернути увагу на досвід вирішення подібних проблем в інших областях або районах. Обґрунтованість прийняття будь-якого правотворчого акту місцевими державними адміністраціями і ефективність його дії залежить від максимально повного об'єму інформації по даній проблемі саме на підготовчій стадії правотворчого процесу. Нестабільність правових актів управління, а також їх незначний вплив на суспільні відносини обумовлюється також неповнотою та недостовірністю інформації, яка використовується для прийняття певного акту.

Принцип врахування соціальної, історичної або іншої специфіки регіону у правотворчій діяльності обумовлюється врахуванням цілої низки факторів: економіко-територіальний – кліматичні умови, переважання різних галузей господарства в залежності від географічного розташування регіону (промисловість, сільське господарство, видобування корисних копалин, лісове господарство та інше); демографічний – різна чисельність населення регіону, приріст або зменшення чисельності населення, співвідношення міського та сільського населення, працездатного і непрацездатного населення і т.ін.; національно-культурний та релігійний фактор – історія населення регіону, різні культурні цінності, переважання певної релігії, національні звичаї, традиції, правова культура, пра-

восвідомість населення регіону; соціально-політичний фактор – різноманітна діяльність суб'єктів правотворчої ініціативи, лобізм, правові сподівання населення тощо<sup>573</sup>.

Принцип регулювання взаємовідносин суспільства й публічної адміністрації включає в себе: служіння публічної адміністрації суспільству й людині; обмеженість втручання публічної адміністрації в громадянське й особисте життя людини; повноту прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері; зв'язаність публічної адміністрації законом і підконтрольність їх суду; оптимальне доповнення й урівноваження державновладних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів місцевого самоврядування; принципи гласності, відповідальності, самостійності діяльності публічної адміністрації<sup>574</sup>. Ці прояви мають пріоритетне галузеве значення та характеризуються певним змістом.

Проаналізувавши інформацію щодо принципів діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні, ми можемо зробити такі висновки:

- принцип відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність означає перш за все юридичну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків, передбачених законодавством посадовими особами місцевих державних адміністрацій;
- принцип верховенства права є фундаментальними принципом діяльності місцевих державних адміністрацій, оскільки цей орган публічної влади діє виключно в межах закону від імені українського народу, а у випадку порушення законодавства посадовими особами цього державного органу будь-який громадянин нашої держави може звернутися до суду для відновлення своїх законних прав, свобод та інтересів;
- принцип законності місцевих державних адміністрацій проявляється в усіх сферах їхньої діяльності, оскільки загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених державою, повинен дотримуватися кожен суб'єкт, який має публічно-правові відносини з цим органом публічної адміністрації;

<sup>573</sup> Hlushchenko Y. Principles of law-making activity of local state administrations. *Law forum*. 2008. № 2. P. 66–72.

<sup>574</sup> Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. та ін. Адміністративне право України: підручник; за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

- принцип пріоритетності прав людини є одним з елементів прояву демократії в діяльності органів публічної адміністрації, коли людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю, також це проявляється у наданні громадянам можливості користуватися своїми правами без втручання держави, в інакшому випадку захищати їх в судовому порядку;
- принцип гласності – це загальноприйнята політика, яка проводиться державою для максимально відкритої діяльності органів публічної адміністрації та вільному доступі громадян до інформації;
- принцип поєднання місцевих і державних інтересів означає, що органи місцевої державної адміністрації у своїй діяльності повинні враховувати не тільки інтереси власної територіальної одиниці, але й національні інтереси, визначені на державному рівні.

Отже, принципи діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні – це комплекс керівних засад, визначених законодавством, обов'язкових для виконання посадовими особами цього органу своїх обов'язків щодо благоустрою території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та задоволення інтересів громадян, що на ній проживають.

В умовах сьогодення надзвичайно важливими є принципи діяльності державних службовців. Відповідно до Закону України «Про державну службу» ця служба здійснюється відповідно до принципів, що узагальнені в таблиці 3.6.5.

**Таблиця 3.6.5**

**Принципи здійснення державної служби в Україні<sup>575</sup>**

<b>Принцип</b>	<b>Зміст</b>
Верховенство права	Забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина (відповідно до Конституції) державним службовцем під час виконання завдань і функцій держави
Законність	Обов'язок державного службовця діяти виключно на підставі, у межах закону

<sup>575</sup> Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

<b>Принцип</b>	<b>Зміст</b>
Професіоналізм	Високий рівень знань про основи професії. Державний службовець має компетентно, об'єктивно та неупереджено виконувати професійні обов'язки, постійно підвищувати свою професійну компетенцію
Патріотизм	Вірність і служіння українському народові
Цілісність	Прихильність державного службовця до захисту громадських інтересів та його відмова від поширеності приватних інтересів при здійсненні наданих повноважень
Ефективність	Обґрунтоване й ефективне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики
Забезпечення рівного доступу до державної служби	Заборона всіх форм і проявів Дискримінація, відсутність необґрунтованих обмежень або невиправданих переваг
Політична неупередженість	Запобігання впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації власного ставлення до політичних партій та власних політичних поглядів під час виконання професійних обов'язків
Прозорість	Вільний доступ до інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України
Стабільність	Призначення державних службовців на невизначений термін, за винятком визначених випадків відповідно до закону, незалежність складу персоналу державної служби від зміни політичного керівництва державних установ

Оскільки деякі посадові особи місцевих державних адміністрацій є державними службовцями, для них притаманні обов'язкові правила поведінки. До того ж вони несуть персональну відповідальність перед головами відповідних державних адміністрацій за виконання покладених на ці підрозділи обов'язків.

І. Дишелєва визначила основні обов'язки державних службовців відповідно до Закону України «Про державну службу». До них належать: повага до особистості, честі та гідності, справедливого і шанобливого ставлення лідерів, колег та інших осіб; чітке регу-

лювання службових обов'язків; встановлення належних умов праці та матеріально-технічної підтримки державних службовців; винагорода залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та звання; гарантування права на відпустку, соціальне забезпечення та пенсію відповідно до положень Закону; професійне навчання; просування по службі з урахуванням професійної компетентності та старанного виконання службових обов'язків; участь у профспілках і в діяльності об'єднань громадян (за винятком політичних партій); оскарження рішення про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з державної служби у встановленому законом порядку, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінки офіційної діяльності; захист від незаконного переслідування державними органами та їх посадовими особами у разі повідомлення про порушення вимог Закону України «Про державну службу»; отримання від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій необхідної інформації з питань, що належать до його компетенції; безперешкодне ознайомлення з документами про проходження державної служби; проведення на його прохання службового розслідування з метою усунення необґрунтованих, на його думку, тверджень чи підозр<sup>576</sup>.

У цьому контексті доречно розглянути функціональні повноваження та обов'язки голів місцевих державних адміністрацій. Голова очолює облдержадміністрацію, здійснює керівництво її діяльністю, діє відповідно до вимог Конституції України, Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Здійснює контроль та забезпечує виконання законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня. Представляє облдержадміністрацію у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими і релігійними організаціями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами та іншими особами як в Україні, так і за її межами. Одноосібно видає розпорядження. Призначає на посади та звільняє з посад першого заступника голови, заступників голови, керівника апарату облдержадміністрації відповідно до законодавства про місцеві державні адміністрації. Призна-

<sup>576</sup> Дишелева І. Права та обов'язки державних службовців. *Підприємство, господарство і право*. 2019. № 6. С. 152–156.

чає на посади та звільняє з посад керівників структурних підрозділів облдержадміністрації в порядку, передбаченому законодавством про державну службу, присвоює їм ранги державних службовців, приймає рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності. Призначає та звільняє з посад радників голови облдержадміністрації. Приймає рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності<sup>577</sup>.

Також голови місцевих державних адміністрацій затверджують структуру облдержадміністрації, утворюють, реорганізують, ліквідують відповідно до законодавства її структурні підрозділи; штатні розписи структурних підрозділів облдержадміністрації. Конкретний голова місцевої державної адміністрації укладає та розриває контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління облдержадміністрації, або уповноважує на це своїх заступників; координує діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, сприяє їм у виконанні покладених на них завдань; погоджує у встановленому порядку призначення на посади та звільнення з посад їх керівників; порушує перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про їх відповідність займаній посаді; погоджує у встановленому порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників не підпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України; подає на розгляд обласної ради проєкт бюджету та програму соціально-економічного розвитку області, проєкти рішень обласної ради, розробником яких є облдержадміністрація; організовує виконання бюджету та затверджених обласною радою програм, звітує перед нею про їх виконання<sup>578</sup>.

Кожна демократична держава мусить піклуватися про права та свободи суспільства, яке проживає на її території. Місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу на конкретних адміністративно-правових територіях України та забезпечують ос-

<sup>577</sup> Офіційний сайт Полтавської обласної адміністрації / Функціональні повноваження голови обласної державної адміністрації. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/page/funkcionalni-povnovazhennya-golovi-oblasnoyi-derzhavnoyi-administraciyi>

<sup>578</sup> Там само.

новні життєво необхідні напрямки діяльності людей, що проживають на конкретній адміністративно-територіальній одиниці.

У сучасних умовах зрозуміло, що сформована за роки незалежності України модель державного управління на місцях потребує значної модернізації та оптимізації функцій усіх місцевих органів державної виконавчої влади, оскільки вони максимально наближені до населення й безпосередньо втілюють у життя норми Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів. Пошук оптимальної моделі територіальної організації влади пов'язаний з децентралізацією та деконцентрацією повноважень центральних органів виконавчої влади, їх розмежуванням та збалансуванням з метою уникнення дублювання повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування<sup>579</sup>.

Чітке визначення завдань місцевих державних адміністрацій відіграє важливу роль у становленні та функціонуванні цього органу. Тобто, як ми вже з'ясували, адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій Україні полягає в їхніх правах та обов'язках. Це два основні елементи адміністративно-правового статусу, які повинні бути чітко визначеними в законодавстві України. Крім того, це стосується і додаткових елементів – таких як компетенція, адміністративно-правова відповідальність.

Одним із важливих напрямів удосконалення адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні є формування на регіональному й місцевому рівнях демократичної, гнучкої та ефективної організації управління, а метою реформування місцевих органів виконавчої влади – підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на регіональному рівні; вироблення форм та методів здійснення державної політики уряду адаптованих до відповідних регіонів України з врахуванням соціально-економічних, ресурсних та культурних особливостей регіонів; спрямування діяльності місцевих органів виконавчої влади на забезпечення реалізації прав і свобод громадян в усіх сферах господарської діяльності; розширення спектру державних послуг, підвищення їхньої якості, спрощення процедури їх надан-

<sup>579</sup> Андреев В. Проблеми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління*: зб. статей. Харків: ХарPI НАДУ «Магістр», 2004. Вип. 5. Державне управління та шляхи удосконалення політичної системи: матеріали наук. – практ. конф. (24.09.2003 р.). 200 с.

ня та прискорення отримання громадянином кінцевого пакету відповідної документації; гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку; сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі чіткого функціонального розмежування його повноважень з органами виконавчої влади; підвищення рівня відповідальності і підзвітності територіальних підрозділів центральних органів державної виконавчої влади перед місцевими державними адміністраціями<sup>580</sup>.

Ініціатива вдосконалення та зміни адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій повинна виходити від посадових осіб цих органів.

---

<sup>580</sup> Концептуальні засади реформування місцевих органів влади та напрями регіональної політики. URL: [https://studopedia.com.ua/1\\_137898\\_kontseptualni-zasadi-reformuvannya-mistsevih-organiv-vladi-ta-napryami-regionalnoi-politiki.htm](https://studopedia.com.ua/1_137898_kontseptualni-zasadi-reformuvannya-mistsevih-organiv-vladi-ta-napryami-regionalnoi-politiki.htm)

# ВИСНОВКИ

У результаті виконання монографічного дослідження розв'язано важливу наукову проблему, яка має істотне теоретичне і практичне значення для дослідження та вдосконалення нормативно-правового регулювання відносин приватно-правового та публічно-правового характеру між суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, органами державної влади і місцевого самоврядування.

Основні результати дослідження полягають у наступному:

1. Організаційно-господарські відносини виникають на різних рівнях, як на рівні економіки загалом, так і на рівні окремого суб'єкта господарювання; регулюються нормами господарського законодавства; складаються стосовно управління, організації та регулювання господарською діяльністю органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, наділеними господарською компетенцією.

2. Останнім часом усе більшу підтримку отримує ідея щодо можливості створення особливої децентралізованої системи вирішення спорів, що виникають у сфері комерційних та цифрових технологій на наднаціональному рівні (квазісудові утворення). Однак, незважаючи на простоту та ефективність такої технології розгляду спорів, залишається невирішеною ціла низка питань як організаційного, так і процедурно-процесуального характеру, що перешкоджають їх широкому поширенню.

3. Організаційно-правові засади проведення прикордонного та митного контролю по ділянці залізниці в умовах активної російської воєнної агресії проти України потребують переосмислення та удосконалення.

Дослідження специфіки проведення контрольних процедур на ділянці залізниці вказало на відсутність тісної співпраці між уповноваженими особами як з боку фахівців прикордонної служби, так і представників регіональних митниць.

Встановлено, що досягти високої ефективності системи прикордонного та митного контролю по ділянці залізниць можливо за умови наявності дієвої нормативної правової бази, доцільною структурною побудовою контролюючих органів, диференційова-

ною технологією прикордонного та митного контролю, використанням під час проведення контрольних процедур новітніх технічних досягнень і засобів об'єктивного дистанційного контролю.

4. З метою вдосконалення контрольних процедур та з огляду на воєнні дії в Україні запропоновано створення комплексної комісії з правом прийняття управлінських рішень у системі проведення контрольних процедур, до складу якої ввести представників прикордонної служби, підприємств залізничного транспорту та регіональних митниць з повноваженнями відстеження якісного виконання контрольних дій під час перетину державного кордону по ділянці залізниць.

5. Рекомендовано та обгрунтовано доцільність впровадження понятійної категорії «комплексне управління контрольними процедурами при перетині державного кордону по ділянці залізниць», яка за сутнісним змістом представляє собою сукупність організаційно-управлінських сегментів адаптованих уповноваженими представниками прикордонної служби, підприємств залізничного транспорту та регіональних митниць, здатних забезпечити виконання принципу законності при проведенні контрольних процедур щодо переміщення пасажирів, багажів та вантажів через державний кордон України по ділянці залізниць. Вважаємо, що такий підхід надасть можливість не лише покращити проведення контрольних процедур, а й сприятиме зміцненню національної безпеки на ділянці залізниць.

6. На сьогодні триває децентралізація адміністративних послуг від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, що надаються юридичним особам на місцях. На цей процес значний вплив мають зміни у структурі територіальних органів центральних органів виконавчої влади, цифровізація адміністративних послуг, підготовка інфраструктури для надання адміністративних послуг. Перелік адміністративних послуг, що надає орган місцевого самоврядування, залежить від інституційної спроможності. Розвиток реєстраційних правовідносин на рівні органів місцевого самоврядування свідчить про незворотність процесу делегування таких повноважень центральними органами виконавчої влади. Це призводить до збільшення кількості суб'єктів надання таких послуг, демонополізації адміністративних реєстраційних послуг, наповнення бази даних Єдиних державних реєстрів, виконання функцій

держави на високому організаційно-правовому рівні. Тому питання надання адміністративних реєстраційних послуг органами місцевого самоврядування юридичним особам потребує подальших наукових досліджень.

7. Відсутність у місцевих органів влади можливостей впливати на визначення пільг, пільг і ставок місцевих податків і зборів не сприяє підвищенню конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості регіонів. Необхідно вирішити питання щодо наділення органів місцевого самоврядування, органів місцевого самоврядування та територіальних громад повноваженнями щодо встановлення елементів місцевих податків і зборів.

8. Громадянське суспільство є виразником та захисником інтересів і прагнень різноманітних суспільних груп та громадян. Громадянське суспільство здатне зробити значний внесок у сталий розвиток держави шляхом надання соціальних послуг, забезпечення здійснення соціального підприємництва, збільшення кількості робочих місць і самозайнятих осіб, поліпшення бізнес-середовища, протидії корупції, сприяння прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування та реалізації інших суспільно корисних проєктів. Інститути громадянського суспільства в Україні також відіграють активну роль у сприянні відновленню територіальної цілісності та розбудові миру. Важливим завданням формування правової демократичної держави і громадянського суспільства в Україні є насамперед збереження громадянської злагоди та організація належного виконання та застосування законів. Вирішальна роль у виконанні цивільно-правових норм належить самим громадянам, які мають бажання бути громадянами саме правової демократичної держави, а у сфері створення та застосування законів така роль належить державним, уповноваженим на те органам. В Україні є всі підстави для формування громадянського суспільства, оскільки держава поставила та вирішує завдання трансформування економіки на основі визнання приватної власності і підприємництва, впровадження в суспільно-політичний лад елементів демократії, зміцнення правового стану людини і громадянина. Водночас цивільне законодавство, безпосередньо Цивільний кодекс, закріпив розмаїття форм власності, включаючи і приватну. Важливо, що на законодавчому рівні також завдяки нормам цивільно-правового регулювання передбачено можливість формування громадянського

суспільства на основі приватної ініціативи, підприємництва і ринкових відносин, волонтерської діяльності та створення громадських, благодійних об'єднань. Усе це надає можливість у сучасному світі створювати дієве громадянське суспільство. Таким чином, формування громадянського суспільства є однією з найважливіших умов просування України шляхом проведення економічних, політичних і правових реформ, які передусім спрямовуватимуться на демократизацію громадського життя, лібералізацію економіки, захист прав і свобод людини і громадянина, становлення правової демократичної держави. Особливо важливо, що під час війни процеси розбудови громадянського суспільства не зупиняються, а навпаки продовжують розвиватися, але з урахуванням особливостей існуючих під час воєнного стану правовідносин в державі.

9. Процес гармонізації українського законодавства із системою права ЄС уповільнюється об'єктивною різницею історичного та соціокультурного розвитку правових систем, діючою кадровою політикою та бюрократичною системою в Україні<sup>581</sup>. Однак усі ці проблеми будуть обов'язково вирішені і українці з адаптованою власною ментальністю та адаптованою правовою системою стануть повноправним членом країн Європейського Союзу.

10. Правова природа несамостійної праці, незалежно від її організаційно-правової форми, базується на економічній складовій суспільно корисної праці, відповідно до чого, незалежно від правового режиму праці, в її основі лежить обмін здібностей людини (працівника) до праці на фінансові ресурси (гроші та інші засоби, що охоплюють можливість заробляти собі на життя працюю). Саме це, з урахуванням наслідків збройної агресії росії проти України, вимагає надання прогнозованого характеру відносинам у сфері праці в частині виплати працівниками заробітної плати, зокрема і тієї заробітної плати, що обліковується як заборгованість із виплати заробітної плати, що виникла внаслідок ведення бойових дій або дії інших обставин непереборної сили.

11. Удосконалення законодавства у сфері праці, що діє як спеціальні тимчасові норми на період дії воєнного стану, потребує вирішення правової проблеми щодо правової визначеності умов та критеріїв

---

<sup>581</sup> Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 16 червня 1994 р. Київ: Представництво Європейської Комісії в Україні, 1997. С. 27.

зупинення дії окремих положень колективного договору на період дії воєнного стану. Запропоновані нами доповнення до статті 11 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» спрямовані на забезпечення реалізації захисної функції трудового права і базуються на правовій природі методу трудового права як самостійної галузі права. Унормування порядку зупинення дії окремих положень колективного договору у разі виникнення об'єктивної потреби, спричиненої збройною агресією, бойовими діями тощо, спрямоване не лише на закріплення певних умов та критеріїв такого зупинення, а й на формування практики взаємодії між сторонами соціального діалогу на локальному рівні в кризових умовах.

12. Запровадження компенсаційних засобів для працівників, зайнятих на об'єктах критичної інфраструктури (в оборонній сфері, сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо), яким збільшено нормальну тривалість робочого часу до 60 годин на тиждень, та працівникам, зайнятим на об'єктах критичної інфраструктури (в оборонній сфері, сфері забезпечення життєдіяльності населення тощо), яким відповідно до законодавства встановлюється скорочена тривалість робочого часу, а у період дії воєнного стану тривалість їх робочого часу збільшено до 40 годин на тиждень, виступає правовим засобом вирівнювання правового становища працівників, нерівність умов праці яких зумовлена диференціацією правового регулювання праці, що вжита як крайній захід в умовах збройної агресії проти України. Вжиття таких компенсаційних засобів цілком відповідає єдності та диференціації правового регулювання праці в Україні та базується на традиційних законодавчих підходах до реалізації заходів з охорони праці, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності.

13. Конституційні засади, що регулюють відносини між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства, є ключовим елементом демократичного устрою України. Вони визначають розподіл повноважень, забезпечують баланс інтересів та сприяють ефективному функціонуванню держави та її інститутів.

Загалом конституційні засади, що регулюють відносини між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства, є динамічною системою, яка постійно розвивається та вдосконалюється. Розуміння цих засад та їх

ефективна реалізація є запорукою успішного розвитку демократії та громадянського суспільства в Україні.

14. Важливим аспектом правового регулювання щодо взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування є визначення їх компетенції. Органи державної влади здійснюють свої повноваження на загальнодержавному рівні, а органи місцевого самоврядування – на місцевому рівні.

Правові засади взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування є складним та багатограним питанням, яке потребує подальшого дослідження та вдосконалення. Проте існуюча правова база на практиці надає достатні умови для ефективної взаємодії цих органів в інтересах розвитку громад та держави в цілому.

Практичний аспект регулювання відносини між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства проявляється саме у взаємодії державного і недержавного. Конституція та закони України встановлюють різноманітні правові механізми, що забезпечують взаємодію між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та суб'єктами громадянського суспільства. Серед них, на нашу думку, можна виділити: консультативні та дорадчі органи; громадські слухання та обговорення; звернення громадян; громадський контроль.

15. Громадянське суспільство виступає важливим генератором, джерелом креативних ідей, пропозицій та ініціатив, спрямованих на вирішення певних нагальних суспільних проблем, а інколи позитивно впливає і на вдосконалення державної політики загалом.

16. Взаємодія громадянського суспільства з владою є двостороннім процесом, який вимагає взаємної поваги, довіри та готовності до діалогу. З огляду на це влада зі свого боку повинна створювати сприятливі умови для розвитку громадянського суспільства, забезпечувати доступ до інформації, гарантувати громадським організаціям свободу вираження поглядів, а також захищати права громадських активістів.

17. Ефективним інституалізаційним механізмом виконання завдань щодо вдосконалення участі громадянського суспільства в управлінні державою є форуми та конференції. Вказані заходи ефективно сприяють реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; формуванню громадської думки щодо реалізації державної політики з урахуванням

потреб громадянського суспільства; залученню представників зацікавлених сторін до процесу консультування і моніторингу результатів державної політики; здійсненню громадського моніторингу рішень чи результатів діяльності влади тощо.

18. У співвідношенні суспільства і держави можна виділяти різні етапи, які відрізняються між собою притаманними їм формами, принципами, методами, механізмами тощо, але всі вони зрештою демонструють ту роль і місце, які посідала держава в громадянському суспільстві. Ця роль і місце суттєво змінювалися і з плином часу дійшли тієї межі, коли в системі суспільних зв'язків домінуючим є їх відношення, що ґрунтується на принципах саморегуляції і самоуправління, за якими має перебудовуватись і формуватись державність. Остання у різних формах і з неодноманітним ступенем владності буде необхідна на весь найближчий період розвитку людства. Доказом цього стосовно громадянського суспільства і правової держави є те, що зі збільшенням інститутів громадянського суспільства, а саме політичних партій, рухів, громадських об'єднань тощо, діяльність держави, її регулятивна роль від цього не втратить своєї актуальності, хоча форми, методи, обсяг регулювання можуть змінюватись<sup>582</sup>.

19. Задля відновлення та розвитку територій й громад актуальності набуває більш активне залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень. Необхідним постає здійснення стратегічної взаємодії влади і громадянського суспільства. Основними напрямками стратегічної взаємодії влади і громадянського суспільства у сфері публічного управління та адміністрування в Україні мають бути: створення онлайн-платформ взаємодії влади і громадянського суспільства; створення та функціонування інституцій щодо взаємодії влади і громадянського суспільства; проведення консультацій із громадськістю, залучення її до здійснення державної політики; підтримка розвитку взаємодії влади і громадянського суспільства. Потребують оновлення механізми стратегічної взаємодії влади і громадянського суспільства, що потребує подальших наукових досліджень.

20. Демократичний розвиток суспільства неможливий без ефективної взаємодії суспільства та влади. Взаємодія має характер відносин й існує лише тоді, коли виділяються два чи більше елементів системи. Будучи визначальною філософською категорією, взаємо-

<sup>582</sup> Громадянське суспільство та правова держава: виклики сьогодення: монографія / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Л.Ф. Купіної, В.І. Шакуна. Київ: Алерта, 2023. С. 34.

дія відбиває аспект об'єктивних зв'язків, тому аналіз її змісту несе змістове навантаження в кожній конкретній науці. Наявність розвинутого громадянського суспільства є однією з передумов існування демократичної правової держави. Обов'язком правової держави є захист інтересів та прав громадян. Організації громадянського суспільства покликані забезпечити певний баланс між соціальними та політичними силами, регулювати відповідні відносини за допомогою правових норм. Отже, держава повинна сприяти розвитку громадянського суспільства, повинна залучати організації громадянського суспільства до боротьби з корупцією, проведення глобальних економічних та соціальних реформ тощо.

21. Одним із важливих напрямів удосконалення адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні є формування на регіональному й місцевому рівнях демократичної, гнучкої та ефективної організації управління, а метою реформування місцевих органів виконавчої влади – підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на регіональному рівні; вироблення форм та методів здійснення державної політики уряду, адаптованих до відповідних регіонів України з урахуванням соціально-економічних, ресурсних та культурних особливостей регіонів; спрямування діяльності місцевих органів виконавчої влади на забезпечення реалізації прав і свобод громадян у всіх сферах господарської діяльності; розширення спектру державних послуг, підвищення їхньої якості, спрощення процедури їх надання та прискорення отримання громадянином кінцевого пакету відповідної документації; гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку; сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі чіткого функціонального розмежування його повноважень з органами виконавчої влади; підвищення рівня відповідальності і підзвітності територіальних підрозділів центральних органів державної виконавчої влади перед місцевими державними адміністраціями<sup>583</sup>. Ініціатива вдосконалення та зміни адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій повинна виходити від посадових осіб цих органів.

<sup>583</sup> Концептуальні засади реформування місцевих органів влади та напрями регіональної політики. URL: [https://studopedia.com.ua/1\\_137898\\_kontseptualni-zasadi-reformuvannya-mistsevih-organiv-vladi-ta-napryami-regionalnoi-politiki.htm](https://studopedia.com.ua/1_137898_kontseptualni-zasadi-reformuvannya-mistsevih-organiv-vladi-ta-napryami-regionalnoi-politiki.htm)

## Список використаних джерел

1. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
2. Адміністративне право України / ред. Ю.П. Биток. Харків: Право, 2000.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
4. Андреев В. Проблеми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління*: зб. статей. Харків: ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. Вип. 5. Державне управління та шляхи удосконалення політичної системи: матеріали наук.– практ. конф. (24.09.2003 р.). 200 с.
5. Андрійко О.Ф. Контроль. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. Ю.С. Шемшученко та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Українська енциклопедія, 1998–2004. Т. 3: К-М. 2001. 792 с.
6. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус: монографія. Запоріжжя: ГУ «ЗІ-ДМУ», 2006. 248 с.
7. Архів рішень, прийнятих за результатами розгляду скарг у сфері державної реєстрації. URL: <https://minjust.gov.ua/m/arhiv-rishen-priynyatih-za-rezultatami-rozglyadu-skarg-u-sferi-derjavnoi-reestratsii>
8. Афонін Е. А., Гонюкова Л. В., Войтович Р. В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006.
9. Бабкіна О. В. Держава і громадянське суспільство: механізм стримувань і противаг. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія № 22 «Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін»*: зб. наук. пр. Київ: Видавництво національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова, 2010. Вип. 3. С. 5–11.

10. Бевз С.І. Державне управління у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади: монографія. Київ: Видавництво Ліра-К, 2019.
11. Беляневич О.А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти): монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 592 с.
12. Березан А.В. Поняття та ознаки господарських правовідносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип.2. Ч. 3. С. 33–38.
13. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. та ін. Адміністративне право України: підручник; за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
14. Біла В.Р. До питання сутності та змісту категорії «публічне адміністрування». *Науковий Вісник Міжнар. гуманітарного ун-ту. Серія: Юриспруденція*. 2018. № 35. С. 62–64.
15. Біла книга державної політики у сфері адміністративних послуг. Лютий 2020. С. 8–11. URL: <https://decentralization.ua/uploads/library/file/545/White-Book.pdf>
16. Білозерська Т. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2.
17. Бойко І.В. Право на свободу об'єднання: сутність, зміст і форми реалізації. *Журнал Східноєвропейського права*. 2015. № 13. С. 48–54.
18. Божко В.М. Правове підґрунтя для адаптації права України до права Європейського Союзу. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали II Всеукр. наук.– практ. конф. (м. Полтава, 23 листопада 2017 року): у 2 ч. Полтава: Россава, 2017. Ч. 1. С. 10–14.
19. Бойчук Р.П. Державне управління та державне регулювання економічної діяльності в Україні: проблеми правового регулювання. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2020. № 2 (15).
20. Босенко А.В. Організаційно-економічний механізм управління оподаткуванням сільськогосподарських товаровиробників в умовах поглиблення інтеграційних процесів: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03. Кіровоград: КНТУ, 2016. 271 с.

21. Бригінець О.О. Адміністративно-правовий статус Державної податкової служби України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2011. 18 с.
22. Бурило Ю.П. Види господарських інформаційних правовідносин. *Інформація і право*. 2013. № 1 (7). С. 35–44.
23. Буткевич С.А. Адміністративно-правовий статус Державного комітету фінансового моніторингу України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 24 с.
24. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
25. Василевська Т.Е. Особистісні виміри професійної етики державного службовця: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.03. Київ, 2010.
26. Венедіктов В.С. Роль сучасної концепції розвитку трудового права України в загальній доктрині розбудови громадянського суспільства та правової держави. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного Університету. Серія: Юриспруденція*. 2016. № 19. С. 70–73.
27. Веприцкий Р. Можливості розвитку транспортної інфраструктури: Україна в системі залізничної інфраструктури європейських країн. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 4. С. 355–361.
28. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навч. посіб. / авт. кол.: Ю.П. Сурмін, А.М. Михненко, Т.П. Крушельницька та ін.; за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю.П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А.М. Михненка. Київ: НАДУ, 2011.
29. Вінник О.М. Господарське право: навч. посіб. 2-е вид., змін. та доп. Київ: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008.
30. Вінник О.М. Господарське право: курс лекцій (загальна частина). Київ: Ліра-К, 2017. 240 с.
31. Віхров О.П. Недоговірні організаційно-господарські зобов'язання та їх види. *Вісник академії правових наук України: зб. наук. праць*. 2011. № 2 (65). С. 141–149.
32. Віхров О.П. Господарське право. Спеціальна частина. Київ: ВД «Слово», 2004.

33. Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2009.
34. Віхров О.П., Віхрова І.О. Теорія держави і права: курс лекцій: навч. посіб. Чернігів: Десна Поліграф, 2015. 303 с.
35. Возна О. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері господарювання: удосконалення законодавчого забезпечення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 2 (81). С. 121–129.
36. Врублевський О. Як залучити гранти для розвитку громад: поради старостам. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10564>
37. Гаврилова О.О. Проблеми правового регулювання дистанційної (надомної) роботи: *Актуальні проблеми трудового, земельного та екологічного права в умовах євроінтеграції: матеріали круглого столу* (м. Ірпінь, 7 жовтня 2020 р.). Ірпінь, 2020. С. 32–35.
38. Галуцько В.В., Курило В.І., Коросєд С.О. та ін. Адміністративне право України: навч. посіб.; за ред. проф. В.В. Галуцька. Т. 1. Загальне адміністративне право. Херсон: Гринь Д.С., 2015.
39. Гарагонич О.В. Поняття та ознаки господарської компетенції. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 93–96.
40. Гарасимів Т.З., Дашо Т.Ю. Основні інститути громадянського суспільства та правової держави: засади взаємодії. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2015. № 813. С. 96–107. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2015\\_813\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_813_18)
41. Гарбар Ж.В., Бондалетова Т.О. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Економіка та держава*. 2021. № 6. С. 45–51.
42. Гарькавенко К.В. Концептуальні засади та принципи розвитку власної доходної бази місцевого самоврядування. *Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси*. 2013. № 2. С. 115–122
43. Гегель Г.В.Ф. Основи філософії права, або Природне право і державознавство/ пер. з нім. Р. Осадчука та М. Кушніра. Київ: Юніверс, 2000.
44. Генштаб ЗСУ, Мінцифра та UNITED24 збирають Армію дронів. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/genshtab-zsu-mintsifra-ta-united24-zbirayut-armiyu-droniv>

45. Гетьман Є.А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання: монографія. Харків: Оберіг, 2014. 308 с.
46. Гетьман Є. Нормотворча діяльність місцевих державних адміністрацій: проблемні питання та шляхи вдосконалення. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1 (7). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2015\\_1\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_1_22)
47. Гнатівський М.М. Європейський правовий простір. Концепція та сучасні проблеми. Київ: Промінь, 2005. 224 с.
48. Гнатівський М.М. Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2002. 22 с.
49. Говоруха В.Б., Дубель О.В. Механізація і автоматизація ділових процесів. *Актуальні проблеми автоматизації та інформаційних технологій*. Дніпропетровськ, 2013. Т. 17. С. 1–6.
50. Головка В.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018.
51. Головка В. Право на участь в управлінні державними справами: нотатки до наукової дискусії. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 93–99. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/08/19.pdf>
52. Голосніченко І. П Шляхи реформування інституту митних брокерів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 116–119.
53. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: зб. наук. пр.* 2011. № 1 (9). С. 147–155.
54. Горбатюк С.Є. Інститути громадянського суспільства у системі соціогуманітарної безпеки: сучасні реалії і тенденції розвитку. *Ефективність державного управління*. Львів, 2017. Вип. 4. С. 45. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2017\\_4\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_4_6)
55. Горелов Д. Внесок організацій громадянського суспільства у формування громадянської культури. *Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою: зб. матеріалів міжнар. наук.–практ. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ)*. Київ,

2013. URL: [https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2014-07/Gromada\\_Ukraine-119ff.pdf](https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2014-07/Gromada_Ukraine-119ff.pdf)
56. Господарське право: підручник / за ред. О.П. Подцерковного. 2-ге вид., доп. і перероб. Харків: Одіссей, 2012.
57. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
58. Грабильніков А.В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2006. 20 с.
59. Гранти на зміцнення місцевого самоврядування та підтримку децентралізації проекту USAID «ГОБЕРЛА». Центр розвитку «Час змін». URL: <https://chaszmin.com.ua/granty-na-zmitsnennya-mistsevogo-samovryaduvannya-ta-pidtrymku-detsentralizatsiyi-proyektu-usaid-goverla/>
60. Гречко А.В. Інтелектуалізація та впорядкування інтерфейсів систем електронного документообігу: автореф. дис. ... канд. фіз.-мат. наук: 01.05.03. Київ, 2006. 19 с.
61. Гришина Ю.М., Чанишева Г.І. Основні тенденції розвитку трудового права в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2022. С. 376–381.
62. Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку: монографія / Г.Ю. Васильєв, В.Д. Воднік, О.В. Волянська та ін.; за ред. М.П. Требіна. Харків: Право, 2013. 536 с. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10902/1/Gromad\\_suspilstvo\\_2013.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10902/1/Gromad_suspilstvo_2013.pdf)
63. Громадянське суспільство та права держава: виклики сьогодення: монографія / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Л.Ф. Купіної, В.І. Шакуна. Київ: Алерта, 2023.
64. Гузенко О.П. Контроль за якістю надання брокерських послуг згідно укладених договорів доручення. *Регламентация договірних відносин в умовах воєнного стану*: зб. матеріалів наук.–практ. семінару (м. Київ, 05 жовтня 2023 року). Київ: Нац. акад. прав. наук України, 2023. С. 98.
65. Данелюк В.І. Адміністративно-правові засади контролю за посередницькою діяльністю в галузі митної справи: ав-

- тореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 20 с.
66. Дахова І.І. Участь громадян в управлінні державними справами: питання теорії та практики. *Форум права*. 2014. № 3. С. 102–109. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_3\\_18.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_18.pdf)
  67. Дейніс Н. Європа: історія / пер. з англ. П. Тарашук, О. Коваленко. 2-е вид. Київ: Вид. Соломії Павличко «Основи», 2001. 1463 с.
  68. Демків Р.Я. Конституційне право України: курс лекцій. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 332 с
  69. Дем'яненко В.Є. Модернізація сільських територіальних громад та фінансового механізму забезпечення їх розвитку. *Вісник Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету*. 2015. № 4. С. 115–120.
  70. Деревянко Б. Міркування про необхідність запровадження концепції розвитку «приватного права» та визначення її назви і змісту. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 4. С. 245–250.
  71. Деревянко Б.В., Грещук Г.І., Туркот О.А. Застосування альтернативних способів захисту прав суб'єктів господарювання: українські реалії та досвід країн ЄС. *EconomicsandLaw*. 2023. № 1. С. 34–42.
  72. Державна політика: підручник / ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2014. 448 с.,
  73. Держреєстрація права власності на нерухоме майно. Ідентифікатор послуги 00041 / Портал Дія. URL: <https://guide.diiia.gov.ua/view/derzhavna-reiestratsiia-prava-vlasnosti-na-nerukhome-maino-prava-dovirchoi-vlasnosti-ia-k-sposobu-zabezpechennia-vukonannia-zobov-7c7aee7d-bed3-497c-8ff9-c4f855272a48>
  74. Деякі питання документування управлінської діяльності: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 17.01.2018 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-p>
  75. Деякі питання розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації та проведення моніторингу реалізації зазначених Стратегії і плану заходів: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 04.08.2023 р. № 817. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817-2023-%D0%BF#Text>

76. Дегтяр О. А. Загальнотеоретичні проблеми адаптації правової системи України до законодавства Європейського Союзу. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти: матеріали II Всеукр. наук.–практ. конф. (м. Полтава, 23 листопада 2017 року): у 2 ч.* Полтава: Россава, 2017. Ч. 1. С.26–28.
77. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку: навч. посіб. / В. Мамонова, Н. Балдич, Н. Гринчук, Л. Чорній, К. Рубановський, М. Борода. Київ: Центр громадської експертизи. Проект «Місцевий економічний розвиток міст України», 2013. 176 с.
78. Дишелева І. Права та обов'язки державних службовців. *Підприємництво, господарство і право.* 2019. № 6. С. 152–156.
79. Добкін М. М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 22 с.
80. Договір про Європейський Союз (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/153773\\_\\_595905](https://zakononline.com.ua/documents/show/153773__595905)
81. Додіна Є. С. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2002. 17 с.
82. Дозвіл на виконання будівельних робіт. Ідентифікатор послуги 00137 / Портал Дія. URL: <https://guide.diiia.gov.ua/view/vudacha-dozvolu-na-vykonannia-budivelnykh-robit-2515ce43-d9a2-4644-9850-af44edb39540>
83. Долгіх Н. Перспективи та шляхи розвитку українського трудового законодавства в умовах інтеграції України в Європейський Союз. *Актуальні проблеми державного управління.* 2021. № 1 (82). С. 95–99.
84. Дяченко С. А. Партисипативний бюджет як інструмент підвищення ефективності місцевими фінансами України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2019. Т. 30. № 1. С. 26–30.
85. Емерсон М. та Мовчан В. Н. Поглиблення відносин між ЄС та Україною. Київ, 2019.
86. Європейська хартія місцевого самоврядування: хартія від 15 жовт. 1985р.: ратифікована законом України від 15 лип.

- 1997 р. № 452/97-ВР. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036)
87. Європейський Союз відкрив переговори про вступ України. [https://jurliga.ligazakon.net/news/228712\\_vropeyskiy-soyuz-vdkriv-peregovori-pro-vstup-ukrani](https://jurliga.ligazakon.net/news/228712_vropeyskiy-soyuz-vdkriv-peregovori-pro-vstup-ukrani)
88. ЄС офіційно почав переговори про вступ України та Молдови. URL: <https://hromadske.ua/polityka/226609-yes-ofitsiynopochav-perehovory-pro-vstup-ukrayiny-ta-moldovy>
89. Журавльов Д.В. Критерії ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2 (2). С. 35.
90. Загальні правила, що застосовуються до меморандумів про фінансування. Верховна Рада України. Редакція від 12.12.2006 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_106#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_106#Text)
91. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний: підручник. Київ, 2006. 685 с.
92. Зезека Н.О. Адміністративно-правовий статус державної служби зайнятості України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 23 с.
93. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>
94. Золотарьова М.К. Адміністративно-правовий статус державних податкових інспекцій в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 20 с.
95. Зьолка В.Л. Охорона національних інтересів України у прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект): монографія. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. 672 с.
96. Ілларіонов О.Ю. Організаційно-господарські відносини в контексті виконання положень угоди про асоціацію з Європейським Союзом. *Юридичний бюлетень*. 2016. № 2. С. 34–43.
97. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/d/303331.pdf>
98. Кадала В.В. Договір доручення як юридична форма митної брокерської діяльності. *Регламентация договірних відносин*

- в умовах воєнного стану: зб. матеріалів наук. – практич. семінару (м. Київ, 05 жовтня 2023 року). Київ: Нац. акад. прав. наук України, 2023. С. 144.
99. Кадала В.В., Гузенко О.П. Організація діяльності підрозділів митної служби України: навч. посіб. / за заг. ред. С.С. Вітвицького. Кропивницький: ДонДУВС, 2022. 283 с.
  100. Кадала В.В., Гузенко О.П. Організаційно-правові основи процедури митного контролю. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. № 1 (74).
  101. Кадала В.В., Гузенко О.П. Оцінка впливу євроінтеграційних процесів на осучаснення правових положень функціонування регіональних митниць в Україні. *Проблеми цивільного та господарського права*. 2022. № 4. Ч. 1. С. 129–135.
  102. Кадала В.В., Гузенко О.П. Правові основи діяльності суб'єктів господарювання залізничної галузі. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 1 (78). С. 71–81.
  103. Калюжний Р.А., Кушнір І.П. Правове забезпечення взаємодії публічної адміністрації у прикордонній сфері: монографія. Київ: МП Леся, 2015. 224 с.
  104. Кальян О.С. Окремі теоретичні питання правової інтеграції. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали II Всеукр. наук. – практич. конф. (м. Полтава, 23 листопада 2017 року): у 2 ч. Полтава: Россав, 2017. Ч. 1. 245 с. С.32–35.
  105. Капітаненко Н.П. Комінікативна функція права в умовах адаптації правової системи України до права Європейського Союзу. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали II Всеукр. наук. – практич. конф. (м. Полтава, 23 листопада 2017 року): у 2 ч. Полтава: Россав, 2017. Ч. 1. С. 35–37.
  106. Капленко Т.В. Розвиток національного законодавства у напрямі його зближення із законодавством Європейського Союзу. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали II Всеукр. наук. – практич. конф. (м. Полтава, 23 листопада 2017 року): у 2 ч. Полтава: Россав, 2017. Ч. 1. 245 с. С. 37–40.
  107. Каплюк М.В. Зміст господарських зобов'язань та підстави їх припинення. *Держава і право*. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/>

- bitstream/handle/123456789/9142/63-Карпюк.pdf?sequence=1
108. Карабін Т.О. Правове розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 1. С. 85–90.
  109. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях: монографія. Київ; Львів: Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. 519 с.
  110. Карпоев Р.В., Моїсеєнко Д.М. Діджиталізація цивільного судочинства в Україні. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/didzhitalizatsiya-tsivilnogo-sudochinstva-v-ukrayini/viewer>
  111. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України. навч. посіб. 6-те вид., стер. Одеса: Фенікс. 2012. 399 с.
  112. Кінзбурська В.О. Зарубіжний досвід взаємодії державних органів та інститутів громадського суспільства: актуальні напрями та можливості імплементації. *Юридична наука*. 2019. № 8. С. 115–125. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/d47ec9c4-6781-4e5b-916e-f74357028311/content>
  113. Кіцул Ю.С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 200 с.
  114. Ключові виклики для розвитку громадянського суспільства, 2020. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2020 році: матер. щоріч. доп. / Корнієвський О., Сидоренко Д., Пеліванова Н. та ін.; за заг. ред. Ю. Тищенко, Ю. Каплан. Київ: НІСД, 2021. 116 с. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-03/kv\\_niss.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-03/kv_niss.pdf)
  115. Кобеля-Звір М. Я. основні підходи до визначення поняття гранту. *Київський економічний науковий журнал*. 2023. № 2. С. 16–21. URL: <https://journals.kyumu.kyiv.ua/index.php/economy/article/view/57/56>
  116. Коваленко М. А., Швороб Г.М., Мацієвич Т.О. Шляхи поліпшення фінансового забезпечення діяльності територіальних громад. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 1.С. 36–42.
  117. Ковалів М.В., Стахура І.Б. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національ-*

- ного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. 2014. № 807. С. 22–26.
118. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971 р. Додаток до № 50. Ст. 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>
119. Кодекс України про адміністративні правопорушення в редакції від 13.08. 2020 р. № 80731-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
120. Козар Ю. Базові засади розбудови інституту громадянського суспільства в Україні: європейський та вітчизняний досвід. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 1. С. 95–101.
121. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003.
122. Комаров В.В., Бігун В.А., Баранкова В.В. та ін. Курс цивільного процесу: підручник / за ред. В.В. Комарова. Харків: Право, 2011. 1352 с.
123. Конвенції про примусову чи обов’язкову працю № 29: Міжнародний документ МОП від 28.06.1930 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_136#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_136#Text)
124. Кононенко В.В., Лапшин С.А. Громадянське суспільство та держава: співвідношення в публічному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: електронний журнал. 2020. № 8. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/8\\_2020/3.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/8_2020/3.pdf)
125. Конституційне право України / ред. В.Ф. Погорілко. Київ: Юридична думка, 2006.
126. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
127. Консультативно-дорадчий орган. *Вікіпедія*. *Вільна енциклопедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>
128. Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 р. № 1496. *Офіційний вісник України*. 1999. № 33. С. 168.
129. Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу від 16.08.1999 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1496-99-%D0%BF>

130. Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 743-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-2009-%D1%80#Text>
131. Концепція модернізації господарського законодавства України: схвалена на розширеному засіданні Координаційного бюро Національної академії правових наук України (протокол від 25.02.2021. № 1). *Юридичний вісник України*. 2021. № 1315. С. 18–19.
132. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
133. Коробкова О.М. Організаційно-економічні основи регулювання митно-брокерської діяльності: автореф. дис. ... канд. економ. наук: 08.00.03. Одеса, 2016. 20 с.
134. Концептуальні засади реформування місцевих органів влади та напрями регіональної політики. URL: [https://studopedia.com.ua/1\\_137898\\_kontseptualni-zasadi-reformuvannya-mistsevih-organiv-vladi-ta-napryami-regionalnoi-politiki.htm](https://studopedia.com.ua/1_137898_kontseptualni-zasadi-reformuvannya-mistsevih-organiv-vladi-ta-napryami-regionalnoi-politiki.htm)
135. Костин О.Ю. Місце прикордонного контролю в системі державного контролю. *Держава і право*. 2010. Вип. 50. С. 290–295.
136. Кравець І.М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2010.
137. Костюченко О.Є. Особливості регулювання трудових відносин в умовах воєнного стану. *Правова система України в умовах воєнного стану*: зб. наук. праць / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської, М.М. Хоменка. Одеса: Гельветика, 2022.
138. Коцюк Ю.А., Данилець Ю.О. Системи електронного документообігу у вищому навчальному закладі: тенденції та перспективи впровадження. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. Острог: Вид-во НУ»ОА», 2016. № 1(29). С. 75.
139. Кошляк Н.Е. Система інститутів громадянського суспільства як суб'єкти забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. *Київський часопис права*. 2022. № 1.

140. Кравцова Т. Правова природа державного регулювання підприємницької діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 8. С. 3–6.
141. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4.
142. Кравцов А. Пріоритет прав і свобод людини та громадянина – провідний принцип діяльності міліції України. *Юридична Україна*. 2010. № 6. С. 27–31.
143. Кращі практики регулювання інструментів громадської участі на місцевому рівні. URL: <https://rm.coe.int/best-practices-civil-participation-pdf/168097ed3e>
144. Кроленко Д.Ю. Нормотворча діяльність органів місцевої влади. *Європейські перспективи*. 2015. № 2. С. 49–51.
145. Криворучко В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 95.
146. Крупник А. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотрешення*. 2007. № 1. С. 3. URL: [https://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](https://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf)
147. Кузнецова Н.С. Цивілістична наука як підґрунтя для розвитку та вдосконалення цивільного законодавства України. *Проблеми цивільного права та процесу*: тези доп. учасників наук.– практ. конф., присвяч. світлій пам'яті О.А. Пушкіна. Харків, 24 трав. 2019 р. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; Харків. обласний осередок Всеукр. громад. орг. «Асоціація цивілістів України». Харків: ХНУВС. 2019. С. 51–53.
148. Кухарчук А.М. Організаційно-господарські повноваження в процесі організації, управління, регулювання та контролю господарської діяльності. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. 2020. Вип. 30. С. 57–64.
149. Лациба М. Розвиток відносин між владою та суспільством в Україні: від еволюції до революції. *Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою*: зб. матеріалів міжнар. наук.– практ. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ) /

- за заг. ред. О. А. Корнієвського. Серія: «Громадське суспільство». Київ: НІСД, 2014. Вип. 1.
150. Лєгін Л. М. Співвідношення публічного права та галузі адміністративного права. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Вип. 3 (6). С. 171.
151. Лиско Н. А. Державне регулювання у сфері електронного документообігу в Україні. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2013. Вип. 1(48). С. 230–235.
152. Лист Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель Державного комітету України по земельних ресурсах від 20.02.2007р. № 6–8–326 «Щодо притягнення порушників земельного законодавства до відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v\\_326489-07](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v_326489-07)
153. Литвин І. І. Характер (види) взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2007. № 4. С. 9–12.
154. Лїпенцев А. В. Підхід «Мікро-ефективності» для розвитку культури якості послуг та довіри до органів публічної влади: концепції «ланцюжка публічних цінностей» (PVC) і «позитивного психологічного капіталу». *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2017\\_3\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_3_3)
155. Лопатюк К. Ю. Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право*. 2010. Вип. 12. С. 82–86.
156. Лотюк О. С. До проблеми розуміння функцій громадянського суспільства. *Право і громадянське суспільство*. 2013. № 2. С. 98.
157. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2005. 32 с.
158. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Львів, нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2004. 448 с.
159. Мамутов В. К. Господарський кодекс: процес освоєння. *Вісник господарського судочинства*. 2005. № 5. С. 119–124.

160. Марченкова С.О. Адміністративно-правовий статус прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 21 с.
161. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління: навч. посіб. / за заг. ред. А.Ф. Мельник. Київ: Знання, 2009.
162. Меморандум. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: <http://surl.li/bpdmnv>
163. Менджул М.В. Громадські організації як суб'єкти цивільного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2011. 20 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/277/1/11MMVSCP.pdf>
164. Метод трудового права. *Велика українська юридична енциклопедія*: у 20 т. Т. 11: Трудове право / ред. кол. С.М. Прилипко (голова), М.І. Іншин (заст. голови), О.М. Ярошенко та ін.; Нац. акад. прав. наук України; ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2018. С. 310–313.
165. Методичні рекомендації щодо Порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад. URL: <https://www.minregion.gov.ua>
166. Мешков Д.Ю. Електронний документ: обіг, зберігання, використання, законодавчі аспекти. *Архіви України*. 2001. № 6. С. 73–87
167. Мілаш В.С. Господарське право: курс лекцій: у 2 ч. Ч. 1. Харків: Право, 2008.
168. Мілаш В.С. Перспективи модернізації договірних правовідносин у сфері господарювання: монографія. Харків: ХНУМГ, 2014. 227 с.
169. Міщук І.В. Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2023. № 61. С. 18–21. URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc61/4.pdf>
170. Міщук М.О. Підстави диференціації правового регулювання праці в умовах кодифікації трудового законодавства України. *Адвокат*. 2013. № 1 (148). С. 32.

171. Моргун В.В. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*. Харків, 2018. С. 66–68. URL: [https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/30\\_11\\_2018/pdf/28.pdf](https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/30_11_2018/pdf/28.pdf)
172. Мостова К.В. Організаційно-правові засади прикордонного контролю в пунктах перетину державного кордону України. *Університетські наукові записки*. 2017. № 62. С. 241–254.
173. Мошинський Р. Інститути громадянського суспільства в Україні: соціально-правова спрямованість політичних процесів та їх вплив на національну безпеку. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. № 2. С. 184–192.
174. Мугал М. Розвиток громадянського суспільства в умовах війни: рекомендації для міжнародних партнерів. Інститут аналітики та адвокації. 17.10.2023. URL: <https://iaa.org.ua/articles/civil-society-development-in-times-of-war-recommendations-for-international-partners/>
175. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316–321.
176. Нагребельний В. Правове забезпечення модернізації державного управління та державного регулювання в економічній сфері України. *Вісник Національної академії правових наук*. 2013. № 2. С. 133–140.
177. Нагребельний В.П., Оніщук М.В. Державне регулювання. *Юридична енциклопедія: в 6т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Укр. енцикл, 1998. Т. 2: Д-Й. 1999.*
178. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П. Тимощука. Київ: ФОРМ Москаленко О.М, 2013. 392 с.
179. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / за заг. ред. В.К. Мамутова. Київ, 2004.
180. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / ред. Г.Л. Знаменський, В.С. Щербина. Київ: Юрінком Інтер, 2008.
181. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / О.А. Беляєвич, О.М. Вінник, В.С. Щербина та ін.;

- за заг. ред. Г.Л. Знаменського, В.С. Щербини. 3-те вид., переробл. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2012.
182. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 07.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>.
183. Нестеренко О.М. Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення законності у сфері земельних відносин. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/145705159.pdf>
184. Ней Н. Теорія управління та її місце в системі юридичних наук. *Право України*, 2004. № 12. С. 28–32.
185. Оподаткування та державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників: регіональні пріоритети та євроінтеграційні процеси: монографія / Г.М. Давидов, Н.С. Шалімова, А.М. Лисенко, О.А. Магопець; за заг. ред. Г.М. Давидова, Н.С. Шалімової. Кропивницький: ФО-П Александрова М.В., 2017. 208 с.
186. Основи публічного права України: навч. посіб. / кол. авт.; за заг. ред. к.ю.н., проф. А.Ю. Олійника, к.ю.н., доц. М.І. Кагадія. Київ: КНУТД; Дніпро: Ліра ЛТД, 2017. 448 с.
187. Остапенко Л. Про деякі особливості трудових відносин під час воєнного стану. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2022. № 3 (35). С. 305–312.
188. Остапенко О. Принципи політичного й ідеологічного плюралізму: проблеми реалізації в Україні. *Юридичний вісник*. 2019. № 4. С. 72–80. URL: [http://yurvisnyk.in.ua/v4\\_2019/12.pdf](http://yurvisnyk.in.ua/v4_2019/12.pdf)
189. Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади. Довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів (січень 2024р.). Центр Разумкова. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-dosotsialnykh-institutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-sichen-2024r>
190. Офіційний сайт Білозерської районної державної адміністрації. URL: <http://bilozerka-rda.gov.ua/organizatsiyni-dani/osnovni-zavdannya-ta-normativno-pravovi-zasadi/normativno-pravovi-zasadi-diyalnosti/>

191. Офіційний сайт ГУ ДСНС України у Полтавській області / Реалізація і захист прав людини у Конституції України. URL: <https://pl.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/17028.html>
192. Офіційний сайт Полтавської обласної адміністрації / Функціональні повноваження голови обласної державної адміністрації. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/page/funkcionalni-povnovazhennya-golovi-oblasnoyi-derzhavnoyi-administraciyi>
193. Офіційний сайт Сколівської районної державної адміністрації / Основні завдання та нормативно-правові засади діяльності РДА. URL: <https://skole-rda.gov.ua/osnovni-zavdannya-ta-normativno-%E2%80%93pravovi-zasadi-diyalnosti-rda-16-48-55-20-03-2018/>
194. Павлов Д.М. Організаційно-правові засади забезпечення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади (державного управління): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 20 с.
195. Павлов Д.М. Організаційно-правові засади забезпечення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади (державного управління): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 195 с.
196. Павлюк Н.М. Доктрина цивільного права як теоретичне підґрунтя модернізації цивільного законодавства України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 6. С. 68–71. URL: [http://www.lsej.org.ua/6\\_2021/19.pdf](http://www.lsej.org.ua/6_2021/19.pdf)
197. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95–98.
198. Пастух К.В. Публічне управління та регіональне й муніципальне адміністрування: механізми, стратегічний підхід. *Наукові перспективи, Серія «Державне управління»*. Київ, 2024. № 6 (48). С. 220–231. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/12757/12819>
199. Пастух К.В. Стратегічне управління у сфері публічного управління та адміністрування. *Адміністративне управління територіальними громадами*: навч. посіб. / В.М. Бабаєв та кол. авт. Харків: ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2022. С. 36–71. URL: <http://surl.li/cqzkw>

200. Пастух К.В. Стратегічне управління: конспект лекцій. Харків: ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2020. 60 с. URL: <https://eprints.kname.edu.ua/55292/>
201. Пастушенко В.А. Деякі аспекти поняття адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні. *Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті*: матеріали Міжнар. наук.– практ. конф. (м. Львів, 20–21 жовт. 2017 р.). Львів, 2017. С. 89–92.
202. Пастушенко В.А. Законодавство України з питань загальнодержавного соціального страхування та соціальної політики: наук.– практ. коментар до основних законів. Київ: Професіонал, 2020. 528 с.
203. Переможці премії GLOMO на MWC2024: «Київ Цифровий» і «Київстар». URL: <https://proit.org.ua/pieriemozhtsi-priemiyi-glomo-na-mwc-2024-kiyiv-tsifrovii-i-kiyivstar/>
204. Перетворення нашого світу: Порядок денний в галузі сталого розвитку на період до 2030 року. Резолюція № 70/1 від 25.09.2024 р., прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU15167>
205. Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#n12>
206. Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.04.2015 р. № 80. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0488-15>
207. Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку: наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 15.06.2021 р. № 150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0931-21#n56>
208. Підопригора О.А., Харитонов Є.О. Римське право: навч. посіб. 2-ге вид. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 528 с.

209. Повідомна реєстрація галузевих (міжгалузевих) і територіальних угод, колективних договорів. Ідентифікатор послуги 01268 / Портал Дія. URL: <https://guide.diiia.gov.ua/view/povidomna-reiestratsiia-haluzevykh-mizhhaluzevykh-ityerytorialnykh-uhod-kolektyvnykh-dohovoriv-a0e8deea-d529-4596-b559-b381ad60f1ff>
210. Погорелова О.С. Ідеї посилення гнучкості правового регулювання трудових відносин. *Соціальне право*. 2017. № 2. С. 70–77.
211. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
212. Поділ влади на законодавчу, виконавчу, судову. Конституційний Суд України, офіційний портал. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/38-podil-vlady-na-zakonodavchu-vykonavchusudovu>
213. Подоляка А.М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 20 с.
214. Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ: Парламентське видавництво, 2011. 808 с. URL: <https://archive.org/details/Politychna/page/n436/mode/1up>
215. Політологія для вчителя: навч. посіб. / за заг. ред. К.О. Ващенко, В.О. Корнієнка. Київ: Вид-во імені М.П. Драгоманова, 2011. 406 с.
216. Політологія. Кн. перша: Політика і суспільство. Кн. друга: Держава і політика / А. Колодій, Л. Климанська, Я. Космина, В. Харченко. 2-е вид., перероб. та доп. Київ: Ельга, Ніка-Центр, 2003. 664 с.
217. Поліщук І.В., Сирота А.О. Особливості господарських правовідносин у сучасних умовах їх функціонування. *Юридичний вісник*. 2021. № 4 (61).С.179–184.
218. Положення про Громадську раду при Міністерстві соціальної політики України: затв. наказом Міністерства соціальної політики України від 16.10.2019 р. № 1484. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1484739-19#Text>
219. Положення про Міністерство цифрової трансформації: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019

- № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#n12>
220. Пономарьов О. В. Адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2009. 18 с.
221. Попадинець Г. О. Особливості правового статусу суб'єктів господарювання у сфері господарських правовідносин. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 2. Т. 1. С. 39–42.
222. Порядок провадження митної брокерської діяльності та порядок контролю за її провадженням: наказ Міністерства фінансів України від 27.09.2021 р. № 517. URL: <https://qdpro.com.ua/export/document/67146>
223. Постол О. Є. Громадське суспільство як суб'єкт формування системи публічного управління. URL: [https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/monodrupadmin\\_214.pdf](https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/monodrupadmin_214.pdf)
224. Починок К. Б., Сировець М. О. Аналіз поняття «господарська компетенція» в правовому вимірі. *Молодий вчений*. 2021. № 5 (93). С. 124–127.
225. Правове регулювання економічної системи: інституції, правила, проце дури: монографія / за ред. проф. М. В. Савчина. Одеса: Гельветика, 2021.
226. Правовий статус місцевих органів виконавчої влади. URL: <https://lektsii.org/17-76825.html>
227. Правознавство. Словник термінів / за ред. В. Г. Гончаренка. Київ, 2007.
228. Правила провадження митної брокерської діяльності та порядок контролю за її провадженням: наказ МФУ від 27.09.2021 р. № 517. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1673-21#Text>
229. Приймаченко Д. В. Щодо діяльності митних посередників у процесі реалізації митних формальностей. *Форум права*. 2011. № 1. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11pdvrmf>
230. Притика Д. М. (2003). Організаційно-правові засади становлення і діяльності господарських судів України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2003. 26 с.
231. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#top>

232. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05.07.2012 р. № 5073-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>
233. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 46. Стор. 16. Стаття 2497. Код акта 111724/2022.
234. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання праці домашніх працівників: Закон України від 25.04.2024 р. № 3680-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3680-20#Text>
235. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 13.03.2020 р. № 552-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>
236. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 2.07.2015 р. № 577-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19#Text>
237. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо додаткових способів інформування про судові справи та проведення зборів суддів в умовах воєнного чи надзвичайного стану: Закон України від 27.07.2022 р. № 2461-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2461-20#Text>
238. Про внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо встановлення додаткових підстав розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця та деяких інших питань: Закон України від 04.06.2024 р. № 3768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3768-IX#Text>
239. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
240. Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні: Закон України від 06.03.2003 р. № 601-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/601-15?find=1&text=%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82#Text>
241. Про державну службу: *Закон України* від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

242. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 р. № 3613-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>
243. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-VIII#Text>
244. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
245. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>
246. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>
247. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 24. Ст. 243.
248. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>
249. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>
250. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
251. Про затвердження плану заходів на 2020–2022 роки щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2019 № 1409-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2019-p#Text>
252. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України: Постанова

- ва Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#top>
253. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#top>
254. Про затвердження Порядку залучення працевдатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 р. № 753. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/753-2011-%D0%BF#Text>
255. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р № 339 (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text>
256. Про затвердження Технології прикордонного та митного контролю у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон для залізничного сполучення: наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України, Міністерства транспорту та зв'язку України від 06.10.2009 р. № 745/926/1032. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1036-09#Text>
257. Про затвердження Типового положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці та Переліку робіт з підвищеною небезпекою: наказ Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 26.01.2005 р. № 15. *Офіційний вісн. України*. 2005. № 8. Ст. 455.
258. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: *Постанова Кабінету Міністрів України* від 23.08.2017 р. № 640 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-p-ed20180103>
259. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263 (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF#Text>
260. Про заходи щодо підвищення ефективності роботи і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших

- центральної влади та забезпечення їх взаємодії з Радою міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими державними адміністраціями: Указ Президента України від 05.11.1996 р. № 1035/96 (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035/96#Text>
261. Про колективні договори і угоди: Закон України від 01.07.1993 р. № 3356-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 36. Ст. 361.
262. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21.11.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>
263. Про культуру: Закон України від 14.12.2010 р. № 2778-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text>
264. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
265. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
266. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 416.
267. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193>
268. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 р. № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>
269. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 17. Ст. 121.
270. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22.06.2012 р. № 5026-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5026-17#Text>
271. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1634.

272. Про основні напрямки земельної реформи на 2001–2005 роки: Указ Президента України від 30.05.2001 р. № 372/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2001#Text>
273. Про охорону земель: Закон України від 18.06.2003 р. № 962-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>
274. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>
275. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 49. Ст. 668.
276. Про Положення про місцеву державну адміністрацію: Указ Президента України від 14.04.1992 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252/92#Text>
277. Про порядок повідомної реєстрації галузевих (міжгалузевих) і територіальних угод, колективних договорів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.02.2013 № 115. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/115-2013-%D0%BF#top>
278. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250.
279. Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 р. № 1710-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text>
280. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 р. № 554/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80#Text>
281. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>
282. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року: Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР. URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/181730\\_\\_520377](https://zakononline.com.ua/documents/show/181730__520377)
283. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 р. № 987-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text>
284. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

285. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>
286. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості: аналітична доповідь. URL: [https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2014-04/grom\\_susp-bdf01.pdf](https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2014-04/grom_susp-bdf01.pdf)
287. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>
288. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
289. Про схвалення Плану України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 р. № 244-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 32. С. 80.
290. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2019 № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-p#Text>
291. Про схвалення Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2023–2025 роках. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/312-2023-%D1%80#Text>
292. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>
293. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179 (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF#Text>

294. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
295. Проблеми правового регулювання договірних відносин суб'єктів господарювання: монографія / В.М. Адам та ін.; за заг. ред. М.С. Долинської. Львів: ТОВ «Галицька видавнича спілка», 2019. 247 с.
296. Проект постанови про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення: пошук української моделі» від 27.03.2017р. № 624. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61426](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61426)
297. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин та національної інфраструктури геопросторових даних в Україні на період до 2030 року». URL: <https://land.gov.ua/info/proekt-rozporiadzhennia-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-skhvalennia-kontseptsii-derzhavnoi-tsilovoi-prohramy-rozvytku-zemelnykh-vidnosyn-ta-natsionalnoi-infrastruktury-heoprostorovykh-danykh-v-uk/>
298. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / ред. С. Чернов, В. Воронкова, В. Банах, та ін. Запоріжжя: ЗДІА, 2016.
299. Рабінович П.М. Деякі сучасні концепції права в Росії та Україні (у світлі потребового праворозуміння). *Філософія права і загальна теорія права*. 2013. № 1. С. 150–168.
300. Рауш Г. Марсилій. Класики політичної думки. Київ: ВК ТОВ «Тандем», 2002. 127 с.
301. Реєстрація ФОП. Ідентифікатор послуги 00106 / Портал Дія. URL: <https://guide.dia.gov.ua/view/derzhavna-reiestratsiia-fizychnoi-osoby—pidprijemtsia-f369b2af-e580-4dd3-9cb8-30753de06ccb>
302. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / Г.А. Борщ, В.М. Вакуленко, Н.М. Гринчук, Ю.Ф. Дехтяренко, О.С. Ігнатенко, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук, В.В. Юзефович. Київ, 2017. 107 с.
303. Розвиток громадянського суспільства в умовах війни: рекомендації для міжнародних партнерів. URL:

- <https://iaa.org.ua/articles/civil-society-development-in-times-of-war-recommendations-for-international-partners/>
304. Рижук Ю.М. (2012). Конституційно-правові основи економічних прав і свобод людини і громадянина в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2012. 18 с.
305. Руснак А.В., Алещенко Л.О. Перспективи формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад. *Агросвіт*. 2018. № 6. С. 18–24. URL: [http://www.agrosvit.info/pdf/6\\_2018/5.pdf](http://www.agrosvit.info/pdf/6_2018/5.pdf)
306. Сандул Я.М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права. Одеса, 2015. 89 с.
307. Сейко Н., Захаріна Т. Громадянське суспільство як суб'єкт формування системи реінтеграції ветеранів. *Social Work and Education*, Vol. 10. No. 2. P. 167–177. URL: <http://eprints.zu.edu.ua/37164/1/282306-Article%20Text-650717-1-10-20230618.pdf>
308. Сембер С.В., Чубарь О.Г., Машіко К.С. Теоретичні підходи до визначення сутності фінансової спроможності та фінансових ресурсів територіальної громади. *Регіональна економіка*. 2015. № 3 (77). С. 81–90.
309. Сергієнко О.І., Ватманюк О.А. Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016.
310. Сердюк С.А. Організаційно-правові засади державного регулювання обігу земель державної власності. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 120–124. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru\\_2014\\_6\\_26](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_6_26)
311. Сидоренко Н. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. № 1 (12). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012\\_01\(12\)/12snosms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01(12)/12snosms.pdf)
312. Система і основи правового статусу місцевих державних адміністрацій. *Юридичні послуги online*: сайт. URL: [http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh\\_bud/58.php](http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/58.php)
313. Скібіна О. Поняття участі громадян в управлінні державними справами: конституційно-правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 22. С. 310–314.

314. Словник української мови: в 11 т. / редкол.: І.К. Білодід (голова) та ін.; АН УРСР; Ін-т мовознавства імені О.О. Потебні. Київ: Наук. думка, 1978. Т. 9.
315. Смола Л. Суспільна активність громадян України: чинники і тенденції. *Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою*: зб. матеріалів міжнар. наук.– практ. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ) / за заг. ред. О.А. Корнієвського. Серія: «Громадське суспільство». Київ: НІСД, 2014. Вип. 1. С. 22.
316. Снігур І.Й. Механізм реалізації права громадян на участь у здійсненні державної влади: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01.Київ, 2007. 226 с.
317. Соколенко О.Л. Теоретичні засади захисту прав громадян у демократичній, соціальній, правовій державі. *Право і Безпека*. 2012. № 3. С. 69–74.
318. Сокурєнко В.В. Роль соціальної справедливості в розбудові правової соціальної держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Київ, 2002. 19 с.
319. Соціальна і цифрова трансформація: теоретичні та практичні проблеми правового регулювання: матеріали наук.– практ. конф., 10 груд. 2020 р., м. Київ / упоряд.: О.А. Баранов, В.М. Фурашев, С.О. Дорогих. Київ: Фенікс, 2020. 272 с.
320. Спасів Н.Я. Фінанси об'єднаних територіальних громад: детермінанти та пріоритети розвитку: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. 480 с.
321. Становлення та розвиток громадянського суспільства. URL: <https://pryutivka-community.gov.ua/news/1576495264/>
322. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні: шлях протягом 30-ти років та ключові аспекти 2021 року: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2021. 112 с. [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-12/block\\_grom\\_susp.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-12/block_grom_susp.pdf)
323. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні (2022–2023 рр.): аналіт. доп. / В.Г. Потапенко, Ю.А. Тищенко, Ю.Б. Каплан та ін.; за ред. В.Г. Потапенка, Ю.А. Тищенко, Ю.Б. Каплан. Київ: НІСД, 2023. 91 с.
324. Статистичний збірник «Бюджет України 2010». Київ, 2011. 291 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>

325. Статистичний збірник «Бюджет України 2013». Київ, 2014. 244 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>
326. Статистичний збірник «Бюджет України 2015». Київ, 2016. 307 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>
327. Статистичний збірник «Бюджет України 2016». Київ, 2017. 316 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>
328. Статистичний збірник «Бюджет України 2017». Київ, 2018. 308 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>
329. Статистичний збірник «Бюджет України 2018». Київ, 2019. 309 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>
330. Статистичний збірник «Бюджет України 2019». Київ, 2020. 298 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>
331. Статистичний збірник «Бюджет України 2020». Київ, 2021. 299 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>
332. Статистичний збірник «Бюджет України 2021». Київ, 2022. 279 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>
333. Стратегічне планування: навч. посіб. / М.А. Латинін, Т.М. Лозинська, І.В. Дунаєв; за заг. ред. О.Ю. Амосова. 2-ге вид., перер. та допов. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. 248 с.
334. Стратегія економічного розвитку міста Полтави на період до 2027 року. URL: <https://www.rada-poltava.gov.ua>
335. Стратегія розвитку міста Дніпра «Стратегія Дніпра 2030». URL: [https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/strategiya\\_osnovnij\\_dokument\\_1.pdf](https://dniprorada.gov.ua/upload/editor/strategiya_osnovnij_dokument_1.pdf)
336. Стратегія розвитку міста Івано-Франківська на період до 2028 року. URL: <https://www.mvk.if.ua/sectors/45569>
337. Стратегія розвитку міста Києва до 2025 року. URL: <https://dei.kyivcity.gov.ua/content/strategiya-rozvytku-mista-kyieva-do-2025-roku-nova-redakciya1.html/>
338. Стратегія розвитку міста Суми до 2030 року. URL: [https://smr.gov.ua/images/documents/Strategia/Strategia\\_Sumi\\_2030.pdf](https://smr.gov.ua/images/documents/Strategia/Strategia_Sumi_2030.pdf)
339. Стратегія розвитку міста Харкова до 2020 року. URL: <http://www.city.kharkov.ua>
340. Стратегія розвитку міста Хмельницького до 2025 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/XM170082>
341. Стратегія розвитку Рівного на період до 2040 року. URL: <https://investrv.org.ua/storage/web/source/1/1qW5AFOEdx0fdCFWGH2bewRuFvlyK8x.pdf>

342. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 р. № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF>
343. Стучинська Н.П. Громадянське суспільство як суб'єкт забезпечення економічної безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=912>
344. Сухонос В.В. Теорія держави і права: навч. посіб. Суми: Університетська книга, 2005.
345. Таможанський О.В. Зарубіжний досвід правового регулювання запровадження гнучких форм праці. *Юридична наука*. 2020. № 2(104). С. 557–564.
346. Типова технологічна схема здійснення митного контролю залізничних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. № 451. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-%D0%BF#n16>
347. Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. № 1378. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/10242020>
348. Типове положення про консультативний, дорадчий та інший допоміжний орган, утворений Кабінетом Міністрів України: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 599. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-%D0%BF#Text>
349. 1991 – проголошення державної незалежності України. URL: <https://uinp.gov.ua/istorychnyy-kalendar/serpen/24/1991-progoloshennya-derzhavnoyi-nezalezhnosti-ukrayiny>
350. Тіхонова О. Становлення громадянського суспільства. *Вісник Львівського університету. Серія філос.– політолог. студії*. 2020. Вип. 30. С. 207–211. URL: [http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/30\\_2020/30.pdf](http://fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/30_2020/30.pdf)
351. Ткаленко Н.В., Михайловська О.В., Войченко Д.А. Електронні петиції як спосіб комунікаційної взаємодії в систе-

- мі «уряд-громадськість». Державне управління: удосконалення та розвиток: електронний журнал. 2017. № 10. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1139>
352. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4.
353. Ткачова О.К. Теоретичні основи інституційних механізмів державного управління митною справою. *Державне управління: удосконалення та розвиток: електронний журнал*. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=587>
354. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
355. Тюріна О.В. Адаптація правової системи України до правової системи Європейського Союзу: окремі загальнотеоретичні аспекти. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали II Всеукр. наук.– практ. конф. (м. Полтава, 23 листопада 2017 року): у 2 ч. Полтава: Россав, 2017. Ч. 1. С. 135–137.
356. Угода про асоційоване членство України в ЄС. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociasyu>
357. Угода про асоціацію України та Європейського Союзу. (Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)
358. Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 16 червня 1994 р. Київ: Представництво Європейської Комісії в Україні, 1997.
359. Україна на шляху до членства в ЄС: які кроки вже позаду і що ще необхідно зробити. [https://jurliga.ligazakon.net/news/224289\\_ukrana-na-shlyakhu-do-chlenstva-v-s-yak-kroki-vzhe-pozadu-shcho-shche-neobkhdn](https://jurliga.ligazakon.net/news/224289_ukrana-na-shlyakhu-do-chlenstva-v-s-yak-kroki-vzhe-pozadu-shcho-shche-neobkhdn)
360. Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: <https://niss.gov.ua/news/novyny-nisd/nadannya-ukrayini-statusu-kandydata-na-chlenstvo-v-yes>
361. Успішні спільні проекти організацій громадянського суспільства, бізнесу та органів влади. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>

- storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik\_rekomehdation/2024-ZBIRNYK-ISTORIJ-GROMADYANSKE-SUSPILSTVO-BIZNES-TA-VLADA-KRASHNI-PRAKTYKY-SPIVPRATSI.pdf
362. Участь громадськості в процесі прийняття рішень: огляд стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik\\_rekomehdation/civik\\_Europe\\_2016.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/civik_Europe_2016.pdf)
363. Федотова І.О. Загальна характеристика правового статусу митного брокера в сучасному митному законодавстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 161–164.
364. Фролов Ю.М. Економічні права і свободи людини і громадянина в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2005.
365. Фролов М.О. Науково-практичний коментар глави 26 Земельного кодексу України. *Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / за заг. ред. В.І. Семчика*. 3-є вид. Київ: Ін Юре, 2007. С. 631–659.
366. Халецький А.В. Зв'язки органів державної влади з громадськістю: інформаційна взаємодія. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 12.
367. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії). Одеса: Юридична література, 2004.
368. Харитонова О.І., Харитонов Є.О. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції. Харків: Одиссей, 2002. 529 с.
369. Хромей В.В. Конституційне право на працю: монографія. Київ: Київ. нац. торг.- екон. ун-т, 2018.
370. Цабека А.В. Адміністративно-правові засади децентралізації органів виконавчої влади в Україні: дис. ... д-ра філософії: 081 Право. Суми, 2020, 215 с.
371. Череповський Е.В. Правова та функціональна природа організаційно-господарських відносин. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 2 (17). С. 235–245.
372. Чорна М.В. Періодизація розвитку основних напрямів діяльності органів державної влади у сфері охорони земель. *Правова держава*. 2017. № 26. С. 78–83.

373. Чуб О.О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2004. 21 с.
374. Шипілов Л.М. Народовладдя як основа демократичної держави: монографія. Харків: Видавництво «ФІНН», 2009. 216 с. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1851/1/SHupilov\\_2009.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1851/1/SHupilov_2009.pdf)
375. Шкільна Н.І. Адміністративно-правовий статус Мінсоцполітики України: сучасний стан і шляхи вдосконалення. *Право і безпека*. 2012. № 5(47). С. 126.
376. Щербина В.С. Господарське право. Київ: Юрінком Інтер, 2009.
377. Щербина В.С. Суб'єкти господарського права. Київ: Юрінком Інтер, 2008.
378. Щербина В.І., Соцький А.М. Трудове право України: підручник. Чернівці: Технодрук, 2021.
379. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Українська енциклопедія, 1998–2004.
380. Якубовський Я.С. Сутність функціонування громадянського суспільства в умовах воєнного стану. *Таврійський науковий вісник*. 2023. № 5. С. 70–75.
381. Ярошенко О.М. Окремі питання єдності та диференціації правового регулювання праці. *Актуальні проблеми науки трудового права в сучасних умовах ринкової економіки: матеріали наук.– практ. конф., м.Сімферополь, 19–20 травня 2003 р. /за ред. проф. В.С. Венедиктова*. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2003. С. 51.
382. Ambrogі, Robert J. *The Essential Guide to the Best (and Worst) Legal Sites on the Web*. 2th edn. N.Y.: ALM Publishing, 2004. (Chapter 12). URL: <https://www.goodreads.com/book/show/15026882-the-essential-guide-to-the-best-and-worst-legal-sites-on-the-web>
383. Clarck, A. (2005) *Property Law: Commentary and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press. 2005. P. 193–203.
384. *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level* (1992). URL: <https://rm.coe.int/168007bd26>

385. Cortés P. (2022). Embedding alternative dispute resolution in the civil justice system: a taxonomy for ADR referrals and a digital pathway to increase the uptake of ADR. *Legal Studies. First View*. P2022. 1–19.
386. Derevyanko B., Nikolenko L., Turkot O., Ivanyuta N., Butyrska I. Mediation as an alternative form of protection of shareholders' rights in property relations. *International Journal of Public Law and Policy*. 2022. Vol. 8. № 3/4. P. 227–241
387. Dudnyk R. M. The system of law and the legal system of Ukraine in the era of globalism (integration). *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2023. Вип. 79: Ч. 1. P. 40–46.
388. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (1980). URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106>
389. European Urban Charter (1992). URL: <https://rm.coe.int/168071923d>
390. European Charter of Local Self-Government (1985). URL: <https://rm.coe.int/168007a088>
391. Frolov Y. M. Economic rights and freedoms of human and citizen in Ukraine. Manuscript. 2005. <https://mydisser.com/en/avtoref/view/16107.html>
392. Halyna Voznyak, Olha Mulska, Taras Kloba and Lev Kloba (2021). Assessing and strengthening budgetary security of regions and their amalgamated hromada in an unstable economy: A case for Ukraine. *Public and Municipal Finance*, 10(1), 138–150.
393. Hualou Long, Shuangshuang Tu, Dazhuan Ge, Tingting Li, Yansui Liu. The allocation and management of critical resources in rural China under restructuring: Problems and prospects. *Journal of Rural Studies*. 2016. 47. 392–412.
394. Hlushchenko Y. Principles of law-making activity of local state administrations. *Law forum*. 2008. № 2. P. 66–72.
395. Kanokwan Meesook, Jayant K. Routray, Mokbul M. Ahmad Rural Local Government Finance and Its Management in Thailand: Reflections and Prospective Through Tambon Administrative Organisations. *International Journal of Rural Management*. 2020. 16(2). 199–224.

396. Koukal, P. *Autorske pravo, public domain a lidska prava*. Brno: Masarykova univerzita, 2019. 271 p. <https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/koukal-autorske-pravo.pdf>
397. *Manifesto for a New Urbanity*. European Urban Charter II (2008). URL: <https://rm.coe.int/urban-charter-ii-manifesto-for-a-new-urbanity-publication-a5-58-pages-/168095e1d5>
398. Meleshevych A., Lozovyi I., Sviderska A. *Juristocracy and The Protection of the Second-Generation Positive Rightsby The Constitutional Court of Ukraine*. *Наукові записки НАУКМА*. 2010. Т. 103. Юридичні науки. С. 12–20.
399. Muller, A. *Limitations to and Derogations from Economic, Social and Cultural Rights*. *Human Rights Law Review*. 2009. 9(4) 557–601.
400. O’Connell P. *Vindicating Socio-Economic Rights: International Standards and Comparative Experiences*. 2014. USA: Routledge. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/27966.pdf>
401. *Open Budget* <https://openbudget.gov.ua/?month=12&year=2022&budgetType=LOCAL>
402. Petrunia V. V. *The concept and system of methods of protection of the rights of business entities*. Odessa: Одеська юридична академія. 2019. 20 p. <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/45796fc2-7453-48fb-b7fc-386c68b83e35/content>
403. *Public administration in the economic sphere in Ukraine: strategic approach/ Mykola A. Latynin, Kateryna V. Pastukh, Denys L. Tarasenko, Serhii O. Shevchenko, Anna Yu. Munko*. *Estudios de Economía Aplicada*, 2021, University of Almeria, Spain, Vol. 39, № 5. URL: <http://ojs.ual.es/ojs/index.php/eea/article/view/4967>.
404. *Recommendation Rec (2005) 1of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities*. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131>
405. *Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life (2015)*. URL: <https://rm.coe.int/168071b4d6>
406. Riznyk S. *On The Concept Of Constitutionality Of Legal Acts*. *Український часопис конституційного права*. 2020. № 2. С. 3–10.

407. Riles A. The Anti-network: Private Global Governance, Legal Knowledge, and the Legitimacy of the State. *American Journal of contemporary law*. 2008. Vol. 56. P. 623.
408. Sargsyan v. Azerbaijan [GC], no. 40167/06, § 115, ECHR2015.
409. Serdyuk E. Principles of administrative and legal support of voting rights of citizens of Ukraine. *Information and law*. 2014. № 2. P. 72–78.
410. Sinervo L.– M. Financial Sustainability of Local Governments in the Eyes of Finnish Local Politicians. *Sustainability*. 2020. 12, 10207.
411. Sovtransavto Holding v. Ukraine. App. No. 48553/99. Judgment on 27 July 2002.
412. Tymoshenko O. European experience of human rights protection in Ukraine. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/2/16.pdf>
413. Waldron, J. (2010). Socioeconomic rights and theories of justice. *NYU School of Law, Public Law Research Paper*. P. 10–79.
414. Xin, D., Koliada, T., & Muzychenko, G. (2021). Assessment of the Impact of Budget Decentralization on sustainable Development of Territorial Communities in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*, 7(4), 8–17.

*Наукове видання*

**Бондаренко Ольга Олегівна, Буга Володимир Васильович,  
Васильєв Сергій Володимирович, Гузенко Олена Павлівна,  
Кадала Віталій Віталійович, Іваненко Дмитро Дмитрович,  
Клемпарський Микола Миколайович,  
Колеснік Тетяна Володимирівна, Конарева Ганна Олегівна,  
Кузьменко Сергій Георгійович, Ніколенко Людмила Миколаївна,  
Пастух Катерина Валеріївна, Пастушенко Віталій Анатолійович,  
Чорна Марина Василівна, Шалімов Володимир Володимирович,  
Шульга Андрій Олександрович, Юрах Віталій Михайлович**

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ  
ВІДНОСИН МІЖ СУБ'ЄКТАМИ  
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА,  
СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ,  
ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ  
І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Колективна монографія*

Відповідальний за випуск  
Комп'ютерна верстка

О. В. Діордійчук  
Д. М. Алексєєв

Підписано до друку \*\*.\*\*.2024 р. Формат 60 x 84<sup>1/16</sup>.  
Папір офсетний. Гарнітура «Times New Roman».  
Друк офсетний. Умовн.-друк. арк. \*\*\*.  
Тираж 300 прим.

**Видавництво «Алерта»**

04210, м. Київ, а/с 112.

Тел.: (044) 223-15-25, (099) 607-97-62.

E-mail: [alerta.ppravovaednist@gmail.com](mailto:alerta.ppravovaednist@gmail.com), веб-сайт: [alerta.kiev.ua](http://alerta.kiev.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 788 від 29.01.2002 р.