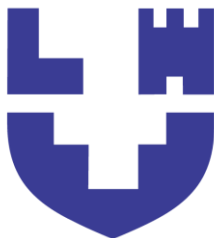


МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЛУЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



ПУБЛІЧНЕ ПРАВО І НОРМОТВОРЧІСТЬ

Конспект лекцій

для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти  
освітньої програми «Публічне управління та адміністрування  
молодіжної політики»

галузі знань D «Бізнес, адміністрування та право»  
спеціальності D4 «Публічне управління та адміністрування»

Луцьк 2026

УДК 342:340.13

Г 72

Електронна копія друкованого видання передана для внесення в репозиторій ЛНТУ

Директор бібліотеки \_\_\_\_\_ Н.П. Поліщук

Рекомендовано до видання вченою радою факультету бізнесу та права ЛНТУ, протокол № \_\_\_\_ від «\_\_» \_\_\_\_\_ 2026 року.

Голова вченої ради факультету бізнесу та права \_\_\_\_\_ Л.Л. Ковальська

Розглянуто і схвалено на засіданні кафедри права ЛНТУ, протокол № \_\_\_\_ від «\_\_» \_\_\_\_\_ 2026 року

Завідувач кафедри права \_\_\_\_\_ В.В. Аніщук

Укладач: \_\_\_\_\_ С.Г. Зицик, кандидат юридичних наук, доцент кафедри права ЛНТУ

Рецензент: \_\_\_\_\_ Н.В. Рябих, кандидат юридичних наук, доцент кафедри права ЛНТУ

Відповідальний за випуск: \_\_\_\_\_ С.Г. Зицик, кандидат юридичних наук, доцент кафедри права ЛНТУ.

Публічне право і нормотворчість. [Текст]: конспект лекцій для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти освітньої програми «Публічне управління та адміністрування молодіжної політики» галузі знань Д «Бізнес, адміністрування та право» спеціальності Д4 «Публічне управління та адміністрування» денної та заочної форм навчання / уклад. С.Г. Зицик. Луцьк. ЛНТУ, 2026 с. 172.

Конспект лекцій складений відповідно до чинної робочої програми з дисципліни «Публічне право і нормотворчість» освітньої програми «Публічне управління та адміністрування молодіжної політики». В основу конспекта лекцій покладені підручники кращих українських науковців з публічного права та нормотворчості.

© Зицик С.Г., 2026

## ЗМІСТ

### **ЛЕКЦІЯ 1. Система публічного права**

- 1.1. Принципи побудови системи публічного права.
- 1.2. Вплив системи публічного права на регулювання суспільних правовідносин.
- 1.3. Конституційне право як фундаментальна галузь публічного права.
- 1.4. Характеристика основних галузей публічного права.

### **ЛЕКЦІЯ 2. Об'єкт та предмет публічного права**

- 2.1. Об'єкт публічного права.
- 2.2. Розмежування предмета публічного права від предмета приватного права.
- 2.3. Визначення межі регулювання публічного права.
- 2.4. Методи публічно-правового регулювання та їх трансформація в умовах цифровізації та євроінтеграції.

### **ЛЕКЦІЯ 3. Суб'єкти публічного права**

- 3.1. Визначення суб'єктів публічного права.
- 3.2. Правосуб'єктність, права та обов'язки суб'єктів публічного права.
- 3.3. Особливості взаємодії між державними органами, установами та громадянами.

### **ЛЕКЦІЯ 4. Поняття процесу нормотворчості**

- 4.1. Процес нормотворчості та його ключові етапи.
- 4.2. Види нормативно-правових актів.
- 4.3. Принципи забезпечення ефективності та законності нормотворчості.

### **ЛЕКЦІЯ 5. Публічне право в системі публічного управління та адміністрування**

- 5.1. Регулювання діяльності органів публічного управління публічним правом.
- 5.2. Правові механізми ефективного адміністрування.
- 5.3. Вплив законодавчих норм на управлінські процеси.

### **ЛЕКЦІЯ 6. Роль молодіжної політики у реалізації прав та інтересів молоді**

- 6.1. Права та інтереси молоді.
- 6.2. Механізми реалізації прав та інтересів молоді органами публічного управління.
- 6.3. Основні виклики у забезпеченні прав молоді.

## **ЛЕКЦІЯ 7. *Нормативно-правове забезпечення молодіжної політики***

7.1. Нормативно-правові акти, що регулюють молодіжну політику на національному та місцевому рівнях.

7.2. Інтеграція документів у систему права.

7.3. Принципи розробки нормативних актів для молоді.

## **ЛЕКЦІЯ 8. *Процес формування нормативно-правових документів у сфері молодіжної політики на різних рівнях***

8.1. Етапи формування нормативно-правових актів на державному та місцевому рівнях.

8.2. Участь суб'єктів нормотворення у підготовці та затвердженні документів.

8.3. Забезпечення відповідності нових актів чинному законодавству та державній політиці щодо молоді.

**Перелік питань до екзамену**

**Список використаних та рекомендованих джерел**

# ЛЕКЦІЯ 1. СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

## ПЛАН

- 1.1. Принципи побудови системи публічного права.
- 1.2. Вплив системи публічного права на регулювання суспільних правовідносин.
- 1.3. Конституційне право як фундаментальна галузь публічного права.
- 1.4. Характеристика основних галузей публічного права.

### 1.1. Принципи побудови системи публічного права

Принципи побудови системи публічного права - це фундаментальні вихідні засади, ідеї та закономірності, що визначають внутрішню структуру, логіку об'єднання правових норм у галузі та інститути, а також механізми їхньої взаємодії з метою ефективного регулювання відносин у сфері реалізації державної влади та захисту суспільних інтересів.

*Принцип ієрархічної цілісності.* Будь-яка норма публічного права (адміністративна, кримінальна, фінансова) бере свій початок у Конституції.

Конституція визначає межі повноважень органів влади. У публічному праві діє правило: «Органам влади дозволено лише те, що прямо передбачено законом».

Будь-яка нова норма в системі публічного права проходить перевірку на відповідність Конституції. Якщо норма (наприклад, наказ міністерства) суперечить Основному Закону, вона порушує ієрархічну цілісність і має бути видалена із системи.

Публічне право будується як вертикальна піраміда. Кожна нижча норма конкретизує вищу, але ніколи не може їй суперечити. Це забезпечує монолітність державного управління. Це виглядає як чітка драбина:

1. Конституція України (найвища юридична сила).
2. Міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (як частина національного публічного права).
3. Кодекси та Закони (Кримінальний, Бюджетний, Податковий кодекси - фундамент галузей).
4. Підзаконні акти (Постанови КМУ, укази Президента тощо).

5. Локальні акти (накази керівників відомств, рішення місцевих рад)

У системі публічного права норми загальних галузей (наприклад, адміністративного права) є базовими для спеціальних галузей (наприклад, митного чи екологічного права).

Матеріальні норми стоять вище, а процесуальні норми ієрархічно підпорядковані меті реалізації матеріальних норм.

Ієрархічна побудова потребує механізму захисту. Якщо «цеглинка» внизу піраміди хибна, система спрацьовує на самоочищення через:

- Конституційний Суд України, який визнає акти неконституційними;
- адміністративне судочинство - шляхом скасування рішень органів влади, що порушують законну ієрархію.

На відміну від приватного права (де панує горизонтальна рівність і свобода договору), у публічному праві відсутність ієрархії означала б хаос. Без цього принципу кожен державний орган міг би видавати власні правила, що призвело б до розвалу державної вертикалі та порушення прав громадян.

*Принцип галузевої диференціації.* Публічне право поділяється на галузі залежно від того, у якій сфері суспільного життя виникають відносини за участю держави, наприклад: конституційне право регулює суспільні відносини, що становлять основу конституційного ладу, визначають правовий статус особи та організацію державної влади; адміністративне право регулює суспільні відносини, що виникають у сфері публічного управління та діяльності органів виконавчої влади; кримінальне право регулює суспільні відносини, що виникають у зв'язку із вчиненням кримінального правопорушення (злочину або проступку); фінансове право регулює правовідносини щодо мобілізації (збирання), розподілу та використання державних грошових фондів для виконання завдань і функцій держави.

Хоча для всього публічного права характерним є імперативний метод (метод владних приписів), диференціація відбувається через особливості його застосування: метод зобов'язання домінує у фінансовому праві (обов'язок платити податки); метод заборони є визначальним для кримінального права (встановлення переліку заборонених діянь); метод

адміністративного регламентування – зокрема в адміністративному праві, де чітко прописується порядок дій посадової особи.

Диференціація передбачає, що кожна галузь має власну «інфраструктуру»:

- власна кодифікація: кожна велика галузь публічного права має свій головний закон (Кримінальний кодекс, Бюджетний кодекс, Кодекс України про адміністративні правопорушення);
- окремий понятійний апарат: визначення термінів «підозра» (кримінальне право), «бюджетне асигнування» (фінансове право) чи «адміністративна послуга» (адміністративне право) мають чітку галузеву прив'язку.
- спеціалізована відповідальність: диференціація дозволяє чітко розрізнити кримінальну відповідальність від адміністративної чи дисциплінарної.

Диференціація права - це не ізоляція галузей, а їх системна взаємодія. Кожна галузь виконує свою роль у правовому регулюванні.

Галузі права працюють як єдиний механізм, де одна галузь створює матеріальну базу, а інша - забезпечує її охорону та процесуальну реалізацію.

Приклад комплексної взаємодії:

- фінансове право встановлює правила (норми-правила), наприклад, обов'язок та порядок сплати податків;

- кримінальне право вступає в дію у разі грубого порушення цих правил (норми-заборони та санкції), наприклад, за умисне ухилення від сплати податків в особливо великих розмірах;

- Кримінальний процесуальний кодекс України (кримінальне процесуальне право) визначає процедуру (норми-процедури) як саме буде розслідуватися ця справа та розглядатися в суді.

Значення цього принципу для побудови системи: 1) виключення дублювання: органи влади знають межі своєї компетенції (податкова служба не займається розслідуванням убивств); 2) зручність для громадян: людина розуміє, у межах якої галузі та за якими правилами вона взаємодіє з державою; 3) ефективність нормотворення: законодавець може створювати детальні правила для конкретної сфери, не обтяжуючи інші частини правової системи.

Принцип галузевої диференціації перетворює публічне право з монолітної та неповороткої «державної волі» на гнучку систему спеціалізованих інструментів.

*Принцип субсидіарності* передбачає побудову системи таким чином, щоб рішення приймалися на тому рівні публічної влади, де вони є найбільш ефективними (від місцевого самоврядування до загальнодержавного рівня):

- місцевий рівень - громади та органи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення.
- регіональний рівень - обласні органи влади забезпечують координацію та спільні інтереси громад.
- державний рівень – центральні органи влади забезпечують вирішення питань безпеки, оборони, економіки, валютного регулювання, визначення загальнонаціональним програм соціального та економічного розвитку тощо.

Головна логіка субсидіарності в тому, що вища інстанція не повинна втручатися у справи нижчої, якщо остання може вирішити їх самостійно. У системі публічного права це означає: якщо проблему можна врегулювати на рівні рішення міської ради (муніципальне право), держава не повинна приймати для цього загальнонаціональний закон.

Центральні органи влади (держава) беруть на себе виконання функцій лише тоді, коли масштаб проблеми виходить за межі можливостей громади (наприклад, боротьба з організованою злочинністю) або потрібна уніфікація правил для всієї країни (наприклад, встановлення єдиних правил дорожнього руху чи кримінальних покарань).

Ефективність субсидіарності у побудові системи публічного права можна навести на прикладі видачі дозволу на будівництво. В конкретній територіальній громаді дії влади будуть ефективніші на рівні місцевої ради, бо вона знає ландшафт і потреби жителів. А розробка екологічних стандартів для всієї галузі будівництва - ефективніша на державному рівні.

Субсидіарність забезпечує баланс між централізацією (необхідною для цілісності держави) та децентралізацією (необхідною для розвитку суспільства).

У теорії публічного права принцип *детермінованості суспільним інтересом* вважається «смісловим стрижнем», навколо якого вибудовується вся правова конструкція. Якщо приватне право базується на егоїзмі та приватній волі окремої особи, то публічне право за самою своєю природою зумовлене (детерміноване) потребами всього суспільства.

Кожна галузь, інститут чи окрема норма публічного права створюються не заради самої держави, а для задоволення спільного інтересу. Наприклад, кримінальне право існує не для того, щоб держава могла карати, а для того, щоб забезпечити право суспільства на безпеку. Податкове право існує для того, щоб громада мала ресурси на медицину, освіту та оборону.

Детермінованість означає, що держава не може приймати публічно-правові акти «просто так» або на користь вузької групи осіб. Будь-яке втручання держави у права людини (наприклад, перевірка бізнесу чи арешт майна) повинно мати чітке обґрунтування - як це служить суспільному благу. Якщо суспільного інтересу немає, така норма вважається «мертвою» або протиправною.

У системі публічного права при зіткненні приватного інтересу та суспільного, перевага зазвичай надається останньому.

Це дозволяє існувати таким інститутам, як реквізиція (вилучення майна для потреб оборони) або встановлення карантинних обмежень. Однак цей пріоритет не є абсолютним - він завжди має бути пропорційним.

Оскільки суспільні інтереси (безпека, екологія, стабільна валюта) є довготривалими, система публічного права будується як консервативна та стабільна структура. Це оберігає суспільство від різких змін політичних курсів.

Принцип детермінованості суспільним інтересом дозволяє оцінити, наскільки система є «публічною». Якщо правові норми захищають лише інтереси чиновників, система перестає бути публічним правом і перетворюється на інструмент примусу.

Суспільний інтерес є тим «соціальним замовленням», яке визначає, які саме норми будуть включені до системи публічного права та як вони будуть виконуватися.

*Принцип процесуальної забезпеченості* є критично важливим, оскільки публічне право - це сфера владних

повноважень. Без чіткої процедури (процесу) будь-яка владна норма перетворюється на свавілля.

Система публічного права будується парами: кожна «матеріальна» галузь (яка визначає правила поведінки) обов'язково має відповідну «процесуальну» галузь (яка визначає порядок розгляду справ у судах та порядок здійснення адміністративних процедур).

У публічному праві процедура - це не просто «технічні кроки», а гарантія захисту особи. Держава може застосувати свою силу (накласти штраф, вилучити майно, обмежити волю) виключно через дотримання встановленої законом процедури. Якщо процедуру порушено - дія держави, яку представляє система органів державної влади, визнається незаконною, навіть якщо по суті вона була «справедливою».

На відміну від приватного права, де сторони можуть домовитися про будь-який зручний спосіб взаємодії, у публічному праві панує суворий формалізм: всі дії органів влади мають бути задокументовані; строки прийняття рішень чітко визначені; порядок звернення громадян та надання відповідей суворо регламентований.

Система публічного права будується таким чином, щоб будь-яке рішення влади могло бути перевірене незалежним органом (судом). Процесуальна забезпеченість означає наявність дієвих механізмів оскарження: від адміністративної скарги до позову в адміністративний суд.

Процесуальна забезпеченість є «бронєю» публічного права. Вона гарантує, що публічний інтерес буде реалізований не силою, а правом.

## **1.2. Вплив системи публічного права на регулювання суспільних правовідносин.**

Публічне право реалізує себе через публічне управління, виступаючи юридичною основою для діяльності органів влади, які впорядковують суспільні відносини, захищають публічні інтереси та забезпечують реалізацію державної політики. Це забезпечується через імперативні норми, правові акти управління та функціонування публічної адміністрації.

Публічне управління є видом діяльності, спрямованої на реалізацію загальних інтересів суспільства і складається з таких

компонентів, як державне управління (де суб'єктами є органи державної влади) та громадське управління (де суб'єктами є громадські організації).

Державне та громадське управління взаємодіють та взаємодоповнюють одне одного, оскільки мають спільні публічні інтереси, і їхня узгоджена діяльність сприяє підвищенню ефективності управлінського впливу.

Так, інститути громадянського суспільства відіграють важливу роль у здійсненні публічного управління. У рамках дослідження варто зазначити, що до інститутів громадянського суспільства належать: добровільні громадські організації та рухи, а також політичні партії на початкових етапах їхнього існування, коли вони ще не залучені до механізму державного управління; незалежні засоби масової інформації, що виступають джерелом громадської думки; вибори та референдуми як механізми реалізації демократії та виявлення думки громадян; елементи судової та правоохоронної системи, що залежать від громадськості (суди присяжних, народні поліцейські загони тощо); благодійні фонди та волонтерські організації; релігійні установи; професійні та творчі спілки.

Взаємодія органів влади з інститутами громадянського суспільства може мати різні форми, що залежать від цілей, характеру виконуваних завдань, обсягу повноважень суб'єктів та рівня взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий).

До основних форм цієї взаємодії належать: участь інститутів громадянського суспільства у розробці та обговоренні проєктів нормативно-правових актів; здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади у розв'язанні важливих соціальних проблем (через громадський моніторинг підготовки та реалізації рішень, оцінку їх ефективності, надання пропозицій органам влади); надання громадянськими інститутами соціальних послуг відповідно до угод з органами державної влади; створення спільних консультативно-дорадчих органів, рад, комісій, груп для врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики; співпраця в процесі підготовки та перепідготовки кадрів, спільне навчання державних службовців та представників громадських організацій ефективним методам взаємодії, ознайомлення громадян з формами участі в державній політиці; проведення органами виконавчої влади моніторингу

громадської думки і своєчасне реагування на пропозиції та зауваження громадськості; виконання спільних проєктів у сферах інформаційної, аналітичної, благодійної та соціальної діяльності.

Публічне управління в адміністративно-політичній сфері можна визначити як організаційно-регулювальний вплив держави на різні сфери суспільного життя, що охоплюють оборону і національну безпеку, внутрішні справи, юстицію та реалізацію державної політики у міжнародних відносинах.

Публічне право забезпечує баланс між приватними інтересами та суспільним благом через адміністративне регулювання, втручаючись у економіку та екологію задля захисту загального інтересу.

Економіка без державного регулювання схильна до криз та монополізації. Публічне право втручається через адміністративні механізми для:

- антимонопольного регулювання: захист конкуренції, щоб один великий гравець не знищив вибір для споживачів;
- фінансового нагляду: встановлення правил для банків та ринків капіталу, щоб запобігти системним колапсам (як-от криза 2008 року);
- ліцензування та стандартизації: держава гарантує, що продукти харчування чи ліки в аптеках є безпечними, обмежуючи свободу виробника виготовляти будь-що будь-яким способом.

Економічне втручання виправдане тим, що провал одного великого ринку (наприклад, енергетичного) призведе до катастрофи для всіх громадян, незалежно від їхніх приватних контрактів.

У юридичній літературі виділяють кілька моделей участі держави у цивільних відносинах. Якщо проаналізувати норми статей 167-173 Цивільного кодексу України, можна виділити принаймні три моделі (форми) такої участі:

1. Шляхом створення юридичних осіб як публічного, так і приватного права (участь держави у заснуванні товариств, підприємств тощо).
2. Шляхом набуття державою прав та обов'язків через органи державної влади (або органи місцевого самоврядування для громад), які діють у межах їхньої компетенції.
3. На підставі представництва від імені держави (АПК, громад) за спеціальним дорученням. У цьому випадку представниками можуть виступати як фізичні, так і

юридичні особи, а також органи державної влади чи місцевого самоврядування.

Крім того, держава та інші суб'єкти публічного права можуть брати участь у цивільних відносинах безпосередньо (наприклад, у випадках спадкування відумерлого майна або відшкодування шкоди, завданої актами влади).

Важливим та значущим аспектом дослідження розвитку й ефективності публічного управління в умовах глобалізаційних процесів є дослідження впливу глобалізації як на систему публічного управління, так і на молодіжне середовище, з якого в майбутньому формується апарат управління державою, виявлення й дослідження загрози викликів нинішніх глобалізаційних процесів для держави й всього публічного управління, пошук шляхів їх подолання, а також обґрунтування необхідності реформування на фоні цього всієї системи публічного управління з урахуванням досвіду інших країн, які вже пройшли або ще проходять цей шлях.

Для розуміння того, як проходить свій шлях й трансформацію система публічного управління в державі під впливом глобалізаційних чинників, удосконалюючись або ж не витримуючи й погіршуючись, необхідно в першу чергу визначитись з питанням глобалізації, як середовища впливу на суспільно-державні відносини й можливим чинником щодо розробки й формуванню внутрішньої й зовнішньої державної політики нашої країни.

Глобалізаційні процеси проникають у внутрішньо-державну сферу через економічні, інформаційні, міжнародно-правові та інші канали. А тому у держави немає іншого виходу як взяти на себе не властиві їй раніше функції в різних сферах діяльності, а також модернізувати й удосконалити свої, притаманні їй функції. При цьому відбувається процес зміни й коригування національних систем публічного управління, стратегій розвитку держав в сфері державної політики, породжуючи у свою чергу взаємозалежність світу, яка складає основу його функціонування.

Оскільки глобалізація торкається всіх сфер людського життя, що трансформується під її дією, в першу чергу трансформаційні процеси проявляються в молодіжному середовищі, так як через певні особливості (вік, психологічний, соціальний стан) молодь є найбільш уразливою й сприйнятливою верствою населення у нашому суспільстві.

У зв'язку з тим, що глобалізація може чинити значний вплив на свідомість молоді, великого значення в період дитинства й дорослості відіграє виховання, закладення моральних цінностей у свідомість, всебічний розвиток й трансформація особистості, за для як їхнього майбутнього, так і майбутнього усього народу і нашої держави загалом, для того щоб уникнути небажаних наслідків і негативного впливу глобалізації й, у подальшому уникнути управління державою непрофесійними управлінцями.

Вплив глобалізації на свідомість молоді є певним викликом процесу глобалізації системи публічного управління. Одним із пріоритетних напрямів діяльності держави є розробка механізмів виявлення, подолання та протидії можливим негативним наслідкам глобалізації на свідомість молодих людей, багато з яких будуть входити до складу апаратів органів публічного управління України.

### **1.3. Конституційне право як фундаментальна галузь публічного права**

Конституційне право – це галузь права, сукупність правових норм, котрі виражають і закріплюють основи суспільного устрою і політики держави, основні права, свободи і обов'язки громадян, функції, організацію, принципи діяльності вищих органів державної влади та управління, Автономної Республіки Крим, областей, міст, районів і органів місцевого самоврядування, організацію і принципи діяльності органів правопорядку, судової системи, прокуратури.

Конституційне право – це провідна галузь національного права, яка має важливе значення для національної системи права і в цілому для правової системи України. Конституційне право розглядається в трьох аспектах: як галузь права в системі національного права, як наука і як навчальна дисципліна. Конституційне право як галузь права в будь-якій державі є складовою частиною національної правової системи і виконує в ній досить важливі завдання.

Ця галузь права є сукупністю правових норм, що санкціонуються, визначаються і гарантуються державою. Але конституційне право відрізняється від інших галузей права насамперед специфікою тієї сфери суспільних відносин, на регулювання яких спрямовані її норми. Конституційне право

України є провідною і фундаментальною галуззю національної правової системи.

Фундаментальність конституційного права обумовлена високою місією утвердження і гарантування державності Українського народу, територіальної цілісності, свободи і прав людини. Як фундаментальна вона характеризується і тому, що є самодостатньою, тобто власними нормами регулює підвідомче коло суспільних відносин, формує цілісний, завершений механізм правового регулювання; в них закладаються основи інших галузей права.

Це галузь публічного права, оскільки регулює суспільні відносини, де домінує публічний інтерес, – відносини, пов'язані із здійсненням влади народу, територіальною організацією держави тощо.

Конституційне право України є провідною галуззю правової системи України. Як і інші галузі, конституційне право являє собою сукупність правових норм, які регулюють певне коло суспільних відносин, що становлять предмет даної галузі. Провідна роль конституційного права України обумовлюється перш за все особливою важливістю і значимістю суспільних відносин, на регулювання яких спрямоване конституційне право України як система правових норм. Це відносини, які утверджують: 1) демократичні основи конституційного ладу; 2) демократичний статус людини і громадянина; 3) демократичні принципи здійснення влади.

Особливе місце конституційного права в системі галузей національного права проявляється і в тому, що воно своїм регулюванням охоплює суспільні відносини практично в усіх важливих сферах життєдіяльності. Конституційне право визначає характер політичних, економічних, соціальних, духовних і культурних відносин у конкретній державі і суспільстві. Універсальність конституційного права пояснюється особливостями характеру предмета конституційно-правового регулювання, до якого відносять не лише становище особи в суспільстві і державі, питання організації державної влади, а й основи суспільного і державного ладу.

Основоположним джерелом конституційного права є Конституція – Основний Закон суспільства і держави. Саме на її

основі ухвалюються важливі державні рішення, приймаються закони та інші нормативно-правові акти.

Предметом регулювання конституційного (державного) права є суспільні відносини, котрі регулюються вказаними нормами. Коло цих відносин в загальному вигляді визначене Конституцією України. До них відносяться:

- Відносини, що визначають правовий статус людини і громадянина (конституційні права, свободи, обов'язки, гарантії їх дотримання).
- Відносини, що складаються в процесі реалізації права народу України на самовизначення і пов'язані з державно-територіальним устроєм України.
- Відносини щодо організації та діяльності державного апарату України.
- Відносини, які визначають діяльність органів місцевого самоврядування.
- Відносини політичного характеру (форма правління, форма державного устрою тощо).
- Найважливіші економічні відносини (наприклад, регламентація існуючих форм власності та механізмів її захисту).

Суб'єктами (учасниками) таких суспільних відносин є український народ, органи влади і управління, громадяни, громадські організації.

Об'єктами державно-правових відносин є дії майнового і немайнового характеру, які виступають в різних правових формах. Як правило, вони виражають основи державного і суспільного устрою, а конкретизують ці відносини інші галузі права. Все це обумовлює тісний зв'язок державно-правових відносин з іншими відносинами по предмету правового регулювання. Місце державного права в системі права України основоположне для всіх галузей права. Наприклад, в нормах державного права закріплене загальне право власності, тоді як у нормах цивільного права ці правові відносини детально регламентуються.

Поміж джерел конституційного права України провідна роль відводиться Конституції України. Будучи нормативно-правовим актом, Конституція закріплює організацію і діяльність органів, що здійснюють публічну владу на підставі принципу

народного суверенітету, їх взаємовідносини між собою та громадянами.

Важливе місце поміж джерел конституційного права посідають акти всеукраїнського референдуму. Їх юридична природа обумовлюється засадою конституційного ладу, що народ є носієм державного суверенітету, а, отже виступає як єдине джерело державної влади в Україні.

Важливим інститутом державного права є система державних органів – державний апарат, через який здійснюється державна влада, функції держави. До державних органів належать відповідні установи, організації (міністерства); одноособові представники держави (Президент); вищі та місцеві органи влади; виконавчі органи; судові органи, органи прокуратури.

Самостійне місце в системі державних органів займають Збройні Сили, Національна гвардія, органи СБУ, органи попереднього розслідування, виправні установи. Спільним для усіх державних органів є наявність державно-владних повноважень, обсяг і характер яких залежить від цілей та завдань кожного з них і визначаються відповідними законодавчими актами.

Найбільш об'ємне місце в системі державних органів займають органи державної влади та управління.

Відповідно до Конституції вся влада в Україні належить народові, який здійснює її безпосередньо (через референдум) або через систему державних органів та органів місцевого самоврядування.

Конституційний лад - це встановлений Основним Законом порядок організації і функціонування інститутів держави і суспільства, система суспільних відносин, що гарантуються, забезпечуються і регулюються законами, прийнятими відповідно до Конституції.

За своїм змістом конституційний лад постає як системне політико-правове явище, складовими якого є державний і суспільний лад.

До основ державного ладу юридична наука відносить вихідні принципи організації і діяльності держави та її інститутів. Йдеться насамперед про юридичний статус і повноваження глави держави, органів законодавчої, виконавчої та судової влад, правоохоронних та інших передбачених основним законом органів, які реалізують основні функції держави.

Основи суспільного ладу розглядаються як система гарантованих і забезпечених конституцією і законами можливостей функціонування інститутів громадянського суспільства, врегульованих правом суспільних відносин у політичній, економічній та соціальній сферах суспільного життя. Це - конституційно встановлені принципи та засади демократичного устрою суспільства; політичний, економічний та ідеологічний плюралізм; забезпечене правовими законами право громадян на об'єднання в політичні партії, громадські організації, асоціації для захисту своїх прав.

В Конституції України, з одного боку, затверджені принципи будови, юридичний статус та основні функції органів держави, засади суспільного життя, визначені межі впливу на нього з боку держави, щоб цей вплив не міг завдати шкоди інститутам і механізмам саморегуляції громадянського суспільства. З іншого боку, в Основному Законі закріплені юридичні засади забезпечення правового порядку і законності, гарантії захисту від ринкової стихії.

У цьому аспекті розділ I Конституції України «Загальні засади» є провідним у структурі Основного Закону і має особливе значення не тільки для галузі конституційного права, а й всієї системи національного законодавства і правової системи в цілому. В ньому закріплюються основи конституційного ладу, Україна стверджується як демократична, соціальна і правова, тобто конституційна (обмежена правом) держава, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

Єдиним джерелом влади в Україні і носієм суверенітету є народ. Він здійснює владу як безпосередньо - шляхом участі у виборах, референдумах, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і мають їй відповідати. Всі владні органи держави обмежені правом і повинні здійснювати свої повноваження тільки в межах, визначених Конституцією і законами.

Суттєвими аспектами конституційного ладу є республіканська форма правління, а також здійснення влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову.

Основний закон встановлює механізм стримувань і противаг, який унеможливує узурпування влади однією з гілок влади або посадовою особою, запроваджує особливу процедуру призначення посадових осіб органів держави, забезпечує прозорість функціонування владних інститутів і можливість контролю їх діяльності. Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Конституцією гарантується можливість функціонування інститутів громадянського суспільства, свобода політичної діяльності, право громадян на об'єднання у політичні партії та громадські об'єднання для задоволення своїх потреб і захисту прав.

Суспільством на державу покладено обов'язок сприяння консолідації та розвитку української нації, традицій і культури, етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.

Серед основ конституційного ладу у сфері економічної організації суспільного життя важливим є забезпечення і захист усіх суб'єктів права власності і господарювання та їх рівність перед законом, соціальна спрямованість економіки.

Стабільність конституційного ладу гарантується самою Конституцією України та прийнятими відповідно до неї законами, а також чітким механізмом забезпечення передбачених гарантій.

Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

*До повноважень Верховної Ради України належить:*

- 1) внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції;
- 2) призначення Всеукраїнського референдуму з питань, визначених Конституцією;
- 3) прийняття законів;
- 4) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;
- 5) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;
- 6) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

- 7) призначення виборів Президента України у строки, передбачені Конституцією України;
- 8) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- 9) оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України;
- 10) усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпідменту);
- 11) розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- 12) призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України;
- 12-1) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України;
- 13) здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України та закону;
- 14) затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням;
- 15) прийняття Регламенту Верховної Ради України;
- 16) призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати;
- 17) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

18) призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України;

19) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України;

20) призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

21) призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії за поданням Президента України;

22) затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

23) схвалення рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;

24) встановлення державних символів України;

25) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

26) призначення на посади та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України;

28) дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування;

31) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

32) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України;

33) здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України та законом;

34) прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України;

35) призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату;

36) затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності;

37) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї.

*Президент України:*

1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;

2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

3) представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

4) приймає рішення про визнання іноземних держав;

5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;

6) призначає Всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;

8) припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією;

9) вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;

10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;

11) призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України;

12) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;

13) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

14) вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;

15) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

16) скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України;

призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних

Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;

18) очолює Раду національної безпеки і оборони України;

19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;

20) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

21) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також

оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації - з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

22) призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України;

24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;

25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними;

26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні;

27) здійснює помилування;

28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби;

29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України;

30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;

31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України.

*Кабінет Міністрів України:*

1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України;

5) забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

6) розробляє проєкт закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання;

7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

8) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

9-1) утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

9-2) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України;

10) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

#### **1.4. Характеристика основних галузей публічного права**

**Адміністративне право** є самостійною галуззю права України, з допомогою якого держава регулює однорідні суспільні відносини в сфері державного управління, розвиває і закріплює його демократичні основи.

**Адміністративне право** – це сукупність правових норм, які регулюють відносини, пов'язані з організацією та функціонуванням органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування; відносини у сфері управління окремими галузями народного господарства, культури, медицини, освіти, науки тощо.

**Предметом адміністративного права** є суспільні відносини, що виникають і розвиваються в зв'язку та з приводу реалізації функцій державного управління. Особливостями відносин, що складають предмет адміністративного права, є такі:

- вони виникають у результаті державної владно-управлінської діяльності;
- суб'єктом таких відносин є виконавчо-розпорядчий орган;
- їх виникнення, зміна чи припинення є результатом свідомої, вольової, цілеспрямованої діяльності.

Методи адміністративного права – це засоби, способи та прийоми, з допомогою яких здійснюється правовий вплив на предмет адміністративного права. Переважно це – зобов'язання, заборони та адміністративно-правовий примус. Отже **метод регулювання** адміністративного права – імперативний, передбачає нерівність сторін – учасників правовідносин; метод влади й підпорядкування.

**Адміністративні правовідносини** – це реальні суспільні відносини, що складаються у сфері державного управління. Вони виникають в результаті реалізації адміністративно-правових норм і при наявності юридичних фактів – подій або вчинків (дій). Вчинки, як вольові юридичні факти, поділяються на правомірні та неправомірні (правопорушення або делікти).

Адміністративно-правові відносини є різновидом правових відносин, у яких обов'язки і права сторін мають взаємний характер. Одна із сторін вправі вимагати від другої сторони поведінки, передбаченої адміністративно-правовими нормами. Невиконання обов'язків або порушення прав однієї із сторін тягне за собою юридичну відповідальність. Таким чином, адміністративно-правові норми слугують основою виникнення адміністративно-правових відносин. Самі норми безпосередньо їх не створюють, а лише передбачають у загальній формі умови їх виникнення.

Взаємопов'язаними складовими елементами адміністративно-правових відносин є: суб'єкти, об'єкти, юридичні факти.

Суб'єктом адміністративно-правових відносин є учасник, який має конкретні права і обов'язки. Це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, об'єднання громадян та інші.

Для суб'єктів адміністративно-правових відносин характерним є наявність у них правоздатності та дієздатності. Адміністративна правоздатність - це спроможність суб'єкта адміністративно-правових відносин мати права та нести юридичні

обов'язки у сфері виконавчої влади. Адміністративна правоздатність державних органів, недержавних організацій, об'єднань виникає, як правило, з моменту видання акта про їх заснування, а припиняється з їх ліквідацією або реорганізацією. Адміністративна правоздатність громадян у сфері державного управління виникає з моменту народження і припиняється з їх смертю. Адміністративна правоздатність - основа адміністративної дієздатності.

Адміністративна дієздатність - це здатність своїми діями набувати та реалізовувати права, виконувати обов'язки, встановлені нормами адміністративного права.

Адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність надають правосуб'єктності учасникам адміністративно-правових відносин, тобто можливість бути їх суб'єктом.

Об'єктом адміністративно-правових відносин є поведінка людей, а саме їх дії, за допомогою яких реалізуються передбачені адміністративно-правовими нормами обов'язки і права учасників даних відносин. Ці дії можуть бути пов'язані із здійсненням завдань державного управління (наприклад, видання індивідуального акта управління), особистими нематеріальними благами (наприклад, гідність людини), реалізацією суб'єктивних обов'язків і прав (наприклад, право на оскарження в суді дій посадових осіб і органів виконавчої влади), матеріальними предметами (речами і под.).

**Орган державного управління** – це частина державного апарату, що має певну структуру, компетенцію (включаючи адміністративно-владні повноваження), штат службовців, яка створена державою для безперервного та безпосереднього здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності.

В залежності від територіальних меж діяльності органи управління діляться на:

- **Вищі органи державного управління**, виконавчо-розпорядча діяльність яких поширюється на всю територію України (Кабінет Міністрів України).

- **Центральні органи державного управління**, які здійснюють управління підпорядкованими галузями (міністерства, державні комітети, відомства).

- **Місцеві органи державного управління**, виконавчо-розпорядча діяльність яких поширюється в межах адміністративно-територіальних одиниць (державні адміністрації).

- **Органи управління державними підприємствами, об'єднаннями, установами і організаціями**, які керують безпосередньо даним виробничим або соціально-культурним об'єктом (адміністрація заводу, навчального закладу, лікувальної установи).

Фізичні особи, як суб'єкти адміністративного права повинні мати адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність.

**Адміністративна правоздатність** – це здатність особи бути носієм суб'єктивних прав та обов'язків у сфері державного управління. Вона виникає з моменту народження і припиняється зі смертю особи.

**Адміністративна дієздатність** – це визнана державою спроможність своїми власними діями реалізувати права та набувати нових особистих прав, виконувати обов'язки у сфері державного управління. В повному обсязі вона виникає з 18 років, в окремих випадках конкретний обсяг прав і обов'язків залежить від віку, освіти, стану здоров'я, статі тощо.

Під адміністративною відповідальністю слід розуміти накладення на порушника загальнообов'язкових правил, що діють в управлінні та інших сферах, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового або морального характеру. Тим самим порушник (громадянин або посадова особа) відповідає перед державою за свої неправомірну поведінку.

**Види адміністративних стягнень, що закріплені в КпАП України:**

- **Попередження** – це офіційне застереження уповноваженою посадовою особою порушника про неприпустимість вчинення ним адміністративних правопорушень, що оформляється письмово або в іншій установленій формі. Це найменш обтяжливе для правопорушника адміністративне стягнення, однак воно тягне ті ж самі наслідки, що й інші стягнення. Зокрема, при повторному вчиненні адміністративного проступку підвищується ступінь юридичної відповідальності правопорушника.

- **Штраф** – найпоширеніший вид адміністративного стягнення - стягнення з порушника певної грошової суми в дохід держави.

- **Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення** (предмет після примусового вилучення реалізується за рахунок

порушника, а йому передається виручена сума за вирахуванням витрат на реалізацію вилученого предмета).

- **Конфіскація** предмета, який став зняряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення - примусове, безплатне перетворення майна у власність держави. Конфіскованим може бути тільки предмет – приватна власність порушника, якщо інше не передбачено законодавчими актами.

- **Позбавлення спеціального права**, наданого цьому громадянинуві, на термін до трьох років за грубе чи систематичне порушення порядку користування цим правом (управління транспортними засобами, права полювання).

- **Виправні роботи** строком до двох місяців з відбуттям їх за місцем постійної роботи порушника та з утриманням до 20 % його заробітку в дохід держави (призначається тільки в судовому порядку).

- **Адміністративний арешт** – це фізичне обмеження свободи особи на строк до 15 діб з використанням порушника на фізичних роботах без оплати. Адміністративний арешт застосовується лише у виняткових випадках за окремі види адміністративних проступків з підвищеним ступенем суспільної небезпеки, зокрема, дрібне хуліганство, прояв неповаги до суду, злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця та інші правопорушення. Не застосовується до вагітних жінок, жінок, які мають дітей до 12 років, до осіб, які не досягли 18 років та інвалідів I-II групи (призначається тільки в судовому порядку).

- **Громадські роботи** полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування, призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більш як чотири години на день. Громадські роботи не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років.

**Кримінальне право** – це сукупність юридичних норм, що встановлюють підстави і принципи кримінальної відповідальності,

а також які суспільно небезпечні діяння є злочинами і які покарання застосовуються до осіб, що їх вчинили.

***Функціями кримінального права є:***

- охоронна – кримінальне право охороняє відносини, що регулюються або виникають в інших галузях права;
- регулятивна – спеціальні норми кримінального права дозволяють не притягати особу до відповідальності або до виконання покарання забороняючи їй вчиняти суспільно-небезпечні діяння, у той самий час вимагають правомірної поведінки після вчинення злочину;
- запобігальна – деякі громадяни виконують заборони кримінального закону, побоюючись відповідальності та покарання, інші не вчиняють злочинів тому, що їх поведінка в цілому є позитивною та правомірною.

***Злочином*** є передбачене КК України суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину.

***Ознаками злочину є:***

- ***суспільна небезпека*** – полягає в тому, що при його здійсненні особа завдає шкоди відносинам, які охороняються кримінальним законом, або міститься реальна небезпека заподіяння такої шкоди;
- ***винність*** – кримінальна відповідальність настає тільки за наявності вини. Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Без вини нема злочину і відповідальності;
- ***протиправність*** – складає правову оцінку суспільної небезпечності злочину, що закріплена в конкретній нормі закону. Злочини – це тільки те суспільно-небезпечне діяння, що передбачене кримінальним законом, прямо ним заборонено;
- ***кримінальна карність*** – це можливість застосувати до особи, яка скоїла злочин, кримінальне покарання.

***Складом злочину*** визнається сукупність закріплених у кримінальному законі ознак, за наявності яких конкретне вчинене суспільно небезпечне діяння визнається злочином. Склад злочину формують його елементи:

1. **Об'єкт злочину** – це охоронювані кримінально-правовими нормами суспільні відносини, на які посягає злочин.

**Види об'єкта:**

- *загальний об'єкт* – це вся сукупність суспільних відносин, що охороняються кримінальним законом;
- *родовий об'єкт* – це група однорідних суспільних відносин, на які посягає відповідна група злочинів. За родовим об'єктом побудовані розділи Особливої частини КК України;
- *безпосередній об'єкт* – це конкретні суспільні відносини, на які посягає той чи інший конкретний злочин.

2. **Об'єктивна сторона** – це сукупність встановлених законом ознак, що характеризують зовнішні прояви злочину. Ознаки об'єктивної сторони:

- *суспільно-небезпечне діяння* – це передбачені кримінальним законом дія чи бездіяльність, якими заподіюється шкода об'єкту злочину;
- *суспільно-небезпечні наслідки* – реальні шкідливі зміни, які відбуваються в об'єкті, що охороняється кримінальним законом, внаслідок злочинного діяння. Вони можуть бути виражені в нанесеній шкоді – матеріальній, фізичній, моральній, організаційній тощо;
- *причинний зв'язок між суспільно-небезпечним діянням та суспільно-небезпечними наслідками* – характеризується тим, що діяння має передувати наслідкам, має бути умовою, без якої не було б наслідку та за своїми властивостями, як правило, має спричинити саме такі наслідки, тобто наслідки мають бути результатом вчиненого діяння;
- *місце, час, спосіб, обстановка, знаряддя і засоби вчинення злочину*. Зазвичай ці ознаки є необов'язковими для більшості злочинів, а тому називаються *факультативними*. Якщо диспозиція статті кримінального закону містить посилання на ці ознаки, то вони для такого складу злочину є обов'язковими.

3. **Суб'єкт злочину** - це фізична осудна особа, яка вчинила злочин у віці, з якого відповідно до Кримінального кодексу може наставати

кримінальна відповідальність.

*Ознаки суб'єкта :*

- фізична особа;
- осудність;
- досягнення віку (по загальному правилу з 16 років, за тяжкі злочини – з 14 років).

**Спеціальним суб'єктом** злочину є фізична осудна особа, що вчинила у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність, злочин, суб'єктом якого може бути лише певна особа.

**Осудною** визнається особа, яка під час вчинення злочину могла усвідомлювати свої дії (бездіяльність) і керувати ними.

Не підлягає кримінальній відповідальності особа, яка під час вчинення суспільно небезпечного діяння, передбаченого цим Кодексом, перебувала в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними внаслідок хронічного психічного захворювання, тимчасового розладу психічної діяльності, недоумства або іншого хворобливого стану психіки. До такої особи за рішенням суду можуть бути застосовані примусові заходи медичного характеру.

Не підлягає покаранню особа, яка вчинила злочин у стані осудності, але до постановлення вироку захворіла на психічну хворобу, що позбавляє її можливості усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними. До такої особи за рішенням суду можуть застосовуватися примусові заходи медичного характеру, а після одужання така особа може підлягати покаранню.

**4. Суб'єктивна сторона** – це внутрішня сторона злочину, психічне відношення суб'єкта до діяння і його наслідків.

*Ознаки суб'єктивної сторони:*

- вина;
- мета;
- мотив.

Вина – основна і обов'язкова ознака суб'єктивної сторони – це психічне ставлення особи до вчинюваної дії чи бездіяльності та наслідків діяння.

**Форми вини:**

- умисел;
- необережність.

*Умисел поділяється на прямий і непрямий.*

- **Прямим** є умисел, якщо особа усвідомлювала суспільно небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачала його суспільно небезпечні наслідки і бажала їх настання.
- **Непрямим** є умисел, якщо особа усвідомлювала суспільно небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачала його суспільно небезпечні наслідки і хоча не бажала, але свідомо припускала їх настання.

*Необережність поділяється на злочинну самовпевненість та злочинну недбалість.*

Необережність є **злочинною самовпевненістю**, якщо особа передбачала можливість настання суспільно небезпечних наслідків свого діяння (дії або бездіяльності), але легковажно розраховувала на їх відвернення.

Необережність є **злочинною недбалістю**, якщо особа не передбачала можливості настання суспільно небезпечних наслідків свого діяння (дії або бездіяльності), хоча повинна була і могла їх передбачити.

Мета і мотив є факультативними ознаками суб'єктивної сторони злочину. *Мотив злочину* – це ті внутрішні спонукання, якими керувався винний, вчиняючи злочин, а його *мета* – це той явний результат, якого домагався винний, коли вчиняв злочин. Мета і мотив можуть бути обов'язковими ознаками у разі, якщо вини передбачені в статті Особливої частини КК України.

Склад злочину формують усі чотири його елементи. За відсутністю хоча б одного елемента немає складу злочину та кримінальної відповідальності.

Залежно від ступеня тяжкості злочини поділяються на злочини невеликої тяжкості, середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі.

Злочином невеликої тяжкості є злочин, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі на строк не більше двох років, або інше, більш м'яке покарання за винятком основного покарання у виді штрафу в розмірі понад три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Злочином середньої тяжкості є злочин, за який передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше десяти тисяч

неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше п'яти років.

Тяжким злочином є злочин, за який передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше двадцяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше десяти років.

Особливо тяжким злочином є злочин, за який передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі понад двадцять п'ять тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, позбавлення волі на строк понад десять років або довічного позбавлення волі.

**Фінансове право як галузь права** – це система правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають в процесі створення, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів держави, органів місцевого самоврядування, необхідних для реалізації їх завдань та функцій.

**Предметом фінансового права** є суспільні відносини у сфері фінансової діяльності, тобто відносини з планомірного утворення, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів державою, органами місцевого самоврядування для реалізації їх завдань і функцій.

**Бюджетне право України** – це підгалузь фінансового права, яка складається з системи фінансово-правових норм, що регулюють відносини у сфері бюджетної діяльності. Оскільки бюджетне право є підгалуззю фінансового права, то воно використовує у правовому регулюванні метод фінансового права.

**Предметом бюджетного права** є відносини, що виникають у зв'язку із встановленням бюджетної системи, із формуванням, розподілом і використанням централізованих фондів коштів, що надходять у розпорядження держави і органів місцевого самоврядування на кожній території.

Ці відносини можна об'єднати в певні групи, які регулюють окремі сторони бюджетної діяльності: встановлення видів бюджетів, які входять до бюджетної системи України, принципи їх зв'язку; структуру доходів й видатків як бюджетної системи в цілому, так і кожного виду бюджетів; принципи розподілу доходів і видатків між бюджетами; повноваження України і органів місцевого самоврядування в галузі бюджетної діяльності.

Таким чином, у предметі регулювання бюджетного права розрізняють кілька основних груп відносин, які закріплюють та

регулюють: бюджетну систему України, принципи її побудови та завдання; склад доходів і видатків бюджетів та порядок їх розподілу між бюджетами; бюджетні повноваження органів державної влади, місцевого самоврядування; бюджетний процес; відповідальність за порушення бюджетного законодавства.

**Податкове право** як фінансово-правовий інститут являє собою сукупність норм, що регулюють суспільні відносини у сфері справляння податків та обов'язкових платежів до бюджетів та державних цільових фондів, встановлюючи при цьому права, обов'язки та відповідальність сторін. Інститут податкового права є відокремленим комплексом юридичних норм, що забезпечують цільове регулювання різновиду відносин, пов'язаних з надходженням до бюджетів податків та зборів.

Податкове право – відносно самостійний сектор фінансового права і займає автономне становище щодо інших інститутів цієї галузі. Предметом податкового права є група однорідних суспільних відносин, що визначають надходження грошових коштів від платників до бюджетів у формі податків та зборів. Податкове право регулює комплекс суспільних відносин у сфері сплати податків та зборів. У науковій літературі нема єдиної думки щодо того, чи є податкове право самостійною галуззю права, чи воно є підгалуззю або інститутом фінансового права.

**Предметом податкового права** є сукупність однорідних суспільних відносин, що визначають надходження коштів від платників до бюджетів у формі податків і зборів. М.П. Кучерявенко вважає, що предметом податкового права є сукупність суспільних відносин, що виникають між уповноваженими державними органами (податкові, митні, кредитні) та платниками податків щодо надходження коштів від платників податків до відповідних бюджетів, державних цільових фондів у формі податків та зборів (обов'язкових платежів).

**До загальнодержавних** належать податки та збори, що встановлені Податковим кодексом (ст. 9) і є обов'язковими до сплати на усій території України, зокрема:

- 1) податок на прибуток підприємств;
- 2) податок на доходи фізичних осіб;
- 3) податок на додану вартість;
- 4) акцизний податок;
- 5) екологічний податок;

6) рентна плата;

7) мито.

До місцевих належать податки та збори, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених Податковим кодексом (ст.10), рішеннями сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, у межах їх повноважень і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад.

**До місцевих податків** належать:

податок на майно; єдиний податок.

**До місцевих зборів** належать: збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір.

Місцеві ради обов'язково установлюють єдиний податок та податок на майно (у частині транспортного податку та плати за землю) і в межах повноважень, визначених Податковим кодексом, вирішують питання щодо встановлення податку на майно (у частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору.

## **ЛЕКЦІЯ 2. ОБ'ЄКТ ТА ПРЕДМЕТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

### **ПЛАН**

- 2.1. Об'єкт публічного права.
- 2.2. Розмежування предмета публічного права від предмета приватного права.
- 2.3. Визначення межі регулювання публічного права.
- 2.4. Методи публічно-правового регулювання та їх трансформація в умовах цифровізації та євроінтеграції.

### **2.1. Об'єкт публічного права**

Об'єкт правового регулювання – це стійкі, однорідні, об'єктивні, соціально значущі та свідомо-вольові суспільні відносини, що мають вираз у поведінці (діяння) суб'єктів, які опосередковано цілеспрямовані на певний інтерес та/або інтерес-блага (матеріальні та нематеріальні), які вже врегульовані нормами права або такі, що розглядаються на доцільність, поряд із можливістю піддати їх правовому регулюванню (або змінити, скасувати врегульовані), – у межах розумно-допустимого втручання в соціальне життя суспільства.

До об'єктів публічного права слід віднести:

1) Конституційно-правові відносини - що складаються в процесі втілення в життя основних ознак держави і суспільства, вони виступають складовими елементами, виникають та функціонують у сфері державного устрою, виступаючи системоутворюючими, забезпечуючими цілісність держави і суспільства, їх єдність як організованої і функціонуючої структури.

Ці відносини охоплюють собою, по-перше, суспільні відносини, що визначають основи конституційного ладу України і виражають якісну характеристику Української держави: суверенітет, форму правління, форму державного устрою, основи народовладдя, політичної та економічної систем тощо.

По-друге, це суспільні відносини, які визначають основи правового статусу людини і громадянина, виражають головні принципи, що характеризують положення особи в державі і суспільстві, а також основні права, свободи і обов'язки людини і громадянина.

По-третє, це суспільні відносини, які визначають організацію та функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. Вони стосуються визначення видів та статусу органів державної влади і місцевого самоврядування, порядок їх утворення, формування, компетенції, принципів і форм діяльності, відповідальності тощо. При цьому ці відносини є визначальними для забезпечення управління державою і суспільством, сприяють чіткій узгодженості всього механізму держави, організаційних структур, що беруть участь у реалізації владних функцій.

По-четверте, це суспільні відносини, які визначають територіальний устрій Української держави.

Слід зазначити, що виокремлені суспільні відносини, які складають предмет конституційного права України, стаючи конституційно-правовими, не втрачають свою природу і характер, не втрачають своєї якості та особливостей, а лише набувають нову форму – форму конституційно-правових відносин і слугують юридичною формою взаємодії між учасниками цих відносин.

Конституційно-правові відносини виникають, припиняються або змінюються на основі конституційно-правових норм, у яких відображається і закріплюється державна воля і воля українського народу. Тобто всі без виключення суспільні відносини, незалежно від їх природи, сфери виникнення, способу існування тощо, набувають форму і характер конституційно-правових тільки у зв'язку з їх урегулюванням нормами конституційного права.

Конституційно-правові відносини мають вольовий характер. Виступаючи вольовими взаємозв'язками між індивідуумами і організаціями, тобто суспільними за змістом, правові відносини, зберігаючи свій специфічний для кожного різновиду відносин зміст (політичні, соціальні, економічні, екологічні, культурні) у вигляді взаємопов'язаних дій людей і організацій, отримують завдяки праву нову якість у формі юридичних прав і обов'язків сторін.

Таким чином, їх невід'ємною характеристикою є індивідуально-вольовий характер». Вольовий характер конституційно-правових відносин визначається тим, що вони виникають і реалізуються на основі волевиявлення хоча б одного з учасників відносин, обов'язково проходячи крізь їх свідомість і виражаючи їх волю. Для виникнення окремих конституційно-

правових відносин необхідне волевиявлення всіх учасників. Існують також конституційно-правові відносини, для виникнення яких достатньо волевиявлення однієї сторони.

Конституційно-правові відносини здебільшого носять політико-правовий характер, оскільки пов'язані з правовим регулюванням політико-правових процесів у державі. Вони впливають із політикоправових зв'язків, пов'язаних із реалізацією органами державної влади внутрішньої і зовнішньої політики.

Конституційно-правовим відносинам притаманний імперативно-диспозитивний характер взаємодії суб'єктів. З одного боку, конституційне право врегульовує значне коло відносин, у яких зв'язки між учасниками ґрунтуються на рівності сторін, тобто застосовується диспозитивний метод регулювання взаємодії суб'єктів. З іншого боку, є цілий ряд відносин, які значною мірою пов'язані з реалізацією владними структурами своїх повноважень, і яким притаманний імперативний характер.

2) Адміністративно-правові відносини - суспільні відносини, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників або всі учасники яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави.

Ознаки адміністративно-правових відносин: 1) виникнення у сфері публічного управління; 2) обов'язковим учасником є орган влади; 3) урегульованість нормами адміністративного права; 4) учасники наділені правами та обов'язками в сфері державного управління; 5) державний та публічний характер цих відносин; 6) побудова на принципі «влада-підпорядкування» з юридичною нерівністю сторін; 7) можливість виникнення за ініціативою будь-якого суб'єкта адміністративного права без необхідності згоди іншої сторони; 8) відповідальність за невиконання обов'язків перед державою, яку представляють компетентні органи; 9) для органів управління права одночасно є їх обов'язками; 10) за порушення обов'язків здебільшого застосовуються заходи адміністративного примусу; 11) спори між сторонами вирішуються в межах особливого правового режиму забезпечення законності.

Структурними елементами адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки є суб'єкти, об'єкти правовідносин, їх нормативний зміст (суб'єктивні права та

обов'язки учасників правовідносин) та юридичний факт виникнення.

3) Кримінально-правові відносини - юридичні зв'язки, які виникають між державою і особою, поведінка якої має певні різновиди (а саме: суспільно-небезпечна активність чи пасивність, яка визначається «кримінально-правовою аномалією» та діяння, які не вважаються «кримінально-правовою аномалією»), або між окремими людьми з приводу дотримання норм-заборон або їх порушення. При цьому особливості кримінально-правових відносин науковець пов'язує з підставами їх виникнення і функціонування; закріпленням визначених різновидів поведінки людини в нормах кримінального права (нормах-дозволах і нормах-заборонах); їх структурою та видами.

Найбільш поширеним у кримінально-правовій доктрині є поділ кримінальних правовідносин на регулятивні й охоронні.

Перший – «регулятивні кримінально-правові відносини» або їх ще називають «загальнорегулятивні кримінальні правовідносини», «загальнопопереджувальні кримінально-правові відносини», «попереджувальні кримінальні правовідносини» тощо.

Такого виду правовідносини виникають безпосередньо з моменту набрання законної сили кримінально-правовою нормою та досягнення особою певного віку.

Другий вид кримінальних правових відносин, як правило, окреслюється терміном – «охоронні». Більшість учених визначають їх як суспільні відносини, що виникають на основі норм кримінального права між державою і особою, яка вчиняє суспільно небезпечне винне діяння.

Відповідно унаслідок реалізації таких правовідносин здійснюється певне коло суб'єктивних юридичних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків їх учасниками. Зокрема у представників спеціальних органів держави виникають владні повноваження щодо особи, яка вчинила злочин, а в останньої – право захищати свої інтереси всіма дозволеними законом засобами й обов'язок підкоритися законному обмеженню державою її певних прав і свобод, що власне відображає зміст охоронних кримінально-правових відносин.

При цьому саме держава здійснює контроль та гарантування порядку виникнення визначеного обсягу прав і обов'язків сторін кримінально-правового відношення, а також порядку їх реалізації.

Припиняються охоронні кримінально-правові відносини шляхом погашення (зняття) судимості або звільнення винного від кримінальної відповідальності чи визнання його винним і призначенням відповідного покарання.

4) Фінансові правовідносини є юридичною формою вираження й закріплення публічних фінансових відносин, що можуть існувати лише в правовій формі. Поза правовідносинами публічна фінансова діяльність неможлива, адже лише за закріплених і взаємозалежних юридичних прав і обов'язків суб'єктів, реалізація яких забезпечується можливістю державного примусу, можуть бути створені відповідні публічні грошові фонди, а також проведені розподіл і належне використання фінансових ресурсів відповідно до намічених цілей, планів і програм.

Фінансовим правовідносинам, як і будь-яким правовідносинам, притаманні загальні ознаки: вони виникають на основі норм фінансового права, які закріплюють ту модель поведінки для сторін правовідносин, що буде згодом реалізована у фінансових правовідносинах; характеризуються наявністю у сторін суб'єктивних юридичних прав і обов'язків.

Фінансово-правова норма точно окреслює те коло суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, якими наділені суб'єкти правовідносин. При цьому їх вимоги визначають позитивну поведінку суб'єктів, якої вони можуть і повинні дотримуватися, реалізуючи свої права й обов'язки; являють собою суспільний зв'язок конкретних осіб, тобто учасники фінансових правовідносин завжди визначені конкретно. Ця ознака дозволяє чітко окреслити межу між фінансово-правовою нормою, в якій зазначені всі особи, здатні бути учасниками фінансових правовідносин, і фінансовим правовідношенням, у якому беруть участь конкретні суб'єкти. Здійснення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків забезпечене можливістю державного примусу. Це положення зумовлене насамперед публічними інтересами, що реалізуються у фінансових правовідносинах.

## **2.2. Розмежування предмета публічного права від предмета приватного права**

А. О. Дутко запропонував сім критеріїв, за яким здійснюється розмежування публічного та приватного права.

До них належать:

1) приватний інтерес, що охороняється нормою права та публічний інтерес;

2) юридична централізація у публічному праві і децентралізація у приватному праві, тобто відповідно імперативний і диспозитивний методи;

3) характер норм права – примусово-зобов'язальний (імперативні норми) у публічному праві та субсидіарний (диспозитивні норми) у приватному праві;

4) суб'єктний склад відносин, що регулюються у приватному праві на основі рівноправності суб'єктів, а у публічному – шляхом підпорядкування та субординації;

5) ініціатива конкретних суб'єктів у виникненні суб'єктивного права (всі нормативні акти держави є актами публічними, а під приватним правом слід розуміти норми, встановлені угодою окремих осіб у наданих їм законом межах);

6) предмет правового регулювання – суспільні відносини як форма породжуються їх змістом – соціальною діяльністю.

Тип діяльності (вільна, невільна) і визначає як режим діяльності суб'єктів, так і природу відповідних суспільних відносин (приватні відносини виникають між приватними особами і пов'язані зі здійсненням ними вільної діяльності, а публічні – виникають між публічними органами і приватними особами, а також між самими публічними органами і пов'язані з регламентованою організацією (регулюванням) приватних відносин у публічних інтересах;

7) ініціатива захисту порушених прав – у публічному праві ініціатором захисту прав потерпілого виступає орган держави, а у приватному праві – сам потерпілий.

Римське публічне право з початку свого існування мало у своїй структурі три розділи: права і обов'язки чиновників, права і обов'язки священників і інших суб'єктів громадянського суспільства, права і обов'язки учасників кримінально-правових відносин.

Ряд правовідносин у сучасних умовах є предметом правового регулювання нормами публічного права і належить до його виключної сфери, оскільки воно охоплює переважно правовідносини владного характеру. Інша частина правовідносин є суміжними і пронизує і галузі приватного права.

Ступінь проникнення є, звичайно, неоднаковою у різних галузях. На даний період відбулося переміщення ряду об'єктів публічно-правового регулювання у сферу приватноправового регулювання. Це стосується сфер: 1) діяльності підприємств та інших господарюючих суб'єктів, де звужена зона адміністративного управління та регулювання; 2) розширення областей прояву людської свободи і зміцнення гарантій прав людини і громадянина; 3) відкритого простору інститутам громадянського суспільства: партій, громадських організацій, рухів, суб'єктів підприємницької діяльності тощо.

Збільшення в суспільному нормативно-правовому регулюванні кількості соціальних норм і питомої ваги саморегуляції, в тому числі договірного регулювання, свідчить про подальший розвиток соціального, неправового регулювання суспільних відносин. Пошук суб'єктами підприємницької діяльності ефективних засобів регулювання відносин за допомогою договірних правил свідчить про проникнення приватного права у сферу публічного права.

Публічне право запозичує і перетворює ряд інститутів приватного права на публічно-правове регулювання, наприклад, це стосується нормативних договорів, що характерно для міжнародно-правових нормативних договорів, колективних договорів між адміністрацією підприємств і трудовим колективом акціонерів тощо.

Структура сучасного публічного права являє собою сукупність правових норм, об'єднаних у інститути, підгалузі і галузі права, що регулюють публічні (державні, міждержавні і суспільні) відносини між суб'єктами за допомогою імперативного методу правового регулювання і в основу яких покладено публічний інтерес та які об'єднані в такі галузі: конституційне, адміністративне, кримінальне, фінансове, адміністративно-процесуальне, кримінально-процесуальне, податкове, митне, міжнародне публічне, міжнародне гуманітарне право та ін.

У той же час норми названих галузей достатньо умовно включаються в публічне право. Так, публічно-правовий інтерес можна спостерігати й у приватноправових галузях: цивільного, господарського, сімейного, житлового, трудового права, де забезпечення соціальних можливостей з боку держави і суспільства

проявляється у публічно-правовому регулюванні суспільних відносин.

Важлива роль публічному праву належить у процесі регулювання відносин такими структурними нормами і інститутами, які упорядковують внутрішню організаційну діяльність таких суб'єктів громадянського суспільства, як місцеве самоврядування, його органи і посадові особи, відносини внутрішньої партійної діяльності, управлінської діяльності громадських організацій, інших суб'єктів громадянського суспільства. Все це свідчить про неможливість чіткого структурування норм публічного права.

Отже, у структуру сучасного публічного права України слід віднести такі галузі українського права: 1) конституційне; 2) муніципальне; 3) фінансове; 4) бюджетне; 5) митне; 6) податкове; 7) земельне; 8) екологічне; 9) адміністративне; 10) інформаційне; 11) кримінальне; 12) кримінально-виконавче; 13) кримінальне процесуальне; 14) адміністративне процесуальне; 15) конституційне процесуальне тощо.

В Україні елементи поділу права на публічне і приватне виникли в УНР. Розвиток публічного і приватного права в УНР характеризувався особливостями визвольних перегонів, які в той час відбувалися в Українській Народній Республіці. Після отримання незалежності (24.08.1991 р.) поділ права на публічне і приватне в Україні набирає нових обертів. Наскільки великим буде вплив його ідей в Україні, значною мірою залежить від готовності нашої держави до інтеграції в європейську спільноту.

### **2.3. Визначення межі регулювання публічного права**

Визначення межі регулювання публічного права базується на розмежуванні сфери загальних (державних) інтересів та приватних інтересів окремих осіб.

Основними критеріями встановлення цієї межі є:

1. Інтерес: Публічне право регулює відносини, де на першому місці стоїть загальнодержавний або суспільний інтерес (безпека, правопорядок, управління).

У теорії права критерій інтересу є класичним (започаткованим ще римським юристом Ульпіаном) і залишається фундаментом для визначення меж публічного права.

У публічному праві інтерес окремої особи може бути обмежений або підпорядкований інтересам громади чи держави. Наприклад, вилучення земельної ділянки для будівництва стратегічної дороги. Приватний інтерес власника поступається суспільній потребі в інфраструктурі.

Публічне право регулює сфери, які не можуть бути ефективно керовані окремими людьми. Це так звані "неподільні" блага:

- Національна безпека та оборона: Захист кордонів цікавить усіх громадян одночасно.
- Екологічна безпека: Право на чисте довкілля є спільним інтересом, що потребує державного нагляду.
- Стабільність валюти: Економічні правила встановлюються державою для захисту інтересів усіх учасників ринку.

Публічний інтерес вимагає встановлення правил, які запобігають хаосу. Це межа, за якою правопорушення стає небезпечним для суспільства, а не лише для потерпілого.

Вбивство - це не приватна справа між родиною загиблого та вбивцею. Це порушення публічного порядку, тому держава карає винного, навіть якщо родина жертви не висуває претензій.

На відміну від приватного права, де можна "пробачити" борг, у публічному праві органи влади не можуть на власний розсуд ігнорувати порушення публічного інтересу. Податкова служба не може просто "вибачити" податки великому підприємству, бо це призведе до недоотримання коштів бюджетом, що зашкодить всьому суспільству.

2. Суб'єктний склад: обов'язковим учасником публічних відносин є держава або її органи, які наділені владними повноваженнями.

У публічно-правових відносинах одним із учасників завжди є держава в особі її органів (міністерств, служб, поліції) або посадових осіб.

Якщо у відносинах беруть участь лише дві рівноправні приватні особи (наприклад, сусіди, що домовляються про паркан) це сфера приватного права. Як тільки в справу втручається орган влади з приписом або дозволом - ми переходимо в поле публічного права.

На відміну від цивільного права, де сторони рівні («покупець - продавець»), у публічному праві діє принцип влади та підпорядкування:

- Орган влади діє з позиції державного веління.
- Громадянин або бізнес зобов'язані виконувати законні вимоги органу, навіть якщо вони з ними не згодні (з правом подальшого оскарження).

Для приватних осіб діє правило: *«дозволено все, що не заборонено»*. Для державних органів межа публічного права дуже жорстка:

- Вони можуть діяти **виключно** в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами (ст. 19 Конституції України).

- Орган не може вийти за ці межі, навіть якщо це «здається корисним». Будь-який крок поза законом - це перевищення влади.

Тільки суб'єкти публічного права мають право застосовувати легальний примус для захисту суспільного інтересу. Лише поліція може затримати особу, лише суд може призначити покарання, лише податкова може списати кошти з рахунку в рахунок боргу. Приватна особа не може "оштрафувати" іншу приватну особу.

3. Метод регулювання: Використовується імперативний метод (метод владних приписів). Тут діє принцип: «дозволено лише те, що прямо передбачено законом».

Держава не домовляється з громадянином, а встановлює чітку модель поведінки.

У приватному праві сторони самі обирають умови договору. У публічному - умови диктує закон (наприклад, термін подання податкової декларації не обговорюється).

Відносини в публічному праві будуються за принципом «вертикалі»: керуючий - керований. Поліцейський дає вказівку водію зупинитися. Водій не може почати "переговори" про доцільність зупинки, він зобов'язаний підкоритися, оскільки метод регулювання - пряме підпорядкування.

Публічно-правові норми не можуть бути змінені за згодою сторін. Виконання норм публічного права забезпечується можливістю державного примусу без додаткових судових позовів у багатьох випадках (наприклад, накладення арешту на рахунки боржника виконавчою службою).

4. Характер зв'язку: відносини будуються на засадах субординації (підпорядкування), на відміну від приватного права, де панує координація та рівність сторін.

Межа регулювання проходить там, де закінчується сфера безпосереднього втручання держави з метою забезпечення життєдіяльності суспільства і починається сфера автономії волі окремої людини.

У публічному праві зв'язок завжди вертикальний: «влада - підлеглий». Один суб'єкт (державна) стоїть «над» іншим (громадянином або бізнесом). У приватній сфері зв'язок горизонтальний (координація).

У приватному праві зв'язок виникає за бажанням (ви купуєте хліб, бо хочете). У публічному праві зв'язок часто виникає незалежно від вашої волі.

Характер зв'язку в публічному праві дозволяє одній стороні приймати рішення, які є обов'язковими для іншої без її згоди.

У публічних відносинах зв'язок часто має характер контролю. Держава постійно «перевіряє» дотримання встановлених рамок.

На відміну від приватного зв'язку, де кожен шукає власну вигоду, публічний зв'язок спрямований на стабільність системи.

#### **2.4. Методи публічно-правового регулювання та їх трансформація в умовах цифровізації та євроінтеграції**

У науці адміністративного права під методами регулювання розуміються способи дії на людей, засоби, прийоми досягнення якої-небудь мети, виконання поставленого завдання.

Методи правового регулювання мають ряд специфічних ознак. Зокрема, за допомогою методів правового регулювання визначаються особливості порядку, нормативних підстав та юридичних фактів, необхідних для виникнення і реалізації учасниками суспільних відносин, що виникають на підставі закону, договору, в наслідок правопорушення. Методи правового регулювання визначають правосуб'єктність учасників правових відносин, встановлюючи спеціальні процедури її реалізації.

До методів правового регулювання відносять імперативний і диспозитивний методи. Імперативний метод правового регулювання - це метод владних приписів, характерний для адміністративного права. Диспозитивний метод (метод

координації), на відміну від імперативного метода, передбачає юридичну рівність учасників правовідносин і застосовується, як правило, в цивільному праві, але має місце в приватному адміністративному праві. Диспозитивний метод в адміністративному праві застосовується для встановлення правового статусу державних службовців і для здійснення ними посадових повноважень у сфері публічного управління. Юридичним фактом у даному випадку, як правило, виступає договір.

Також методи управління можна класифікувати також за такими критеріями, як: 1) спрямованістю зовнішньо-економічного впливу (організаційні та адміністративні); 2) морально-психологічна спрямованість (переконання, виховання, моральне заохочення); 3) економічний вплив (матеріальне заохочення, стимулювання виробництва); 4) організація діяльності об'єкта управління (прогнозування, організація, координація, контроль).

Публічне управління реалізується за допомогою відповідних засобів, які поділяються на загальні та спеціальні. До загальних адміністративно-правових засобів публічного управління, які застосовуються у будь-якій сфері суспільних відносин, належать засоби заохочення, переконання, адміністративного попередження, державного контролю та нагляду, державного примусу, застосування заходів адміністративної відповідальності.

Обрання спеціальних адміністративно-правових методів публічного управління має відзначати галузеве спрямування їх реалізації (наприклад, у сфері використання природних ресурсів такими методами є здійснення моніторингу стану навколишнього природного середовища, прогнозування стану розвитку мінерально-сировинної бази країни, екологічне ліцензування, еколого-економічна оцінка природних ресурсів).

Цифрова трансформація є багатовекторним процесом, який передбачає формування культури тотального використання суспільством цифрових технологій, а такою імплементацію та забезпечення активного і ефективного їх використання в різних сферах суспільного життя, зокрема: підприємстві, освіті, публічному адмініструванні тощо. В межах останньої, цифрова трансформація набуває особливої форми та значення, адже слугує своєрідним важелем для переосмислення старих та створення

нових моделей діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування у процесі виконання ними своїх повноважень.

Державна політика у сфері цифрової трансформації реалізується за багатьма напрямками, що підтверджує її багатоаспектність та значимість. Зауважимо, що пріоритетні напрями та завдання (проекти) цифрової трансформації на 2024-2026 роки були закріплені у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2024 р. № 735-р. Зокрема, до останніх віднесено: 1) юстиція; 2) правоохоронна сфера; 3) оборона; 4) охорона здоров'я; 5) розвиток територіальних громад та територій; 6) економіка та торгівля; 7) конкурентна політика; 8) державне майно; 9) регуляторна політика; 10) фінанси; 11) охорона навколишнього природного середовища; 12) соціальна політика; 13) освіта і наука; 14) реінтеграція тимчасово окупованих територій; 15) соціальний захист ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, постраждалих учасників Революції Гідності; 16) культура та інформаційна політика; 17) молодь і спорт; 18) закордонні справи; 19) внутрішні справи; 20) енергетика; 21) сільське господарство; 22) рибне господарство; 23) ветеринарне, фітосанітарне та санітарно-епідемічне благополуччя; 24) інфраструктура; 25) статистика; 26) кіберзахист; 27) антикорупційна діяльність; 28) засади цифрової трансформації.

Разом із тим, державна політика у відповідній сфері може охоплювати одразу декілька напрямів цифрової трансформації.

*Електронне урядування*, відмічається у «Концепції розвитку електронного урядування в Україні», - форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

За останні декілька років в Україні було проведено низку заходів для впровадження та забезпечення ефективного функціонування електронного урядування, більшість державних послуг переведені в онлайн-режим, зроблено крок до впровадження електронного документообігу, продовжують розвиватися електронні портали органів виконавчої влади на різних рівнях електронного урядування. Для покращення теперішньої ситуації необхідно провести заходи щодо погодження нормативно-правових

актів, створення навчальних програм та систем, підвищення гарантії захисту персональних даних громадян, створити ефективну систему зворотного зв'язку громадян з державою для покращення ефективності та оперативності прийнятих рішень і діяльності органів державної влади.

Цифрова трансформація економіки означає створення нових організаційних можливостей, які можуть гарантувати успіх суб'єктів господарювання в еру цифрових технологій. Наслідками цифрової трансформації є підвищення продуктивності праці та ефективності виробничих процесів, покращення якості життя, нові соціальні підйоми та можливості для працевлаштування, збільшення купівельної спроможності населення, соціальна та економічна безпека. З точки зору внеску цифрових технологій у сталий розвиток, цифрові технології дозволяють використовувати людський капітал розумніше (тобто менше ручної роботи, більш інтелектуальні завдання). Крім того, це усуває широкий спектр ризиків, які можуть виникнути внаслідок людського фактору (від помилок до конфлікту інтересів), а також заощадити кошти споживання надмірних ресурсів. Успішна цифрова трансформація економіки можлива лише за рахунок спільних зусиль держави та приватного бізнесу.

Важливим напрямом впровадження державної політики у сфері цифрової трансформації є подальша інтеграція України до Європейського Союзу у сфері електронних комунікацій. 15 квітня 2025 року, Верховна Рада України ухвалила в цілому законопроект №12150 «Про внесення змін до деяких законів України щодо імплементації норм законодавства Європейського Союзу з питань електронних комунікацій».

Проект акта урегулює питання узгодження правових норм законів України «Про електронні комунікації», «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» із законодавством Європейського Союзу, удосконалює їх окремі положення.

Зокрема, законопроектом передбачається повна імплементація статей 59-61 Європейського кодексу електронних комунікацій, у тому числі: надання регуляторному органу права накладати, у визначених випадках, своїм рішенням зобов'язань, пов'язаних із доступом та взаємоз'єднанням мереж, з метою

сприяння та, у разі доцільності, забезпечення належного доступу та взаємоз'єднання, а також сумісності послуг; надання регуляторному органу права, у виключних випадках та у разі, якщо наскрізне з'єднання між кінцевими користувачами перебуває під загрозою через відсутність сумісності послуг, накладати своїм рішенням зобов'язання на постачальників послуг міжособистісних електронних комунікацій без використання нумерації забезпечити сумісність їхніх послуг; надання регуляторному органу права накладати, у визначених випадках, зобов'язання з доступу до першої точки концентрації або розподілу (точка доступу до будинкової розподільної мережі) на власників абонентських ліній, кабелів та пов'язаних з ними об'єктів, якщо ці власники не є постачальниками електронних комунікаційних мереж; надання регуляторному органу права визначати кінцеві пункти електронних комунікаційних мереж для мереж з різною топологією.

У жовтні 2023 р. на базі Національного фонду досліджень розпочав роботу структурний підрозділ “Офіс Горизонт Європа в Україні”. Офіс надаватиме підтримку потенційним учасникам рамкової програми Європейського Союзу з досліджень та інновацій “Горизонт Європа” з України, зокрема у пошуку партнерів за проєктами в Європейському Союзі та в усьому світі.

Отже, приведення української системи до стандартів ЄС є стратегічним кроком, що відкриває доступ до новітніх технологій, інвестицій та європейських цифрових сервісів. Цей процес також сприяє підвищенню якості послуг зв'язку, захисту прав споживачів та забезпеченню цифрової безпеки. Водночас інтеграція вимагає імплементації європейського законодавства у сфері телекомунікацій, що підвищує рівень прозорості, ефективності управління і відповідальності державних органів. Для України це не лише крок у напрямку технічної модернізації, а й прояв політичної волі до інтеграції у європейський простір цінностей, де цифрові права громадян та свобода доступу до інформації мають фундаментальне значення.

## **ЛЕКЦІЯ 3. СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

### **ПЛАН**

- 3.1. Визначення суб'єктів публічного права.
- 3.2. Правосуб'єктність, права та обов'язки суб'єктів публічного права.
- 3.3. Особливості взаємодії між державними органами, установами та громадянами.

### **3.1. Визначення суб'єктів публічного права**

Різноманітність суб'єктів публічного права обумовлюється їх різним соціальним призначенням та правовим статусом. Дослідження нормативно-правових аспектів публічного права сприяє кращому розумінню особливостей функціонування державної влади, принципів її діяльності та взаємодії з іншими суб'єктами права, що, в цілому, є важливим чинником для якісного забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Важливою теоретичною основою дослідження є аналіз наукових положень, що містяться у теорії адміністративного права та стосуються ознак суб'єктів публічного права.

Так, серед таких ознак можна виокремити наступні: наявність заснованої на нормах публічного права можливості суб'єктів публічної влади видавати юридичні акти та вчиняти дії, спрямовані на забезпечення реалізації публічного інтересу; наявність публічно-владних повноважень; підпорядкованість одного суб'єкта публічно-владних повноважень іншому – суб'єкту публічно-владних повноважень; домінування в адміністративно-правових відносинах публічного інтересу; адміністративна правосуб'єктність, яка виступає як галузева категорія; встановлений законодавством порядок створення; участь в адміністративних правовідносинах, що опосередковується публічним інтересом; визначена законом організаційно-правова форма діяльності.

Суб'єкт публічного права є категорією, тісно пов'язаною з поняттями «суб'єкт права», «публічне право», «публічна служба» та «публічний інтерес». Тому, з-поміж іншого, теоретичною основою дослідження суб'єктів публічного права є також аналіз зазначених понять.

Отже, академічне загальне поняття «суб'єкт права» тлумачиться як носій суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, яким може бути фізична та юридична особа, об'єднання, спільноти, що наділені правосуб'єктністю, тобто можливістю і здатністю бути суб'єктами правовідносин з усіма правовими наслідками.

Публічне право слід розуміти як систему норм, предметом регулювання яких є відносини у сфері реалізації публічних (суспільних, державних та міждержавних) інтересів суб'єктів права за допомогою імперативного методу правового регулювання. Тобто виходячи зі змісту зазначених понять суб'єкти публічного права наділяються правами та юридичними обов'язками з метою охорони, врегулювання та забезпечення публічного інтересу.

У законодавстві України закріплено поняття «публічна служба», що означає діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

В цьому понятті здійснено конкретизацію суб'єктів, на яких поширюється дія норм публічного права, але не визначено загальної мети публічної служби. У зв'язку з цим, визначивши зміст публічного інтересу, можемо окреслити мету діяльності суб'єктів публічного права.

Так, публічний інтерес є важливим аспектом у міжнародних правових актах, що стосуються забезпечення прав і свобод людини, боротьби з корупцією тощо. Аналізуючи нормативні положення міжнародних правових актів можна визначити ключові аспекти поняття «публічний інтерес», а саме: нормативні положення Загальної декларації прав людини (1948 р.) вказують на те, що публічний інтерес – це бажання досягти загального добробуту у суспільстві; Хартія Організації Об'єднаних Націй (1945 р.) містить положення, на підставі яких публічний інтерес доцільно сприймати як відсутність загроз мирному співіснуванню усіх народів; положення Конвенції Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з корупцією (2003 р.) вказують на те, що публічний інтерес можна розуміти як інтерес громадян та суспільства в цілому в забезпеченні ефективного та справедливого управління.

Таким чином, публічний інтерес доцільно розуміти як пріоритетні завдання для держав, органів публічної влади, посадових осіб тощо, що мають загальносуспільне, державне або міждержавне значення та зумовлюються необхідністю досягнення загального добробуту суспільства.

Виходячи зі змісту зазначених понять та нормативних положень, що містяться у чинних нормативно-правових актах, **до суб'єктів публічного права слід віднести** державу в цілому, органи держави (у тому числі без статусу юридичної особи), що є складовою частиною механізму держави, вони мають відповідно до закону власну структуру, чітко визначені повноваження з реалізації державної влади у конкретній сфері суспільного життя та органічно взаємодіють з іншими частинами державного механізму (Верховна Рада України, Президент України, центральні органи виконавчої влади тощо).

З метою належного урядування Комітетом міністрів Ради Європи було прийнято відповідну Ре-комендацію CM/Rec (2007), де зазначено, що органом державної влади є: будь-яка публічна особа будь-якого рівня, включаючи державні, місцеві та автономні органи влади, що надають державні по-слуги або діють в суспільних інтересах; будь-яка особа приватного права, яка здійснює повноваження державного органу.

Наприклад, в Україні особою приватного права, яка здійснює повноваження державного органу є приватний виконавець, уповноважений державою здійснювати діяльність з примусового виконання рішень у порядку, встановленому законом.

Також до суб'єктів публічного права відносять осіб, що здійснюють діяльність із практичного ви-конання завдань і функцій держави перебуваючи на державній службі. Відповідно така служба здійснюється державними службовцями, які займають посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті, одержують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснюють встановлені для цієї посади повноваження.

У Рекомендації № R (2000) 6 Комітету міністрів державам-членам «Про статус державних службовців у Європі» зазначено, що державними службовцями є будь-які штатні чи контрактні працівники, найняті державними органами, чия заробітна плата

виплачується з державного бюджету, за винятком обраних представників і певних категорій персоналу.

Органами державної влади без статусу юридичної особи, відповідно до ч. 2 ст. 21<sup>1</sup> Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», є територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізують державну митну політику, та центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну податкову політику, утворюються без статусу юридичної особи та є органами державної влади.

До реалізації норм публічного права, задіяні й інші суб'єкти, які організаційно не входять до системи органів виконавчої влади. Зокрема, юридичні особи публічного права (наприклад, державні підприємства, навчальні заклади, створені державою (ч. 2 ст. 167 ЦК України), навчальні заклади, створені Автономною Республікою Крим (ч. 2 ст. 168 ЦК України), комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади, створені територіальними громадами (ч. 2 ст. 169 ЦК України).

У ч. 2 ст. 81 ЦК України зазначено, що юридичною особою публічного права визначається юридична особа, яка створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування.

Законом України «Про адміністративні послуги» визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги. До таких суб'єктів належать органи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, як форма народовладдя, отримало закріплення в ст. 5 Конституції України, згідно з якою народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З цього конституційного положення прямо випливає, що місцеве самоврядування посідає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою) і його слід розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади. Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє його характеризувати як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовою особою місцевого

самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має від-повідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

У Європейському кодексі поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування (2018 р.) визначено, що принципи, зазначені у Кодексі застосовують до виборних, при-значених і контрактних посадових осіб, керівників державних підприємств, а також усіх приватних осіб, які мають зобов'язання щодо надання публічних послуг або залучені до процесів формування державної політики у цій сфері. До суб'єктів, залучених до місцевого та регіонального врядування відносяться усі особи чи організації, які беруть участь у визначенні, придбанні, наданні чи перегляді споживчих товарів і послуг.

Окрім зазначених суб'єктів публічного права, у ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено й інших суб'єктів публічного права (державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації), що уповноважені, відповідно до закону, надавати адміністративні послуги.

### **3.2. Правосуб'єктність, права та обов'язки суб'єктів публічного права**

Як зазначає В. А. Юсупов, «на відміну від правового статусу громадянина, який простіше дослідити, зважаючи на те, що він містить у собі правоздатність, дієздатність, деліктоздатність, конкретні елементи, які характеризують правовий стан суб'єкта», «структура правового статусу органу державної влади є досить складною і містить у собі: державно-правову та політичну властивість органу державної влади; місце в державній системі різноманітних органів державної влади; зв'язок та взаємовідносини органів державної влади між собою та з іншими компетентними органами; найголовніші засади діяльності та організації органів державної влади; компетенцію та повноваження; види нормативно-правових актів органів державної влади».

Разом із тим, структура правового статусу державного органу та суб'єктів публічного права загалом є аналогічною у широкому вимірі правовому статусу як такому (адже галузевий правовий статус конкретного суб'єкта має відповідати у своїй конструкції галузевому правовому статусу та правовому статусу

загалом, оскільки, є окремим випадком загального) й конкретизується на нормативному рівні у залежності від особливостей діяльності, яку має здійснювати (здійснює) певний суб'єкт. Вказане є додатковим аргументом для з'ясування існуючих підходів до розуміння структури правового статусу, котрі, як ми вже зазначали, можна умовно поділити на нетипові та типові.

Слід констатувати, що нормативна база, яка визначає особливості діяльності суб'єктів публічного права та таким чином впливає на характеристику їх правового статусу, міститься в загальних та спеціальних нормативно-правових актах, що врегульовують правовий статус вказаних суб'єктів. Для прикладу у ст. 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» окреслюються правові засади діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Правосуб'єктність – це певна юридична якість, яка визнається державою за суб'єктами права, виходячи з наявності у них певних властивостей.

Відповідна юридична якість є двоскладовою, охоплюючи наступні основні елементи:

1) правоздатність – «властивість суб'єкта права щодо володіння правами і обов'язками, які закріплені в Конституції та законах держави» (її структуру утворюють: здатність суб'єкта виступати в праві в якості автономної, відокремленої особи; здатність ухвалювати правові рішення; здатність бути носієм правової свідомості; здатність здійснювати правову діяльність, бути суб'єктом правової діяльності; здатність бути учасником правовідносин);

2) дієздатність – «реальна здатність (можливість, готовність) особи до здійснення функцій суб'єкта права з точки зору передумов (організаційних, майнових та інших), визначених законом (залежно від виду суб'єкта права)».

Можемо дійти висновку, що комплекс виокремлених вимог, який охоплює критерій зовнішньої відокремленості (самостійність у реалізації своїх прав та обов'язків у сфері публічного адміністрування), критерій персоніфікованості (можливість виступати учасником відносин публічного адміністрування в якості однієї особи, персони), а також критерій здатності виражати чи виконувати державну волю у відносинах з представниками громадянського суспільства (або виражати публічний інтерес у

процесі адміністративно-правового регулювання публічно-владної сфери) фактично вказує на те, що «претендент» спроможний бути суб'єктом публічного права у тому разі, коли він володіє здатністю:

1) задовольнити необхідність держави (та територіальної громади) і суспільства у публічному адмініструванні, що окреслюється в якості певної мети функціонування СПА (й після становлення в якості відповідного суб'єкта функціонувати, досягаючи мети свого створення);

2) задля належного досягнення мети свого створення набувати певних повноважень, самостійно їх виконувати (й, якщо це передбачено законодавством, делегуючи окремі свої публічні функції певним атиповим СПА) й самостійно нести відповідальність за їх неналежне виконання (невиконання) [саме у цьому контексті вказаний суб'єкт повинен характеризуватись:

а) зовнішньою відокремленістю;

б) персоніфікованістю; в) здатністю виражати (виконувати) публічну волю.

Правосуб'єктність суб'єктів публічного права у системі органів виконавчої влади, а саме:

1) КМУ. Головна мета діяльності Уряду полягає у «задоволенні потреб населення на довго- та короткострокову перспективу» шляхом здійснення особливих повноважень, якими володіє КМУ.

Поряд із тим, оскільки Кабмін є колегіальним органом, то в контексті питання правового статусу КМУ слід звернути увагу на те, що про правосуб'єктність цього державного органу слід вести мову в двох наступних аспектах:

а) у загальному контексті – правосуб'єктність органу, як такого;

б) у безпосередньому (ситуативному) контексті – правосуб'єктність органу в конкретний момент часу функціонування (здійснення повноваження) Уряду України.

Це потребує додаткового пояснення. Стосовно правосуб'єктності КМУ у загальному контексті необхідно вести мову про те, що:

а) в чинному законодавстві закріплені «процедурні» та «статутні» норми, якими визначається обсяг прав і обов'язків цього державного органу, а також процедура формування Уряду та легалізації його діяльності;

б) в практичній дійсності КМУ був сформований, легалізований у відповідності до вимог чинного законодавства, а в передбаченому законодавством порядку: не була змінена компетенція, повноваження Уряду; не має місця юридичного факту припинення повноважень цього державного органу.

Щодо правосуб'єктності Кабміну у безпосередньому контексті, то в цьому сенсі необхідно звернути увагу на розділ 3 «Засідання КМУ» Регламенту КМУ, адже Уряд України, як колегіальний орган, здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на засіданнях (п. 2 пар. 1 Регламенту КМУ).

Отже, прийняттю рішення КМУ передуює обговорення питань на засіданні Уряду, що має здійснюватися відповідно до порядку його проведення. При цьому урядове рішення, як це передбачено у пар. 22 Регламенту КМУ, приймаються шляхом голосування більшістю голосів посадового складу Кабміну, а саме коли проект рішення отримав підтримку половини посадового складу КМУ і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр, рішення вважається прийнятим (факт прийняття рішення на підставі результатів обговорення та голосування оголошується головоючим на засіданні КМУ).

Зазначимо, що інформування громадськості про рішення, прийняті на засіданні, забезпечує Секретаріат КМУ, а самі акти Кабміну надсилаються Секретаріатом заінтересованим центральним і місцевим органам виконавчої влади, Раді міністрів АРК, іншим державним органам, державним господарським об'єднанням, підприємствам (установам, організаціям) не пізніше ніж протягом двох робочих днів з моменту їх підписання.

Зважаючи на положення розділу 3 Регламенту КМУ, доходимо висновків, що у безпосередньому контексті Уряд України є правосуб'єктним, а відтак, може діяти в межах своєї компетенції тоді, коли необхідні якісні характеристики КМУ наявні у цього органу в момент вчинення ним публічно-владних дій, як суб'єкта публічного права.

У цьому сенсі можемо виокремити наступні вимоги до правосуб'єктності Кабміну під час здійснення повноважень:

а) скликання засідання (позачергового засідання) здійснюється Прем'єр-міністром;

б) на засіданні особисто присутні більше ніж половина посадового складу КМУ, а у разі коли міністр не може бути

присутній на засіданні Уряду України (у разі: відпустки; відрядження; хвороби: інших поважних причин, питання про достатність яких член КМУ узгоджує з Прем'єр-міністром), у засіданні бере участь з правом дорадчого голосу перший заступник міністра або заступник міністра.

Слід зауважити, що у засіданні Кабміну під час розгляду окремих питань («формування та реалізація державної соціальної та економічної політики»; «регулювання трудових, соціальних, економічних відносин»), «можуть брати участь уповноважений представник всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноважений представник всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців».

Утім, це не означає, що засідання, проведене без цих суб'єктів звучує належний обсяг правосуб'єктності КМУ. При цьому на засідання Уряду України, «на якому розглядається питання щодо призначення керівника територіального органу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади», призначення керівника підприємства (установи, організації), як це передбачено в абз. 3 п. 4 пар. 18 Регламенту КМУ, «запрошується голова відповідної облдержадміністрації, якому надається можливість вносити пропозиції з обговорюваного питання, робити застереження, давати пояснення».

Тобто, правосуб'єктність Кабміну у цьому випадку в межах реалізації означених повноважень буде констатуватись тоді, коли: було запрошено голову відповідної облдержадміністрації; цьому суб'єкту надано можливість вносити пропозиції з обговорюваного питання, а також робити застереження та давати пояснення;

в) пропозиції Прем'єр-міністрові щодо порядку денного засідання КМУ (повинен складатись з таких розділів: «концептуальні засади реалізації державної політики; акти законодавства; кадрові питання; звіти та питання контролю; різне») «готує Секретаріат Кабміну на підставі матеріалів, підготовлених для розгляду» в порядку, встановленому розділами 4–7 Регламенту КМУ, а сам проект порядку денного засідання Уряду подається міністром КМУ Прем'єр-міністрові для схвалення разом з відповідними матеріалами до нього.

Схвалений Прем'єр-міністром проект порядку денного засідання КМУ та матеріали до нього Секретаріат Кабміну за загальним правилом надсилає членам Уряду України, іншим

учасникам засідання в належних формі та порядку, а «матеріали з кадрових питань надаються учасникам засідання в день засідання перед його початком»;

г) «на засіданнях Уряду України головує Прем'єр-міністр, а в разі відсутності Прем'єр-міністра за його дорученням – Перший віце-прем'єр-міністр» (чи віце-прем'єр-міністр згідно з визначеним КМУ розподілом повноважень);

г) порядок денний засідання КМУ затверджує Кабмін за пропозицією Прем'єр-міністра й до нього можуть вноситись зміни під час проведення самого засідання («крім включення питань про розгляд проєктів актів законодавства, за винятком тих, невідкладний розгляд яких пов'язаний із запобіганням виникненню надзвичайних ситуацій, ліквідацією їх наслідків або вирішенням інших питань, пов'язаних із виникненням загрози життю та/або здоров'ю населення, а також вирішенням невідкладних питань, пов'язаних з проведенням операції Об'єднаних сил»);

2) система ЦОВВ. Мета ЦОВВ, як така, безпосередньо не зазначається у чинному законодавстві, проте, вона впливає з визначень цих державних органів. Зокрема, аналізуючи поняття «міністерство», яке міститься у ч. 1 ст. 6 Закону України «Про ЦОВВ», доходимо думки, що відповідна мета виявляється у забезпеченні формування та реалізації державної політики в одній чи декількох визначених Урядом України сферах, проведення якої покладено на КМУ Конституцією та законами України. Тобто, слід зазначити, що правовий статус міністерства, як СПА, а також його фактична реалізація будуть вважатись такими, що не відповідають законодавству, коли за певним міністерством буде закріплюватись повноваження здійснювати державну політику у сфері (сферах), що: а) або не була визначена Кабміном для здійснення цим міністерством; б) або ж, незалежно від того, чи була вона визначена КМУ (для здійснення цим міністерством), якщо проведення відповідної політики не покладено на Уряд України.

Права та обов'язки органів державної влади реалізуються через їх повноваження - юридично закріплену компетенцію, що визначає межі дій, функцій та відповідальності. Вони базуються на Конституції та законах, об'єднуючи право діяти (повноваження) з обов'язком діяти в інтересах держави.

Розділ II Закону України «Про державну службу визначає правовий статус державного службовця, зокрема його права та обов'язки.

Державний службовець має право на:

1) повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб;

2) чітке визначення посадових обов'язків;

3) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;

4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення);

5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;

6) професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу;

7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;

8) участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів;

9) участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом;

10) оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності;

11) захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону;

12) отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом;

13) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності;

14) проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

Державні службовці також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

Державний службовець зобов'язаний:

1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки;

3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;

4) з повагою ставитися до державних символів України;

5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації;

6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань і функцій державних органів;

7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення);

8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;

9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;

10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;

11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності;

12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню;

13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом. Державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах, та контракті про проходження державної служби (у разі укладення).

У разі виявлення державним службовцем під час його службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог цього Закону з боку державних органів, їх посадових осіб він зобов'язаний звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки, чи особі, визначеній у контракті про проходження державної служби (у разі укладення).

Державний службовець зобов'язаний виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, видані в межах його повноважень. Під час виконання своїх обов'язків державний службовець не зобов'язаний виконувати доручення працівників патронатної служби.

Наказ (розпорядження), доручення має містити конкретне завдання, інформацію про його предмет, мету, строк виконання та особу, відповідальну за виконання. Наказ (розпорядження) має бути письмовим, а доручення може бути письмовим або усним. Якщо державний службовець отримав наказ (розпорядження), доручення не від безпосереднього керівника, а від керівника вищого рівня, він зобов'язаний повідомити про це безпосереднього керівника.

Наказ (розпорядження), доручення може бути скасовано керівником, який його видав, а також керівником вищого рівня або органом вищого рівня. Державний службовець у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення повинен вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення. Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня. У такому разі державний

службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного наказу (розпорядження), доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження), доручення.

Якщо державний службовець виконав наказ (розпорядження), доручення, визнані у встановленому законом порядку незаконними, і не вчинив дій, зазначених у частині шостій цієї статті, він несе відповідальність за своє діяння відповідно до закону.

Керівник у разі отримання вимоги державного службовця про надання письмового підтвердження наказу (розпорядження), доручення зобов'язаний письмово підтвердити або скасувати відповідний наказ (розпорядження), доручення в одноденний строк.

У разі неотримання письмового підтвердження у зазначений строк наказ (розпорядження), доручення вважається скасованим. За видання керівником та виконання державним службовцем явно злочинного наказу (розпорядження), доручення відповідні особи несуть відповідальність згідно із законом.

Державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань.

Державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

Державний службовець не має права:

1) бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії "А". На час державної служби на посаді категорії "А" особа зупиняє своє членство в політичній партії;

2) обіймати посади в керівних органах політичної партії; 3) суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії "А";

4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями;

5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

У разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями, сформованими (утвореними) в установленому порядку, він зобов'язаний в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби. Державному службовцю за його заявою надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі. Зазначена відпустка надається за рішенням керівника державної служби з дня його повідомлення про участь у виборчому процесі і до дня його завершення відповідно до виборчого законодавства.

5. Державний службовець не має права організувати і брати участь у страйках та агітації.

### **3.3. Особливості взаємодії між державними органами, установами та громадянами**

Досліджуючи питання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, необхідно, насамперед, визначити саме поняття «взаємодія». Сучасний тлумачний словник української мови визначає взаємодію як взаємозв'язок між предметами у дії, їх взаємовплив; а також він визначається, як погоджена дія, бо ж взаємодопомога.

Взаємодію між органами державної влади та органами місцевого самоврядування можна визначити як спільну діяльність у межах встановленої законодавством компетенції з метою виконання покладених на них повноважень та здійснення контролю за дотриманням законності, прав і свобод людини і громадянина.

Проводячи оцінку взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування та іншими органами державної влади відмітимо, що переважно такі взаємовідносини класифікують таким чином:

1. За сферами діяльності: економічні, фінансові, соціальні, ресурсні, інфраструктурні, силові.

2. За кількістю органів публічної влади, що беруть участь у взаємодії: двосторонні (за участю двох органів публічної влади) та багатосторонні (за участю трьох і більше органів публічної влади).

3. За ступенем участі суб'єктів: активні (в основу покладено принцип рівності учасників, коли наявна можливість ведення активного діалогу за схемою «питання-відповідь» без затримання у часі), пасивні (ініціатором дій виступає одна зі сторін, а інша залишається пасивним суб'єктом процесу, дозволяючи використовувати свої ресурси, не беручи при цьому безпосередньої участі) та пасивно-активні.

4. За характером зв'язків: формальні, неформальні (не оформлені документально).

5. За регулярністю здійснення: регулярні та разові.

6. За термінами: короткострокові, середньострокові та довгострокові.

7. Залежно від об'єкта: інформаційні, міжфункціональні, програмні, міжгалузеві, документарні, кадрові.

8. Залежно від способу досягнення остаточного результату перебування органів публічної влади у відносинах: субординаційні, координаційні та реординаційні відносини.

О.Ю. Лялюк стверджує, що «з урахуванням правового статусу суб'єктів взаємодії у наукових джерелах запропоновано декілька різних підходів до класифікації форм взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та різними державними органами, найбільш прагматичним серед яких слід визнати поділ на інформаційні, організаційні (інституційні), матеріально-фінансові, контрольні.

Інколи ці форми конкретизуються та, зокрема, виділяються такі:

а) координація зусиль у рамках виконання обласних програм, б) розроблення та реалізація комплексних (обласної, міських та районних) програм профілактики правопорушень, спільних заходів щодо мінімізації злочинного впливу на дітей та молодь, інших заходів, спрямованих на підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, в) проведення спільних рейдів, профілактичних заходів, спрямованих на виявлення та припинення кримінальних правопорушень, г) участь у нарадах тощо».

Досліджуючи взаємозв'язок між органами виконавчої влади різних рівнів, встановлено, що реформа децентралізації значно

розширила та оптимізувала повноваження органів місцевого самоврядування. При цьому, основним принципом взаємодії виконавчих органів різного рівня є те, що державні органи виконавчої влади, їх посадові особи більше не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом.

Принципи такої взаємодії є основоположними, керівними орієнтирами діяльності суб'єктів, що безпосередньо впливають на зміст їх діяльності та функціонування.

До основних принципів взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування можна віднести: самостійність органів місцевого самоврядування у питаннях їх компетенції (принцип автономії); чітке розмежування повноважень (принцип юридичної визначеності та законності); співпраця при вирішенні питань, що належать до спільної компетенції (принцип координації); принцип децентралізації; принцип субсидіарності (передача публічних повноважень на максимально наближений до населення рівень, за умови, що він спроможний ефективно виконувати цю функцію); принцип прозорості та підзвітності; взаємне делегування повноважень.

Загалом принципи взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування діалектично пов'язані між собою і складають систему, тому мають втілюватися тільки в комплексі.

Наразі в Україні існує змішана система територіальної організації влади, за якою управління на регіональному рівні здійснюється як органами місцевого самоврядування (обласними та районними радами), так і органами державної виконавчої влади (обласними та районними державними адміністраціями), що обумовлює необхідність координації їх діяльності.

Основні засади взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування закріплені в Конституції України, Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про службу в органах місцевого самоврядування», та Європейській хартії місцевого самоврядування, що була ратифікована Україною 15.07.1997 р.

Державна влада та місцеве самоврядування знаходяться в тісній взаємодії та взаємовпливі, обумовлених не лише їх інтегрованістю в більш велику систему публічної влади, але й намаганням їх як цілісних систем пристосувати соціально-політичне середовище до потреб свого існування та розвитку.

Взаємодія державної влади і місцевого самоврядування як підсистем публічної влади має декілька підвалин. По-перше, в силу конституційних положень вони мають єдине джерело владних повноважень – народ, що дає підстави деяким науковцям стверджувати про їх соціально-політичну єдність.

По-друге, взаємодія державної влади та місцевого самоврядування визначається певною умовністю виділення кола справ, віднесених до відання місцевого самоврядування – питань місцевого значення. Будь-яке загальне питання є в той же самий час і місцевим для кожної окремої території, і, навпаки, у вирішенні багатьох місцевих питань існує загальнодержавний інтерес.

Тому, органи державної влади починають більш активно використовувати різноманітні форми співробітництва, консультацій та інших координаційних дій з органами місцевого самоврядування з метою вироблення найефективніших механізмів для здійснення державної політики у галузі місцевого й регіонального розвитку. До них, зокрема, відносяться такі заходи як: утворення спеціальних органів для реалізації спільних програм, проведення координаційних нарад та засідань, проведення спільних дій з комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації.

Варто зауважити, що ключову роль у забезпеченні взаємодії з органами місцевого самоврядування відіграють місцеві державні адміністрації (п. 6 ч. 1 ст. 119 Конституції України). Частина 2 статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» прямо передбачає взаємодію місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування як основний принцип роботи місцевих державних адміністрацій.

Основні форми взаємодії закріплені у частині 5 статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» де зазначено, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати загальні органи й організації.

Частина 1 статті 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає за місцевими державними адміністраціями можливість здійснювати повноваження місцевого самоврядування, за умови делегування їх певними радами, що, в свою чергу, відіграє важливу роль в оптимальній взаємодії органів та підвищує ефективність виконання певних покладених на них функцій.

Проте, це положення деякою мірою суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування, адже Європейська хартія місцевого самоврядування визначає виключність повноважень місцевого самоврядування одним із головних принципів.

Натомість доцільним є вдосконалення порядку делегування повноважень органам місцевого самоврядування вищого рівня відповідно до адміністративно-територіального поділу.

Аналізуючи положення Закону України «Про місцеві державні адміністрації», варто звернути увагу, що при врегулюванні повноважень в окремих галузях (соціально-економічного розвитку, бюджету та фінансів тощо), законодавець чітко закріплює аспекти взаємодії органів, що слугує передумовою для злагодженої роботи та має на меті забезпечити відсутність конфліктів при безпосередній реалізації органами своїх повноважень.

У процесі співпраці органів державної влади та органів місцевого самоврядування виникають проблеми. Серед основних проблем взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування можна виділити такі як:

- 1) неузгодженість у розподілі повноважень;
- 2) недостатнє фінансування місцевих органів;
- 3) політична суперечність між рівнями влади;
- 4) різний рівень професіоналізму та кваліфікації;
- 5) недостатня інформованість та комунікація;
- 6) використання ресурсів для реалізації державних програм.

Розглянемо детальніше наведені проблеми взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування та шляхи подолання наведених недоліків.

1. Неузгодженість у розподілі повноважень. Зміст проблеми неузгодженості у розподілі (розмежуванні) повноважень полягає у дублюванні функцій і повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Однією з причин є те, що, згідно з Конституцією, районні та обласні ради визначаються як органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад (ч. 4 ст. 140 Конституції України), проте без власних виконавчих органів. Внаслідок цього, свої функції відповідні ради делегують місцевим державним адміністраціям.

Це призводить до непорозумінь і суперечностей у здійсненні державної політики на місцях, а також створює можливості для зловживань або неефективного використання ресурсів. Також це простежується під час реалізації органами місцевого самоврядування державних програм без належної координації з державними органами.

Рішенням цієї проблеми є внесення змін до законодавства для чіткого визначення повноважень місцевих органів. Проте, більш дієвим шляхом може бути вирішення подібних суперечностей шляхом судового розгляду.

Органи влади на місцях можуть також направляти подання до Конституційного Суду України щодо тлумачення норм, що визначають компетенцію відповідних органів влади.

2. Недостатнє фінансування місцевих органів. Проблема недостатнього фінансування місцевих органів криється у нестачі ресурсів місцевого бюджету для реалізації важливих соціальних проєктів. Це особливо актуально для малих і середніх міст або територіальних громад, де основні доходи складаються з податків, що збираються на місцевому рівні.

Можна навести такий приклад: підприємство знаходиться в одній області, але доходи від податків йдуть до центрального бюджету, при тому не забезпечуючи розвиток місцевої інфраструктури. Вирішенням проблеми є запровадження децентралізації та більшої фінансової автономії.

3. Політична суперечність між рівнями влади є ще однією проблемою, яка полягає у взаємодії між державними органами та органами місцевого самоврядування, що може ускладнюватися через політичну різницю між центральною владою та місцевими керівниками, особливо в умовах політичної конкуренції або регіональних відмінностей у пріоритетах.

Це може призводити до конфліктів і блокування важливих ініціатив. Вирішенням цього питання є налагодження ефективного політичного діалогу між органами влади, зокрема через робочі

групи чи міжвідомчі комісії, створення національних та регіональних платформ для комунікації, де можуть обговорюватися суперечливі питання та досягатися компроміси.

4. Різний рівень професіоналізму та кваліфікації. В багатьох випадках місцеві чиновники не мають достатнього досвіду або знань для реалізації державних ініціатив.

Це особливо помітно у невеликих громадах, де працівники місцевих рад не завжди можуть ефективно здійснювати управлінські функції. Рішенням є інвестування у кадровий потенціал місцевої влади, впровадження програм навчання для працівників місцевих органів влади, навчання і перепідготовка кадрів, розвиток системи професійного навчання як через державні програми навчання, так й обміни з міжнародними партнерами. 5. Недостатня інформованість та комунікація.

Проблеми низької інформованості та комунікації між рівнями влади можуть призвести до затримок у виконанні важливих державних програм. \

Наприклад, в деяких областях виникають проблеми з реалізацією програм, що фінансуються з державного бюджету, через недостатнє інформування та координацію між місцевими органами та міністерствами. Вирішення полягає у впровадженні електронних платформ для обміну інформацією між місцевими органами та центральною владою.

Наприклад, система Електронного уряду вже є важливим інструментом для покращення комунікації між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

6. Використання ресурсів для реалізації державних програм. Місцеві органи не завжди можуть правильно використати фінансові ресурси, надані для реалізації національних програм, через низький рівень управлінської компетенції або технічну неспроможність. Вирішенням є підвищення контролю з боку центральних органів влади та надання технічної допомоги місцевим органам. Перспективи розвитку взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні передбачають подальшу децентралізацію, зміцнення фінансової та адміністративної автономії місцевих органів, а також підвищення ефективності управління на всіх рівнях влади.

Нагально необхідним для здійснення цього є:

1. Завершення та вдосконалення децентралізації. Перспектива полягає в продовженні реформи децентралізації, яка була розпочата в 2014 році, і в завершенні процесу передачі повноважень та ресурсів на місця. Оскільки багато громад вже отримали значну автономію в управлінні своїми фінансами та реалізації програм, подальше зміцнення їхніх можливостей дозволить досягти більш збалансованого розвитку територій.

У перспективі може бути досягнута більша незалежність місцевих бюджетів, зменшення залежності від центрального фінансування і розширення місцевих доходів. Також важливо далі вдосконалювати правове регулювання, щоб чітко розмежувати сфери відповідальності між центральною і місцевою владою.

2. Розвиток електронного уряду та цифрових технологій. Оскільки цифровізація стає ключовим фактором ефективного управління, розвиток електронного уряду є важливою перспективою для підвищення прозорості та ефективності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Впровадження більш ефективних платформ для обміну даними між органами влади та з громадянами дозволить знизити бюрократичні бар'єри та пришвидшити прийняття рішень.

3. Покращення міжвідомчої координації та співпраці. Потрібно сприяти налагодженню кращої координації між центральною і місцевою владою через:

а) створення постійно діючих комісій для обговорення ключових питань, що стосуються розвитку регіонів, а також дозволить знизити ризики політичних і адміністративних конфліктів;

б) налагодження системи електронного документообігу;

в) регулярні зустрічі представників центральної і місцевої влади, що допоможуть зменшити неузгодженість у розподілі ресурсів та виконанні державних програм.

4. Покращення правового забезпечення та зменшення бюрократичних бар'єрів. Важливо продовжити реформу системи державного управління для зменшення бюрократії та забезпечення гнучкості у взаємодії між органами влади. Удосконалення законів, що регулюють відносини між державними органами та органами місцевого самоврядування, для забезпечення більшої прозорості, підзвітності та ефективності.

Розгляд зарубіжного досвіду взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування є важливим елементом для аналізу та вдосконалення управлінських практик в Україні. Багато країн мають різні моделі цієї взаємодії, що залежить від традицій, політичних структур та адміністративних систем.

Німеччина є прикладом федеративної держави, де взаємодія між державними органами та органами місцевого самоврядування регулюється Конституцією. Федеративна система дозволяє землям (штатам) мати власні конституції та управлінські структури, що взаємодіють з федеральними органами.

У Німеччині органи місцевого самоврядування мають значну фінансову автономію через систему податків та субвенцій від федерального уряду. Місцеві органи влади мають право брати участь у національній політиці через участь у федеральних органах, таких як Федеральна рада (Bundesrat).

Франція, хоч і є унітарною державою, у 1980-х роках почала процес децентралізації, надаючи більші повноваження регіональним та місцевим органам самоврядування. Місцеві органи мають значну самостійність у питаннях освіти, транспорту та економічного розвитку, однак основні фінансові ресурси надаються з центрального уряду через систему трансфертів. Місцеві органи мають обов'язок консультиватися з центральними органами в питаннях, що мають загальнодержавне значення.

Швеція є прикладом скандинавської моделі децентралізованої держави, де органи місцевого самоврядування мають значну автономію в управлінні соціальними послугами та економікою. Місцеві органи самоврядування в Швеції мають право стягувати податки, що дозволяє їм мати стабільне фінансування для надання місцевих послуг. Взаємодія між державою та місцевими органами відбувається через регулярні консультації та спільні ініціативи для забезпечення національних стратегій на місцевому рівні.

США мають федеративну систему, в якій взаємодія між федеральними та місцевими органами зосереджена на чітко визначених повноваженнях. Місцеві органи влади мають право стягувати податки, але значну частину фінансування вони отримують через федеральні гранти та субсидії. Місцеві органи беруть участь у реалізації федеральних програм через механізм

«федерально-державно-місьцеве партнерство», що забезпечує ефективне використання ресурсів на різних рівнях.

Зарубіжний досвід свідчить, що успішна взаємодія між державними органами та органами місцевого самоврядування ґрунтується на децентралізації, фінансовій автономії місцевих органів та чіткій координації національних та місцевих ініціатив. Висновок. Взаємодія органів державної влади з органами місцевого самоврядування є одним із ключових аспектів ефективного управління та реалізації функцій держави.

Вона визначається як регламентована законодавством спільна діяльність органів публічної влади, що спрямована на мобілізацію, кооперацію зусиль з метою узгодженого виконання покладених на них повноважень й ефективного управління на регіональному рівні.

Положення нормативно-правових актів, що регулюють взаємодію органів державної влади та місцевого самоврядування свідчать про автономність та самостійність органів місцевого самоврядування, що, в свою чергу, не виключає взаємодії між цими органами з метою поєднання та ефективного забезпечення місцевих та державних інтересів.

Система відносин владних структур, органів державного управління і громадської думки є одним із найважливіших показників суспільного розвитку та демократії. У нашій державі на законодавчому рівні затверджена можливість громадськості брати участь у формуванні та реалізації державної політики.

Зокрема Постановою Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» затверджено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», згідно з яким виконавчий орган державної влади щорічно затверджує орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю.

Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Виконавчі органи державної влади щорічно затверджують орієнтовні плани проведення консультацій з громадськістю. Даний документ не тільки утворює провідне становище громадськості та

громадської думки у ході розвитку публічного управління та адміністрування, але й сприяє підвищенню ймовірності успішної імплементації державних реформ шляхом заохочення громадян до вільної участі у процесі формування та реалізації державної політики.

Необхідно також наголосити на важливості встановлення зв'язків між громадськістю та державними органами влади у контексті сприяння дотриманню та реалізації європейських стандартів. Ефективна взаємодія передусім держави та громадянського суспільства є однією з європейських цінностей та слугує перспективою для прискорення входження нашої держави до Європейського Союзу.

Зокрема вітчизняна дослідниця О. Мороз зауважує, що однією з вимог до України як до держави, яка висловила бажання стати членом Європейського Союзу, є створення усіх умов для становлення середовища функціонування інститутів громадянського суспільства.

Вирішення проблеми встановлення дієвих зв'язків між державною владою та її інституціями з громадськістю сприятиме становленню та розвитку громадянського суспільства. Важливо пам'ятати, що відсутність основоположних інститутів громадянського суспільства впливає на ліквідацію комунікації між населенням та державою, що призводить до зміни ціннісних орієнтирів та народних настроїв.

Сьогодні основними способами встановлення діалогу між органами державної влади та громадськістю є:

- проведення консультацій громадян та їх об'єднань (конференції, дебати, зібрання тощо), а також численних просвітницьких заходів (семінари, фестивалі, конкурси тощо);

- створення інститутів громадянського суспільства (громадських об'єднань, релігійних організацій, профспілок, численних органів самоорганізації населення), формування необхідних умов для їх створення та доступу громадян до них; \

- забезпечення оперативного захисту прав та свобод громадян шляхом підтримки та створення необхідних умов для функціонування ініціатив громадськості (електронні петиції, голосування);

- створення Громадської ради та інших колегіальних органів консультативного характеру задля здійснення громадського

контролю за діяльністю органів виконавчої влади, а також забезпечення участі громадян у формуванні державної політики;

– оновлення соціологічної бази різноманітних досліджень з метою формування розуміння громадської думки (соціологічні опитування, тести тощо).

Особливої уваги потребує створення громадської ради як інструменту взаємодії та комунікації гілок влади із суспільством.

Відповідно до чинного законодавства України Громадська рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики.

Громадська рада є одним із інструментів комунікації між органами державної влади та громадськістю у процесі публічного управління. Вона як консультативно-дорадчий орган не тільки сприяє відповідності державної політики потребам суспільства, але й інформує громадськість про стан власної діяльності.

Питання оптимізації взаємодії органів державної влади та громадськості також стосується питання здійснення доступних виборів. У ході формування персонального складу Громадської ради мають місце декілька способів голосування: установчі збори та рейтингове інтернет-голосування.

Так, 26 серпня 2021 року було проведено установчі збори для формування складу Громадської ради при Міністерстві соціальної політики України, на прикладі яких можна спостерігати ймовірну проблему дотримання принципів доступності (голосування на установчих зборах здійснюється виключно самими кандидатами із списків допущених до конкурсу представників громадських організацій без залучення широкого кола спільнот і громадян) та прозорості (голосування відбувається шляхом письмового заповнення бюлетенів, підрахунок голосів здійснюється лічильною комісією, сформованою із самих же кандидатів, процес підрахунку не достатньо регламентований та допускає можливості маніпуляцій), безпечності (бланки бюлетенів не мають захисних засобів, ідентифікаційних позначок, адже їхня форма затверджується рішенням ініціативної групи осіб, а не нормативно-правовими актами).

В процесі голосування при обранні складу Громадської ради при Міністерстві соціальної політики України прийняло участь лише 51 особа, що обумовлено самим механізмом установчих

зборів, який значно обмежує можливості вільного долучення громадян до процесу голосування та окреслює визначене та обмежене коло осіб, які мають можливість здійснити волевиявлення.

Окрім того, важливо наголосити на тому, що у ході проведення установчих зборів наявність незалежних спостерігачів за процесом голосування не передбачено, отже контроль за дотриманням законності та запобіганню фальсифікацій бюлетенів відсутній. Інша справа виникає у ході рейтингового інтернет-голосування, яке сприяє залученню та участі у процесі обрання складу Громадської ради більш чисельної кількості виборців, забезпечує доступність виборів для кожного громадянина, прозорість через цифрові інтерактивні протоколи голосування, дає можливість запобігти фальсифікаціям через відсутність паперових носіїв, технічні та аналітичні засоби перевірки на стороннє втручання у процес голосування, а отже, й сприяє легітимації переможців, на відміну від процедури обрання через установчі збори Громадської ради.

Зокрема, у електронному онлайн-голосуванні за кандидатів до Громадської ради при Міністерстві у справах ветеранів України, які відбувалися з 9 по 12 березня 2021 року, прийняло участь 18 239 виборців.

Чисельність учасників цього онлайн голосування в 356 разів перебільшила чисельність осіб, що мали змогу голосувати на установчих зборах Громадської ради при Міністерстві соціальної політики України.

17 червня 2020 року Національним агентством з питань запобігання корупції було проведено аналіз результатів рейтингового інтернет-голосування для обрання членів Громадської ради при агентстві, який показав, що несанкціонованих втручань до процесу голосування не було встановлено, що наводить на думку про відсутність фальсифікації голосів та забезпеченість принципу прозорості та відкритості .

Така прозора статистика пояснюється потужною системою контролю за дотриманням вимог до кандидатів до персонального складу Громадської ради та можливостями технічного контролю прозорості процесу голосування.

Так, перед проведенням рейтингового інтернет-голосування необхідні документи про кандидатів від громадськості надсилають

до конкурентної комісії для підготовки проведення конкурсу з формування складу відповідної громадської ради, яка слідкує за дотриманням порядку реєстрації, запобіганням конфлікту інтересів, вмотивованістю кандидата стати членом громадської ради тощо. Інформація про кандидатів публікується на офіційних ресурсах органів державної влади заздалегідь.

## ЛЕКЦІЯ 4. ПОНЯТТЯ ПРОЦЕСУ НОРМОТВОРЧОСТІ

### ПЛАН

- 4.1. Процес нормотворчості та його ключові етапи.
- 4.2. Види нормативно-правових актів.
- 4.3. Принципи забезпечення ефективності та законності нормотворчості.

#### 4.1. Процес нормотворчості та його ключові етапи

Нормотворча діяльність держави здійснюється через відповідні органи. Відтак до суб'єктів нормотворчої діяльності держави відносяться уповноважені на прийняття нормативних актів органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, інші суб'єкти, наділені законом повноваженнями щодо прийняття (видання), зокрема, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші державні органи, яким згідно з законом надано нормотворчі повноваження (Національний банк України, Центральна виборча комісія, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія зі стандартів державної мови, Комісія з регулювання азартних ігор та лотерей, Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інші органи), Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим, голови місцевих державних адміністрацій, органи місцевого самоврядування, органи професійного самоврядування (саморегулівні), яким відповідно до закону надано повноваження суб'єктів правотворчої діяльності.

До засобів нормотворчої діяльності слід віднести змістовні (іноді їх називають субстанціональними) засоби правового впливу на суспільні відносини і суб'єктів права (зокрема, дозволи, зобов'язування, заборони, заохочення, рекомендації), формальні засоби виразу правил поведінки (відповідні види нормативних

актів, якими регулюються суспільні відносини і які є формами виразу волі суб'єктів нормотворчості (*de lege ferenda, de lege lata*), а також правові засоби імплементації в національну правову систему міжнародних та європейських угод, нормативних актів Європейського Союзу (рішень, регламентів та резолюцій).

Третьою складовою частиною засобів нормотворчої діяльності є засоби і прийоми юридичної техніки (вони складають юридичну технологію). В якості таких засобів є нормативні засоби побудови юридичних текстів, юридичні конструкції, нетипові нормативні приписи, логічні і мовні (лінгвістичні) прийоми і конструкції. Результатами нормотворчої діяльності є формально-юридична форма виразу цієї діяльності, в якій міститься її результат – відповідний нормативний акт (нормативний акт виступає засобом і результатом нормотворчої діяльності), а також змістовний результат цієї діяльності – упорядковані (регламентовані) на основі прийнятих нормативних актів суспільні відносини.

Контроль над здійсненням нормотворчої діяльності є її важливим елементом нормотворчої діяльності. До форм такого контролю належить здійснення усього спектру професійних і громадських експертиз нормативних актів, громадські обговорення проєктів нормативних актів, контрольні перевірки в межах повноважень відповідних органів державної влади, моніторинг ефективності їх реалізації, судовий контроль в процесі оскарження відповідних правових актів.

Нормотворча діяльність має процесуальну форму, що передбачає певну послідовність дій, в ході яких реалізуються нормотворчі повноваження.

Ця процесуальна форма є одним із найважливіших елементів нормотворчої діяльності, оскільки на неї сконцентровані усі інші елементи нормотворчої діяльності. З урахуванням цих міркувань можна визначити нормотворчу діяльність держави як специфічну діяльність уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб, інших уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню правових норм у формі прийняття нормативно-правових актів.

Існуючі дефініції нормотворчої діяльності будуються переважно на легістському розумінні її сутності, ототожнення з правотворчою, законотворчою діяльністю як споріднених (як

специфічної діяльності спеціально уповноважених органів по встановленню, зміні чи скасуванню правових норм (виділено мною – З.П.) у формі прийняття нормативно-правових актів або ж як форму владної діяльності народу, органів держави, їхніх посадових осіб, органів місцевого самоврядування або інших суб'єктів.

Для прикладу можна навести поняття нормотворчої діяльності, викладене у проекті Закону України № 7409 від 01.12.2010 народного депутата України Ю.Р. Мірошниченка «Про нормативно-правові акти», в якому норма права визначається як «санкціоноване державою загальнообов'язкове правило поведінки, спрямоване на врегулювання суспільних відносин шляхом надання їх учасникам прав, встановлення обов'язків та юридичної відповідальності», а нормативно-правовий акт як «офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування».

Зрозуміло, що тут нормотворча діяльність цілковито ототожнюється з правотворчою діяльністю. Такі підходи при зовнішній зручності застосування єдиної термінології, коли правом визнається будь-який припис будь-якого органу влади не враховують глибинних, сутнісних аспектів природи права, процесу його формування, а відтак і спотворюють роль держави у процесі правотворення, що, відповідно, впливає на розуміння вимог до нормотворчої діяльності органів державної влади, не даючи можливості обґрунтувати, розробити і запровадити належні механізми контролю за цією діяльністю з боку суспільства, утверджувати принцип верховенства права в діяльності органів державної влади, оптимізувати нормотворчі процедури, захищати права людини.

Стосовно органів державної влади єдиним видом нормотворчої діяльності, яку слід визначати одночасно правотворчою, є законотворча діяльність, оскільки, крім самого народу, саме парламент, що отримує легітимність безпосередньо від самого народу, формує правові норми.

На думку В.Б. Авер'янова до стадій нормотворчості належать:

- а) підготовка нормативного акта;
- б) прийняття нормативного акта;

в) доведення рішення до відома виконавців і заінтересованих осіб.

О. А. Шевчук виділяє такі стадії:

1) підготовча робота та складання проєкту нормативно-правового акта;

2) проведення експертиз, узгодження із зацікавленими органами, доопрацювання проєкту;

3) прийняття акту центральним органом виконавчої влади;

4) державна реєстрація;

5) оприлюднення нормативно-правових актів.

В.І. Риндюк виокремлює такі стадії:

а) підготовка проєкту нормативно-правового акта;

б) прийняття нормативно-правового акта; в) оприлюднення (офіційне опублікування).

У кожного із науковців своє бачення щодо стадій нормотворчого процесу. Щоб досягти ефективності у цьому процесі, потрібно прийняти єдиний нормативно-правовий акт, який зазначатиме всі стадії нормотворчого процесу із детальним їх роз'ясненням.

Відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність», який вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, суб'єктами правотворчої діяльності є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи та інші суб'єкти, наділені Конституцією України та (або) законом повноваженнями щодо прийняття (видання) нормативно-правових актів, а саме:

1) Український народ на всеукраїнському референдумі;

2) Верховна Рада України;

3) Президент України;

4) Кабінет Міністрів України;

5) міністерства;

6) інші органи державної влади та інші суб'єкти публічного права, які згідно із законом здійснюють від імені держави правотворчу діяльність та юрисдикція яких поширюється на територію України;

7) Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, міністерства Автономної Республіки Крим;

- 8) голови місцевих державних адміністрацій та керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій;
- 9) територіальна громада на місцевому референдумі;
- 10) органи місцевого самоврядування.

Суб'єктом правотворчої ініціативи є орган державної влади, інший державний орган, його посадова особа, інший уповноважений суб'єкт, який відповідно до Конституції України та (або) закону чи прийнятого відповідно до них іншого нормативно-правового акта має право вносити на розгляд суб'єкта правотворчої діяльності проект нормативно-правового акта для його прийняття (видання) в порядку, встановленому законом.

Суб'єктами забезпечення правотворчої діяльності для цілей цього Закону є допоміжні органи суб'єктів правотворчої діяльності та особи, які виконують завдання наукового, юридичного, експертного, консультативного, технічного та інших видів забезпечення правотворчого процесу.

Заінтересованими особами є фізичні та юридичні особи, на яких вплине прийняття (видання) відповідного нормативно-правового акта, а саме:

- 1) громадяни України;
- 2) іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України;
- 3) громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації;
- 4) асоціації органів місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення;
- 5) непідприємницькі товариства, суб'єкти господарювання та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, органи професійного самоврядування, саморегульвні організації;
- 6) інші особи, прав, свобод, інтересів чи обов'язків яких стосується відповідний нормативно-правовий акт.

Правотворча діяльність - це діяльність, що здійснюється суб'єктом правотворчої діяльності з метою:

- 1) планування розроблення та прийняття (видання) нормативно-правових актів;
- 2) розроблення проектів нормативно-правових актів;
- 3) прийняття (видання) нормативно-правових актів;
- 4) ведення обліку нормативно-правових актів;

5) здійснення правового моніторингу.

*Планування правотворчої діяльності.* Документи публічної політики розробляються з метою визначення проблем, що існують у суспільних відносинах, оптимальних способів їх вирішення, а також прогнозування перспективного розвитку правового регулювання суспільних відносин.

Документами публічної політики є:

1) аналітичні документи публічної політики (зелена книга, оцінка впливу, біла книга, концепція проекту нормативно-правового акта);

2) прогнозні документи публічної політики (документи юридичного прогнозування);

3) програмні документи публічної політики (документи програмно-цільового характеру).

*Підготовка проекту нормативно-правового акта.*

Концепція проекту нормативно-правового акта містить обраний підхід до регулювання суспільних відносин, мету і завдання правового регулювання, обґрунтування необхідності прийняття нормативно-правового акта, описує нові права і обов'язки учасників суспільних відносин (зміну прав і обов'язків учасників суспільних відносин), а також прогнозовані соціально-економічні та інші наслідки його реалізації.

У концепції викладаються результати проведених суб'єктом правотворчої ініціативи необхідних аналітичних досліджень, а саме:

1) аналіз відповідних суспільних відносин та стану їх правового регулювання із зазначенням переліку нормативно-правових актів, якими здійснюється їх правове регулювання;

2) дослідження можливості врегулювання відповідних суспільних відносин без прийняття (видання) нормативно-правового акта;

3) обґрунтування необхідності та підстав розроблення проекту нормативно-правового акта;

4) визначення мети проекту нормативно-правового акта, предмета правового регулювання, основних правових механізмів реалізації нормативно-правового акта з обґрунтуванням їх ефективності;

5) результати необхідних фінансово-економічних розрахунків відповідно до законодавства України, якщо прийняття

(видання) нормативно-правового акта призведе до зменшення надходжень та (або) збільшення витрат бюджету;

6) оцінка відповідності запропонованого правового регулювання міжнародно-правовим зобов'язанням України, а саме двостороннім та багатостороннім угодам, міжнародним договорам України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis EC), а також щодо приєднання до міжнародних організацій, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, у тому числі, але не виключно, положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї та практиці Європейського суду з прав людини;

7) результати публічних консультацій (у разі їх проведення);

8) організаційні заходи щодо підготовки проєкту нормативно-правового акта та його реалізації після прийняття (видання), у тому числі визначення переліку нормативно-правових актів, прийняття яких або зміни до яких необхідні для реалізації його положень;

9) орієнтовна структура проєкту нормативно-правового акта, зміст його основних положень.

Розроблення проєкту нормативно-правового акта може здійснюватися:

- 1) суб'єктом правотворчої діяльності;
- 2) суб'єктом правотворчої ініціативи;
- 3) іншим учасником правотворчої діяльності або спільно декількома суб'єктами правотворчої діяльності (у випадках, передбачених Конституцією України та (або) законом, а також прийнятим відповідно до них актом та (або) дорученням суб'єкта правотворчої діяльності, до компетенції якого належить прийняття (видання) відповідного нормативно-правового акта).

Розроблення проєкту нормативно-правового акта включає такі етапи:

- 1) підготовка тексту проєкту нормативно-правового акта, пояснювальної записки та інших супровідних документів до нього;
- 2) здійснення оцінки впливу проєкту нормативно-правового акта на суспільні відносини з викладенням її результатів у пояснювальній записці;

3) здійснення оцінки відповідності проєкту нормативно-правового акта зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis EC);

4) організаційно-технічне забезпечення підготовки проєкту нормативно-правового акта;

5) проведення публічних консультацій (крім випадків, передбачених законом);

6) погодження проєкту нормативно-правового акта з відповідними органами державної влади, органами місцевого самоврядування у випадках, встановлених законом.

Суб'єкт правотворчої ініціативи здійснює оцінку впливу проєкту нормативно-правового акта на суспільні відносини та викладає у пояснювальній записці:

1) актуальність та важливість проблеми, яка потребує врегулювання шляхом прийняття (видання) нормативно-правового акта;

2) альтернативні шляхи вирішення проблеми, яка потребує правового врегулювання, з визначенням економічних, соціальних, фінансових, бюджетних, екологічних, демографічних, регуляторних, інвестиційних, гендерних, дискримінаційних, корупційних та інших наслідків, а також стану виконання Україною міжнародних зобов'язань для кожного з альтернативних шляхів;

3) кількісні та якісні показники, за якими оцінюється прогнозований вплив на суспільні відносини кожного з альтернативних шляхів;

4) найбільш оптимальний шлях вирішення проблеми з поясненням причинно-наслідкового зв'язку між обраним шляхом та очікуваним впливом на суспільні відносини проєкту нормативно-правового акта;

5) способи здійснення правового моніторингу та критерії (показники) його здійснення у разі прийняття проєкту нормативно-правового акта;

6) критерії (показники), за якими здійснюватиметься правовий моніторинг у разі прийняття проєкту нормативно-правового акта.

Офіційний текст прийнятого (виданого) суб'єктом правотворчої діяльності нормативно-правового акта (далі - офіційний текст нормативно-правового акта) підписується особою

(особами), уповноваженою (уповноваженими) на це Конституцією України та (або) законом.

Підписання офіційного тексту нормативно-правового акта (крім законів України та постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України) може здійснюватися шляхом накладення кваліфікованого електронного підпису у порядку, визначеному законом.

Нормативно-правові акти після їх прийняття (видання) та підписання відповідно до Конституції та (або) законів України доводяться до відома населення шляхом:

- 1) офіційного оприлюднення (для законів України);
- 2) опублікування в офіційних друкованих виданнях суб'єктів правотворчої діяльності;
- 3) розміщення на офіційних веб-сайтах суб'єктів правотворчої діяльності;
- 4) оголошення у медіа;
- 5) оприлюднення в інший спосіб, встановлений законом (для актів органів місцевого самоврядування).

#### **4.2. Види нормативно-правових актів**

Відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність», який вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, законодавство України - це взаємопов'язана та упорядкована система нормативно-правових актів України і чинних міжнародних договорів, що включає:

- 1) Конституцію України - Основний Закон України;
- 2) закони;
- 3) підзаконні нормативно-правові акти:
  - а) постанови Верховної Ради України, що містять норми права;
  - б) укази Президента України, що містять норми права;
  - в) постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права;
  - г) накази міністерств, що містять норми права;
  - г) акти інших державних органів, що містять норми права;
  - д) постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, накази міністерств Автономної Республіки Крим, що містять норми права;

е) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права;

є) акти органів місцевого самоврядування, що містять норми права.

Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною законодавства України.

Частиною національного законодавства України є також інші чинні міжнародні договори України.

**Закон** - це нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою України та (або) на всеукраїнському референдумі в установленому Конституцією України та законом порядку, що регулює найбільш важливі суспільні відносини.

Порядок прийняття законів Верховною Радою України визначається Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Законом можуть встановлюватися особливості розроблення та (або) прийняття окремих видів або форм законів.

Закон приймається на всеукраїнському референдумі у випадках та у порядку, встановлених Законом України "Про всеукраїнський референдум".

Найбільш важливі суспільні відносини, які мають бути врегульовані законом, визначаються Конституцією України та (або) суб'єктом його прийняття.

Закон приймається у формі:

1) кодексу України;

2) закону України;

3) закону України про внесення змін до кодексу, первинного закону;

4) закону України про надання згоди Верховною Радою України на обов'язковість або денонсацію міжнародного договору України;

5) закону України про затвердження:

а) Регламенту Верховної Ради України;

б) Державного бюджету України;

в) загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України;

- г) державних символів України;
- г) інших правових актів Верховної Ради України або норм права у визначених Конституцією України та (або) законом випадках;
- б) схвалення чи затвердження нормативно-правових актів інших органів у визначених Конституцією України випадках:
- а) указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;
- б) рішення про надання військової допомоги іншим державам, про направлення підрозділів Збройних Сил України до іншої держави чи про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України;
- в) Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї;
- г) інших визначених Конституцією України правових актів.

**Кодекс** - це закон, який створений шляхом систематизації норм права, містить загальні засади, на підставі яких комплексно регулює однорідну сферу суспільних відносин, забезпечуючи стабільність правового регулювання.

При прийнятті законів, що розвивають положення кодексу у відповідній сфері, повинні дотримуватися основні принципи правового регулювання суспільних відносин, встановлені кодексом.

Якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подає до Верховної Ради України проект закону, що регулює суспільні відносини інакше, ніж кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проект закону про внесення змін до кодексу. Такий законопроект розглядається Верховною Радою України одночасно з відповідним проектом закону про внесення змін до кодексу.

Якщо проект кодексу передбачає прийняття на його виконання інших законів чи підзаконних нормативно-правових актів, до проекту кодексу додається перелік таких нормативно-правових актів з визначенням їхніх цілей, завдань, структури та основних положень.

**Первинний закон** - це закон, що системно регулює окрему сферу суспільних відносин.

Первинний закон приймається Верховною Радою України, як правило, у разі:

- 1) виникнення нової сфери суспільних відносин;

2) суттєвої зміни суспільних відносин, врегульованих законом;

3) необхідності за результатами здійснення правового моніторингу;

4) упорядкування або систематизації інших первинних законів.

**Закон про внесення змін** - це закон, яким змінюється окремий структурний елемент кодексу або первинного закону.

Закон про внесення змін може передбачати внесення змін до структурного елемента кодексу, первинного закону:

1) в редакції, чинній на день внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради України (із зазначенням закону, що змінив зазначений структурний елемент останнім, якщо до нього вносилися зміни);

2) у редакції, що не набрала чинності, але міститься в кодексі, первинному законі з відтермінуванням набрання чинності, який був опублікований у порядку, встановленому законом.

Зміни до постанов Верховної Ради України вносяться постановами Верховної Ради України. Внесення змін до постанов Верховної Ради України законом можливе за сукупності таких умов:

1) здійснюється системний перегляд законодавства України у зв'язку із запровадженням законом нового регулювання суспільних відносин;

2) постанова містить норму права, що стосується предмета нового регулювання суспільних відносин, запровадження якого передбачено законопроектом.

**Підзаконний нормативно-правовий акт** - це акт, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності на основі та на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію.

Підзаконні нормативно-правові акти мають відповідати Конституції України, законам, чинним міжнародним договорам України, підзаконним нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгоджуватися між собою.

Підзаконний нормативно-правовий акт приймається (видається) у визначеній Конституцією України та (або) законом формі (пункт 3 частини другої статті 9 цього Закону). Визначення Конституцією України та (або) законом форми підзаконного

нормативно-правового акта не є делегуванням законодавчих повноважень щодо кола суспільних відносин, що може регулюватися виключно законом.

Модельний підзаконний нормативно-правовий акт - це нормативно-правовий акт, що визначає типові, стандартизовані форми нормативно-правових актів чи інших документів. Модельний підзаконний нормативно-правовий акт може оформлюватися як додаток до іншого нормативно-правового акта або затверджуватися підзаконним нормативно-правовим актом.

### **4.3. Принципи забезпечення ефективності та законності нормотворчості**

Відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність», який вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, правотворча діяльність здійснюється відповідно до принципів:

1) верховенства права, що включає, але не виключно, принципи законності, юридичної визначеності, запобігання зловживанню повноваженнями, рівності перед законом та недискримінації, доступу до правосуддя;

2) пріоритетності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини;

3) демократичності;

4) пропорційності;

5) необхідності та обґрунтованості;

6) системності;

7) наукового забезпечення;

8) ресурсної забезпеченості.

У юридичній науці висловлюються різноманітні погляди на систему принципів нормотворчості, серед яких розглядаються різні підходи вчених:

а) наукова обґрунтованість, демократизм, законність, гласність, професіоналізм, оперативність, диференціація нормотворчої компетенції, компаративність;

б) законність, науковість, демократизм, системність і узгодженість, наступність, професіоналізм, чітка диференціація нормотворчих повноважень, планування, своєчасність,

використання правового досвіду, зв'язок із практикою, гуманізм, технічна досконалість;

в) гуманізм, єдність інтересів особистості і суспільства, демократизм, гласність, законність, науковість і професіоналізм, зв'язок із практикою, планування, оперативність, поєднання динамізму і стабільності.

В юридичній науці існують й більш розгорнуті системи принципів нормотворчості, зокрема, пропонується виділяти загальні принципи, так звані системоутворюючі вимоги і спеціальні установки, властиві окремим видам нормотворчості, які мають допоміжний, організаційний характер.

До системоутворюючих принципів нормотворчості в цьому зв'язку належать такі: верховенство права, соціальна орієнтація, демократизм, законність, наукова обґрунтованість, оптимальність, системність, ієрархічність.

Видається, що не всі керівні засади із запропонованих є принципами нормотворчої діяльності у власному розумінні цього слова. Навряд чи до основоположних принципів слід відносити техніко-юридичні вимоги, якими наділені уповноважені суб'єкти нормотворчості.

Нормотворча діяльність – це, насамперед, процес створення правових норм, тому основні ідеї повинні поширюватися на всі етапи і не обмежуватися окремим аспектом цієї діяльності.

Отже, визначаючи види принципів нормотворчості, доцільно виходити з позиції, що їх систему створюють: верховенство права, об'єктивність, демократизм, законність, професіоналізм, науковість, системність.

Право виступає найважливішою гарантією свободи і рівності громадян у суспільстві. За допомогою принципу верховенства права забезпечуються невід'ємні права людини і громадянина на свободу, рівність, справедливість, повагу до її честі та гідності.

Отже, нормотворча діяльність повинна здійснюватися з неухильним дотриманням цієї умови, а метою нормотворчого процесу повинно бути забезпечення та захист невід'ємних прав громадян.

Пріоритет прав людини передбачає визнання її прав і свобод найвищою соціальною цінністю.

М. Козюбра вважає, що людина живе в правовому середовищі і внаслідок низки природних, соціально-економічних, політичних та інших причин не може існувати без права, оскільки останнє є однією з найважливіших і невід'ємних властивостей буття.

Об'єктивність як принцип нормотворчості означає, що дана діяльність розглядається, як реальний факт соціальної дійсності і правового життя людства. Законне рішення як результат нормотворчості – це не тільки продукт умовиводів уповноважених суб'єктів, а природна реакція на певні потреби держави, суспільства, особистості, які породжені сучасною практикою.

У своїх прагненнях суб'єкти нормотворчої діяльності повинні, в першу чергу, керуватися об'єктивними законами і тенденціями розвитку людського буття. При цьому важливо не замикатися на окремих правових явищах, а підходити до процесу формування права з більш широких позицій, враховувати всі фактори, пов'язані з ним.

Мета нормотворчої діяльності повинна погоджуватися з основними людськими цінностями і вимогами природної справедливості, свободи, рівності, гуманізму тощо.

Демократизм нормотворчості передбачає, в першу чергу, конструктивну і різноманітну співпрацю державних органів із громадянським суспільством у питаннях створення норм права.

Активна участь громадян в управлінні державою – це не патетика, а вимога Конституції України. У цьому зв'язку до громадського моніторингу чинного законодавства важливо залучати вчених, фахівців, різні об'єднання та соціальні групи громадян для того, щоб вони допомагали виявленню правових прогалин, встановленню правотворчих помилок, розробці проєктів певних нормативних правових актів.

З іншого боку, прийняті рішення повинні відповідати соціальним очікуванням, відповідати потребам суспільної практики і спиратися у своїй реалізації на підтримку широких верств населення. В обов'язковому порядку бути зрозумілими і підтримуватися персоналом організацій, якщо мова йде про відомчі акти. І це буде реальним тоді, коли нормотворчі рішення стануть відображати соціальні інтереси і встановлювати справедливий баланс ціннісних орієнтацій переважної більшості членів суспільства.

Велике значення має інформаційний взаємообмін та взаємовплив між суб'єктами нормотворчої діяльності, представниками державних структур та населенням.

Мова йде, насамперед, про етап підготовки проєктів нормативно-правових актів, особливо тих, які безпосередньо регулюють права і законні інтереси громадян та їх об'єднань.

Гласним і відкритим має бути процес обговорення. У цьому зв'язку заслуговує на увагу практика розміщення проєктів нормотворчих рішень, вироблених органами виконавчої влади, на своїх офіційних сайтах у мережі Інтернет. Дана практика обов'язкова для всіх проєктів, які стосуються прав і свобод людини і громадянина.

Законність – наступний універсальний принцип, що охоплює всі сфери правового життя, у тому числі і сферу нормотворчості.

Вимога неухильного і точного виконання законів і заснованих на них підзаконних актів усіма учасниками суспільних відносин – це суть принципу законності, яка в рівній мірі стосується як процесу розробки правових актів, так їх форми і змісту. Суб'єкти нормотворчої діяльності у своїх діях не повинні виходити за межі окресленої для них компетенції, вони зобов'язані чітко слідувати своїм повноваженням, які визначені законодавством.

Гарантією забезпечення даного принципу виступає гласність щодо проведення підготовчих робіт, відкритість та доступність інформації про прийняті правові акти.

Професіоналізм як принцип нормотворчої діяльності означає, що поректи правових актів повинні готуватися фахівцями найвищої кваліфікації, які мають відповідну вищу освіту, практичні знання, навички та вміння. Ігнорування зазначених вимог призводить до прийняття норм, які не відповідають реальним потребам суспільства, прийняті з грубими відхиленнями від правил юридичної техніки.

На жаль, нормотворча практика рясніє такими недосконалими «творіннями». Тому сьогодні актуальним завданням є формування штату та резерву фахівців, здатних організувати і проводити висококваліфіковану нормотворчу діяльність. Вони повинні знати прийоми і способи нормотворчості.

Для цього необхідна фахова підготовка, яка повинна планомірно здійснюватися в освітніх установах, на курсах підвищення кваліфікації керівних працівників, у системі поточної професійної підготовки співробітників державних органів, які є суб'єктами нормотворчої діяльності.

Принцип науковості припускає, що методи, засоби, форми і зміст нормотворчої діяльності повинні спиратися на висновки та рекомендації науки, бути перевірені на практиці.

У цьому зв'язку заслуговує на увагу питання про розробку фундаментальної теорії нормотворчості, яка б містила чіткі і обґрунтовані відповіді на багато питань методології та технології нормотворчої діяльності. У даний час нормотворча проблематика активно залучена в процес наукового осмислення.

З'явилася низка наукових досліджень, проведено чимало цікавих наукових симпозіумів, конференцій, семінарів. Разом із тим говорити про те, що в даний час сформувалася повноцінна теорія нормотворчості, на жаль, не доводиться.

Показником наукового підходу до організації нормотворчої діяльності є професійне використання на практиці можливостей правового моніторингу. Спираючись на нього, можна визначити цілі та механізми необхідного правового регулювання.

Моніторинг правозастосування на сьогодні є одним із найефективніших інструментів спостереження за станом і розвитком соціально-правових процесів, оцінки якості прийнятих правових рішень.

Показником науковості нормотворчої діяльності є активне використання сучасних інформаційних технологій, методів моделювання, прогнозування та соціально-правових експериментів.

Стає все більш очевидним, що прорив на цьому напрямку пов'язаний зі створенням нових правових механізмів, які діють на основі сучасних інформаційних технологій. Якісною відмінністю цих механізмів повинна стати автоматизація процесів збору, накопичення та обробки правової інформації, проведення, хоча б частково, автоматизованого аналізу правових норм, стандартизація та уніфікація правових рішень.

Науковий підхід – це ще й ретельний розрахунок варіантів досягнення поставлених цілей. З максимально можливої кількості способів правового впливу обирається той, який створений в життєвих умовах суспільства і є найбільш оптимальним.

При виборі варіанту враховується все різноманіття правоутворюючих чинників – економічні, соціальні, освітні, морально-психологічні та інші об'єктивні моменти утилітарного буття. Системність нормотворчості полягає в тому, що процес створення норм права – це єдине ціле.

Іншими словами, на жодному з етапів нормотворчості необхідно унеможливити виникнення помилок, тому що через циклічність руху юридичної норми очевидний ризик порушення порядку її застосування, що, в свою чергу, може спричинити перекручення її змісту відносно законних прав та інтересів громадян.

Тому при плануванні та здійсненні нормотворчих операцій повинні враховуватися можливі наслідки. Незадовільна робота на одній ділянці може призвести до незадовільних результатів в цілому, наприклад, неправильне визначення мети може призвести до результату, який не відповідає соціальним очікуванням.

Те ж саме може статися, якщо неправильно обрана, наприклад, форма нормативного правового акта.

З позицій системності нормативний акт повинен органічно інтегруватися в сучасне правове поле, і в цьому зв'язку слід враховувати чинне законодавство, узгоджуватися з його положеннями.

## **ЛЕКЦІЯ 5. ПУБЛІЧНЕ ПРАВО В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

### **ПЛАН**

- 5.1. Регулювання діяльності органів публічного управління публічним правом.
- 5.2. Правові механізми ефективного адміністрування.
- 5.3. Вплив законодавчих норм на управлінські процеси.

#### **5.1. Регулювання діяльності органів публічного управління публічним правом**

Форми публічного адміністрування прямо чи опосередковано обумовлені тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність публічної адміністрації. Вони закріплюються в Конституції України (ст. ст. 85, 106 та 117), законах (наприклад, «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування в Україні») та підзаконних актах (положеннях про центральні органи виконавчої влади тощо).

Суб'єкти публічної адміністрації обирають ті форми, які видаються за даних конкретних умов найбільш виправданими та ефективними. Це означає що в процесі публічного адміністрування відповідні органи (посадові особи) на основі чинного законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки (норми права) з питань, що віднесені до їх компетенції. Якщо мова йде про органи виконавчої влади, то під час практичного виконання завдань, покладених на них, вони реалізують розпорядчі повноваження, змістом яких є виконання вимог закону шляхом прийняття більш деталізованих правових актів, а також актів правозастосування, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки, тобто ведуть до виконання, зміни або припинення адміністративних правовідносин.

Таким чином, під формою публічного адміністрування слід розуміти зовнішньо виражену дію суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їх компетенції для виконання поставлених перед ними завдань та тягне за собою певні наслідки.

Ознаки форм публічного адміністрування:

є способом зовнішнього вираження діяльності публічної адміністрації та її посадових осіб;

залежать від змісту компетенції публічної адміністрації;  
обумовлені реалізацією завдань і функцій суб'єктів владних повноважень (виконання адміністративних зобов'язань) в рамках їх компетенції;

в більшості випадків вимагають юридичної регламентації;  
вибір форм діяльності обумовлений специфікою поставленої мети, зумовлює найбільш ефективний варіант діяльності;

тягнуть за собою певні наслідки.

Різноманітність форм публічного адміністрування, відмінності в їх характері, юридичній силі, та меті застосування роблять актуальною проблему їх класифікації.

Так, форми публічного адміністрування можна класифікувати за різними підставами:

за ступенем юридичного вираження:

а) основні (видання правових актів);

б) похідні базуються на них, тобто різні дії, що тягнуть визначені юридичні наслідки що мають визначену юридичну спрямованість (реєстраційні, дозвільні, наглядові, попереджувальні, забезпечувальні дії тощо);

за досягнутими результатами:

а) позитивне регулювання (затвердження програм соціально-економічного розвитку, видання положень про органи влади тощо);

б) реакція на негативні явища в публічному адміністрування (застосування заходів адміністративної відповідальності);

за спрямованістю:

а) що впливають на суспільні відносини в сфері публічного адміністрування (зовнішні);

б) що впливають на внутрішньо управлінську діяльність структурних підрозділів публічної адміністрації (внутрішні);

по колу осіб, на яких вони поширюються:

а) загальнообов'язкові;

б) адресовані конкретним суб'єктам;

за характером і методам вирішення питань компетенції:

а) процедурні (наприклад, підготовка і ухвалення управлінського рішення)

б) процесуальні (наприклад, в рамках адміністративно-деліктного провадження);

за суб'єктним складом:

- а) односторонні;
- б) дво- або багатосторонні (адміністративні договори);

за суб'єктом ініціативи:

- а) ті, що здійснюються публічною адміністрацією за власною ініціативою в силу вимог закріпленої за ними компетенції;
- б) ті, що застосовуються публічною адміністрацією за ініціативи інших суб'єктів (наприклад, за зверненнями (заявами, скаргами) фізичних та юридичних осіб);

за умовами застосування:

- а) за звичайних умов громадського життя;
- б) в умовах надзвичайного стану;

за юридичним змістом:

- а) зобов'язуючі;
- б) забороняючі;
- в) дозволяючі.

*Характеристика окремих форм публічного адміністрування:*

1. Встановлення норм права (видання нормативно-правових актів, адміністративна правотворчість). Ця форма пов'язана зі створенням правових норм, розробкою, обговоренням і прийняттям правових актів. У рамках правотворчої форми публічного адміністрування реалізується функція адміністративного правотворчості. Дана форма діяльності публічної адміністрації відрізняється достатньою складністю, оскільки вимагає тривалої процедури: розробки проекту адміністративного акту, обговорення, прийняття, опублікування та державної реєстрації. Вона характеризується також наявністю в системі публічного управління безлічі правотворчих процедур, які використовуються самими органами для адміністративної правотворчості, конкретизують і уточнюють завдання і функції публічного адміністрування, встановлені у законах. При цьому правотворча діяльність публічної адміністрації завжди повинна бути заснованою на положеннях законів та інших нормативних правових актів вищої юридичної сили

Соціальним призначення видання правових актів є встановлення еталонів і стандартів поведінки, що відповідають публічним інтересам. Це особливий різновид діяльності, якій властиві такі ознаки:

вона здійснюється уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації в процесі нормотворення; її результатом є прийняття нормативно-правового акта;

має організуючий характер та мету;  
охороняється та гарантується державою.

При цьому видання нормативних актів публічного адміністрування може мати основний та похідний характер. Основний характер проявляється у виданні правових актів вищого рівня (наприклад, законів), що визначають основні положення та загальні засади діяльності публічної адміністрації по виконанню адміністративних зобов'язань. Похідний – проявляється в тому, що загальні норми та правила поведінки, сформульовані в законах, інших нормативних актах, не в змозі охопити всі аспекти життя суспільства, відрегулювати суспільні відносини в усіх подробицях. Тому виникає необхідність у конкретизації та деталізації норм.

2. Застосування норм права (видання ненормативних (індивідуальних) актів, видання актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво) – основна форма публічного адміністрування. Правозастосовча форма діяльності публічної адміністрації пов'язана з виконанням законодавчих та інших нормативних правових актів з метою застосування норми права до конкретних життєвих обставин, тобто в рамках цієї форми відбувається розгляд і вирішення індивідуальних справ.

Ця форма діяльності включає:

встановлення фактичних обставин справи;

пошук спеціальної правової норми для застосування в конкретній ситуації і конкретному випадку, виявлення юридичної значимості та масштабу дій цієї правової норми, з'ясування її змісту, тлумачення норми права;

прийняття рішення по справі, видання індивідуального акта публічного адміністрування;

виконання правового акта та здійснення контролю за його виконанням.

Юридичні акти індивідуального характеру містять точно визначені і персоніфіковані юридично владні приписи. Вони також відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язується виникнення, зміна, припинення адміністративно-правових відносин.

Видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів є близьким до нормативних, але не тотожне йому. Акт застосування норм адміністративного права має свої ознаки:

він має індивідуальний характер. Індивідуальність виявляється, по-перше, в тому, що він розв'язує цілком визначене й конкретне питання; по-друге, в ньому вказується конкретний адресат, який має додержуватися закріпленого в акті припису;

акт застосування адміністративно-правової норми має юридичну природу. Він має владний характер і є обов'язковим для всіх, кому адресований. Виконання акта гарантується, а за необхідності забезпечується, примусовою силою держави;

такі акти завжди видаються в односторонньому порядку. Вони виходять від компетентного органу (посадової особи) публічної адміністрації – суб'єкта застосування норм адміністративного права. Ця обставина залишається в силі й у разі якщо акт виступає результатом погодження волі усіх учасників правовідносин. Наприклад, акти про призначення пенсії, надання відпустки, матеріальної допомоги;

акт застосування норм адміністративного права спричиняє виникнення, зміну, припинення адміністративних правовідносин, тобто є юридичним фактом. Водночас він виконує й регулятивні функції. Норми адміністративного права регулюють абстрактні управлінські відносини. Ця абстрактність нормативних приписів не дозволяє використовувати їх для безпосереднього впливу. З цією метою використовуються акти застосування норм права, що стають самостійним засобом публічного адміністрування соціальних процесів.

3. Укладання адміністративних договорів. Проблема адміністративного договору як однієї з правових форм діяльності публічної адміністрації набуває особливої актуальності в умовах зростання ролі публічного права в регулюванні суспільних відносин, а також розвитком договірних зобов'язань у публічно-правових відносинах. Такі зобов'язання сьогодні спрямовані не тільки на традиційне зміцнення дисципліни і підвищення відповідальності у сфері діяльності публічної адміністрації, а й на створення правових механізмів для вирішення тих завдань, що реалізуються шляхом застосування договірних інструментів як на

центральному так і на місцевому рівнях публічного адміністрування.

В Україні адміністративний договір набув особливої актуальності лише в останні роки, що можна пояснити визнанням України країною з ринковою економікою, збільшенням частки диспозитивного та реординаційного впливу на суспільні відносини, прагненням упорядкувати систему адміністративних приписів.

В юридичній літературі адміністративний договір досить часто відносять до актів застосування норм адміністративного права. В той же час він має особливу юридичну природу, що відрізняє його від інших форм правозастосування.

Так, адміністративний договір може перебувати в наступних відносинах до адміністративного акту:

1) адміністративний договір може укладатися безпосередньо на основі норм законів, прийнятих Верховною Радою України. Так, частина 5 статті 38 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укласти договори (наприклад, про делегування повноважень);

2) адміністративний договір може укладається на основі підзаконних актів нормативного характеру інших суб'єктів публічної адміністрації. Прикладом може слугувати Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 451-р «Про схвалення Угоди щодо регіонального розвитку Сумської області між Кабінетом Міністрів України та Сумською обласною радою»;

3) адміністративний договір може укладатися на основі та на виконання індивідуального адміністративного акта. Наприклад, рішення про надання фінансових коштів підприємству на компенсаційні виплати працівникам приймається органами служби зайнятості і оформляється наказом, на підставі якого орган служби зайнятості укладає з адміністрацією відповідного підприємства договір про виділення фінансових коштів;

4) адміністративний договір може служити підставою для подальшого прийняття адміністративних актів, причому як індивідуального, так і нормативного характеру;

5) для реалізації деяких управлінських рішень на розсуд державно-владного суб'єкта може бути обраний адміністративний договір або адміністративний акт. Вибір того чи іншого правового

управлінського засобу визначається на розсуд відповідного державного органу і залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів. Так, експропріація і купівля-продаж дозволяють вирішити однакову управлінську мета - придбати в державну власність деяке майно, але різними засобами.

Таким чином розглянуті вище нормативні та ненормативні акти, а також адміністративні договори можна об'єднати більш загальним поняттям - правовий акт публічної адміністрації, який можна розглядати в двох аспектах:

а) вузькому – як односторонньо-владні приписи суб'єктів публічної адміністрації;

б) широкому – до перших додаються і спільні рішення суб'єктів публічної адміністрації, що тягнуть юридичні наслідки, й адміністративні договори.

Адміністративний договір служить одним з каналів зворотного зв'язку, причому найбільш повним і достовірним у порівнянні з іншими актами односторонньо-владного волевиявлення. Адже прийняття адміністративних актів нерідко відбувається без урахування потреб його виконавців, зворотня інформація не доходить чи доходить урізаною, з перекрученнями. Крім того, між суб'єктом публічної адміністрації, який приймає адміністративний акт, і його адресатом, як правило, існує багато ланок-посередників, що також впливає на своєчасність і якість отриманої інформації. Договір дозволяє максимально зменшити кількість проміжних ланок, безпосередньо зв'язуючи між собою його суб'єктів.

4. Здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій є формою діяльності публічної адміністрації, сутність та юридична природа якої наукою адміністративного права досі ще не з'ясована. Деякі дослідники вбачають у реєстрації тільки елемент технічного обліку. Проте державна реєстрація має не лише інформаційне значення. Її роль головним чином полягає в тому, щоб підтвердити юридичні факти. Очевидно, акт реєстрації є рішенням публічної адміністрації, що вказує на юридичний стан суб'єкта. Реєстраційні дії мають юридичні наслідки.

Повноваження публічної адміністрації по здійсненню реєстраційних дій закріплені нормативно. Так, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року за виконавчими органами місцевих рад закріплюється широке коло

реєстраційних дій, серед яких: а) реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів; б) реєстрація суб'єктів права власності на землю; в) реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; г) реєстрація об'єднань співвласників багатоквартирних будинків; д) державна реєстрація місцевих благодійних організацій і фондів, інших неприбуткових організацій; е) реєстрація актів громадянського стану (за винятком виконавчих органів міських (крім міст обласного значення) рад); є) здійснення в установленому порядку державної реєстрації підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності, розташованих на відповідній території, а також положень про організації орендарів; ж) реєстрація у встановленому порядку місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення, які створюються і діють відповідно до законодавства (ст. ст.30, 33-34, 38) та ін.

Реєстраційні дії мають юридичні наслідки. Так, незареєстровані транспортні засоби не можна експлуатувати, незареєстрований нормативний акт не може бути опублікований, незареєстрований договір на оренду землі не має юридичної сили; незареєстровані суб'єкти права власності на землю юридично не мають у власності таку землю.

До інших юридичне значущих дій належать: прийняття присяги, службове атестування, складання протоколу про адміністративне правопорушення тощо.

5. Проведення організаційних заходів є однією з не правових форм публічного адміністрування. Ці заходи здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи публічної адміністрації. Вони не пов'язані з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій. За змістом організаційні форми мають внутрішньоуправлінське, внутрішньоапаратне значення, проте в кінцевому рахунку вони спрямовані на задоволення публічного інтересу. Прикладами таких дій можуть бути: а) роз'яснення змісту і мети законодавчих та інших правових актів або тих чи інших заходів; б) інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб); в) розроблення програм, підготовка та проведення нарад, конференцій, робочі зустрічі, наради, семінари, конференції, круглі столи, інтерв'ю, прямі телефонні зв'язки з населенням

посадових осіб публічної адміністрації, прийом громадян, візити делегацій тощо.

Організаційні заходи не фіксуються так точно, як юридичні форми публічного адміністрування. Але порядок їх запровадження та використання можуть фіксуватися і юридично. Прикладом цього можуть бути Постанова Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 327 Про створення Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2009 р. № 1579-р Про схвалення Концепції Державної цільової національно-культурної програми створення єдиної інформаційної бібліотечної системи «Бібліотека – XXI» та ін.

б. Здійснення матеріально-технічних операцій є найбільш об'ємною частиною діяльності апарату публічної адміністрації як з точки зору її кількості, так і різноманітності. Матеріально-технічні операції носять допоміжний неправовий характер. Їх основне призначення – обслуговування самого процесу публічного адміністрування. Вони створюють умови для використання інших форм роботи суб'єктів владних повноважень. В узагальненому вигляді матеріально-технічні операції – це підготовка матеріалів для видання юридичних актів, проведення організаційних заходів, провадження діловодства, складання довідок, звітів і т. ін.

У юридичній літературі залежно від призначення та засобів виконання виділяються такі матеріально-технічні операції:

а) діловодські (всі операції, які пов'язані з виготовленням документів органами управління і яким притаманні технічний характер листування, передрук, розмноження і т. ін.);

б) безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів або майна, видачу виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення і т. под.);

в) реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів та подій у сфері управління);

г) статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил);

г) інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, дача

відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів);

д) по систематизації матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб);

е) інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних технологій в різних ланках державного управління).

Неодмінним інструментом, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює діяльність щодо виконання адміністративних зобов'язань, є **правові акти публічного адміністрування**. З ними пов'язані виконання публічних функцій і розв'язання будь-якої проблеми у економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах. Саме в них міститься переважна частина всіх наявних у державі правових приписів, які поширюються практично на всіх суб'єктів владних повноважень, інших юридичних та фізичних осіб.

Правові акти публічного адміністрування становлять важливу правову форму реалізації владних повноважень щодо досягнення цілей і вирішення завдань, які ставляться перед публічною адміністрацією. Такі акти видаються органами виконавчої влади, однак вони також приймаються і державними органами, що належать до інших гілок державної влади, — органами законодавчої та судової влади.

Як було зазначено вище, встановлення, застосування правових норм, укладення адміністративних договорів безпосередньо пов'язано з правовими актами. Такі акти є єдиним способом створення і застосування правових норм у процесі публічного адміністрування. Поняття цих правових актів публічного адміністрування управління — проблема сучасного адміністративного права. В юридичній літературі, в тому числі й навчальній, їх найчастіше визначають як форму державного управління, документ, волевиявлення, припис, дію.

Правовий акт публічного адміністрування може стати підставою для прийняття інших актів. Наприклад, введення карантинного режиму у певній місцевості є підставою для прийняття рішень про обмеження виїзду транспортних засобів та їх огляду, технічну переробку або знищення підкарантинних матеріалів та інших заходів, передбачених законодавством.

Акти публічного адміністрування відрізняються від суміжних актів.

Так, акти публічного адміністрування відрізняються від цивільно-правових договорів, угод. Останні є результатом взаємної згоди двох чи кількох сторін. Акти публічного адміністрування - це переважно односторонні, публічно-владні волевиявлення конкретних органів публічної адміністрації та їх посадових осіб. Навіть адміністративні договори, незважаючи на їх схожість з цивільними угодами, мають суттєві відмінності, про що зазначалося вище.

Істотно відрізняються акти публічної адміністрації і від актів громадських організацій. Акти останніх містять лише волю органу управління громадської організації, вони обов'язкові лише всередині самих громадських організацій. Акти публічної адміністрації обов'язкові для виконання усіма суб'єктами, до яких звернені.

Нарешті, акти публічного адміністрування відрізняються від службових документів. Юридичні службові документи хоч і мають юридичне значення (дипломи, атестати, трудові книжки, посвідчення, паспорти тощо), проте вони не містять норм права, що властиво більшості актів публічного адміністрування.

*Види правових актів публічного адміністрування.* Відображаючи усю різноманітність діяльності публічної адміністрації щодо виконання адміністративних зобов'язань в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, її акти також різноманітні та численні.

Цілі, завдання та функції публічної адміністрації практично реалізуються в правових актах різного характеру та змісту. Вони можуть бути класифіковані, що дає можливість чітко визначити місце кожного акта публічного адміністрування в їх загальній кількості.

Наукова класифікація актів дає можливість глибше з'ясувати їх правову природу, визначити роль і значення у розв'язанні загальних і спеціальних завдань публічного адміністрування, виробити найбільш чіткий і досконалий порядок їх видання, розробити дієві заходи забезпечення контролю за їх здійсненням.

За основу класифікації правових актів публічного адміністрування беруться найзагальніші та найістотніші їх ознаки і властивості, що відіграють визначальну роль у характеристиці

правової природи конкретних актів. Важливо зазначити, що класифікація має не лише суто теоретичне, а й практичне значення.

У теорії адміністративного права правові акти публічного адміністрування прийнято класифікувати за наступними критеріями:

- за юридичними властивостями;

- за межею дії;

- за характером компетенції органів, які видають акти;

- за становищем суб'єктів публічної адміністрації, що видають акти;

- за формою вираження.

Індивідуальні акти, на відміну від нормативних, носять яскраво виражений правозастосовчий характер. За своїм юридичним змістом це - акти, в яких завжди отримують своє пряме вираження конкретні юридично владні волевиявлення відповідних суб'єктів публічної адміністрації.

Ненормативні (індивідуальні) акти публічного адміністрування - це індивідуальні правові акти, що розв'язують конкретну адміністративну справу, персонально визначають поведінку адресата, мають владний характер, застосовуються уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації у встановленому порядку.

Індивідуальні акти поширені в практиці діяльності публічної адміністрації, оскільки вони найбільшою мірою відповідають її призначенню і є найважливішим засобом оперативного вирішення нагальних питань. Крім того, саме індивідуальні акти забезпечують реалізацію правоохоронної функції адміністративного права та публічної адміністрації. Вони використовуються також і для реалізації норм ряду інших галузей права (наприклад фінансового, земельного, трудового). Проте головною вимогою, що пред'являється до їх видання, є їх відповідність нормативним адміністративно-правовим актам. В іншому випадку вони не можуть бути визнані дійсними. Наприклад, індивідуальні акти, які видаються з питань проходження служби, повинні ґрунтуватися на нормах, що містяться у Законі «Про державну службу». У нормативних актах насамперед формулюються адміністративно-правові приписи, заборони і дозволи, а також умови їх використання, в той час, як в

індивідуальних актах вони безпосередньо застосовуються до конкретних осіб.

Змішані правові акти публічного адміністрування містять у собі як загальні норми права, так і персоніфіковані приписи. Так, вищезгаданий наказ МВС України № 77 від 26 лютого 2009 р. визначає загальний порядок оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, в той же час в цьому наказі містяться наступні положення: «Департаменту Державної автомобільної інспекції (Коломієць С. Г.) забезпечити підрозділи Державтоінспекції МВС працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису. Департаменту ресурсного забезпечення (Матвійчук П. А.) забезпечити виготовлення необхідної кількості бланкової продукції відповідно до замовлень Департаменту Державтоінспекції МВС», що спрямовані конкретним виконавцям.

До актів публічного адміністрування висуваються також вимоги організаційно-технічного характеру, відповідно до яких акти покликані забезпечити конкретний оперативний правовий вплив. В таких актах повинні бути чітко визначені конкретні завдання (права та обов'язки), їх реалізатори, терміни, форми і методи вирішення завдань. Акти публічного адміністрування повинні видаватися своєчасно і з тих питань, які саме в даний момент потребують вирішення за допомогою правових засобів; відповідно до особливостей окремих місцевостей, галузей впливу, специфіки завдань тих чи інших органів і посадових осіб. При цьому повинні враховуватися конкретні умови роботи виконавців, їх реальні можливості.

Не останнє значення для ефективності актів публічного адміністрування має стиль його викладу, чіткість і зрозумілість мови. Текст нормативного правового акта викладається лаконічно, простою і зрозумілою мовою, що виключає різне тлумачення норм, з дотриманням офіційно-ділового стилю літературної мови і юридичної термінології. Ця вимога, по суті, спрямована на забезпечення правильного тлумачення і однакове розуміння і застосування актів публічного адміністрування. Нормативні правові акти повинні бути внутрішньо узгодженими, логічно побудованими і відповідати нормотворчій техніці.

За порушення вимог законності акти публічного адміністрування можуть бути визнані неправомірними, і, залежно від характеру порушень, не породжувати юридичних наслідків з моменту їх прийняття; виявитися заперечними, тобто такими дефектними актами, які обов'язкові до виконання, але можуть бути оскаржені заінтересованими органами чи особами у судовому або адміністративному порядку.

## **5.2. Правові механізми ефективного адміністрування**

Завдяки розвитку технологій у сучасних умовах цифрова трансформація стала важливою складовою реформування публічного управління, адже вона передбачає перехід від традиційних паперових і бюрократичних моделей організації діяльності публічної влади до відкритих, прозорих, орієнтованих на результат систем державного управління.

Крім того, активне впровадження цифрових технологій у сферу публічного управління сприяє оптимізації внутрішньоуправлінських процесів в органах державної влади, дозволяє зменшувати витрати ресурсів, мінімізувати ризики людського фактору та підвищувати оперативність реагування на запити суспільства.

Важливим також є соціальний ефект від цифровізації в досліджуваній сфері, оскільки вона відкриває можливості для розвитку інклюзивного врядування, розширення участі громадян у процесах ухвалення рішень, застосування інноваційних механізмів електронної демократії. Водночас ефективність здійснення цифрової трансформації безпосередньо залежить від того, наскільки ефективно, якісно та послідовно побудовано адміністративно-правові механізми здійснення цієї діяльності. Саме за допомогою останнього можливо забезпечити правову упорядкованість, організованість та ефективність процесів переходу державних органів до цифрової форми роботи.

Державна політика у сфері цифрової трансформації становить організований, систематизований і визначений нормами чинного законодавства напрям (вектор) діяльності органів державної влади всіх рівнів (в особі їх посадових осіб) щодо забезпечення реалізації заходів цифрової трансформації, яка полягає у формуванні культури й тотальній імплементації цифрових технологій і рішень у всі можливі сфери суспільно-

правових відносин, зокрема шляхом використання державного примусу.

Широке коло напрямів провадження державної політики у сфері цифрової трансформації є яскравим свідченням прагнення українського законодавця до подальшої європейської інтеграції, модернізації системи державного управління, посилення інноваційного потенціалу, а також якісного покращення економічної, соціальної, безпекової сфер тощо. Зазначене сприяє досягненню єдиної мети, яка полягає в побудові України як сучасної цифрової держави, орієнтованої на потреби громадян і бізнесу. Цифрову трансформацію доцільно розглядати як комплексний напрям державної політики, що охоплює всі сфери суспільного життя та потребує узгоджених дій на рівні законодавства, державного управління, економіки, освіти, безпеки тощо. Саме завдяки послідовній реалізації цих напрямів Україна здатна посилити свою стійкість, підвищити конкурентоспроможність і забезпечити гідне майбутнє в цифрову епоху.

Принципи цифрової трансформації публічного адміністрування – це базові, фундаментальні ідеї, з огляду та в межах яких правом врегульовано суспільно-правові відносини, які виникають у процесі імплементації та забезпечення використання цифрових технологій і рішень у діяльності суб'єктів публічної влади під час виконання ними своїх повноважень.

Крім того, саме відповідні принципи визначають напрями розвитку відповідного інституту, а отже, важливим і необхідним є їх законодавче закріплення.

До переліку відповідних найважливіших засад зараховано: принцип інформаційної безпеки; принцип людиноцентризму; принцип захисту персональних даних; принцип законності та правомірності трансформації; принцип сертифікованості й допустимості цифрових технологій і рішень; принцип інклюзивності. Мета цифрової трансформації публічного адміністрування полягає в тому, щоб удосконалити процес функціонування суб'єктів сектору публічного адміністрування шляхом імплементації в їх діяльність цифрових технологій та інноваційних цифрових рішень, які підвищують оперативність, ефективність і результативність виконання публічних повноважень.

Виокремимо такі завдання цифрової трансформації: удосконалення діяльності наявних інформаційних реєстрів і баз (банків) даних у діяльності органів державної та муніципальної влади; розвиток і забезпечення роботи загального інформаційного середовища у сфері функціонування органів публічного адміністрування, а також створення та впровадження нових моделей їх співробітництва і співпраці, що ґрунтуються на використанні інформаційних технологій; переведення якомога більшої кількості адміністративних процедур і послуг в онлайн формат з метою мінімізації особистого контакту представників влади та громадськості; пошук нових технологічних рішень, які полегшують роботу органів державної влади й місцевого самоврядування та нівелюють надлишковий формалізм і бюрократію, скорочують час виконання базових робочих функцій; упровадження технологічних рішень у механізми внутрішнього контролю публічно-владних установ, що підвищує рівень законності, правомірності, прозорості їх діяльності загалом та кожної окремої посадової особи; створення нових механізмів контролю за роботою суб'єктів публічного управління з боку громадськості за допомогою використання новітніх інформаційних технологій, які дозволяють проводити моніторинг статистичних та інших даних щодо діяльності владних установ безперервно.

Як відомо, розмежування понять «результативність» та «ефективність» було затверджено в ДСТУ ISO 9000:2007, де результативність (анг. effectiveness – результативність) визначається як ступінь реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих результатів, а ефективність (лат. efficiens – діяльний, творчий) – це співвідношення між досягнутим результатом і використаними ресурсами.

Як видно, у цьому документі результативність близька за значенням до цільового підходу в розумінні ефективності, що ще раз підтверджує близькість цих понять, але не тотожність їх. У контексті публічного управління можна надати таке визначення його ефективності як взаємодію ресурсів і результатів з урахуванням принципів демократизму та звітності органів влади перед своїми громадянами.

Розрізняють три основні показники ефективності в публічному управлінні: загальна соціальна ефективність; ефективність організації і функціонування суб'єкта державного

управління; ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

Однією із найважливіших складових управлінської ефективності місцевої влади називають соціальну складову, адже саме через місцеве самоврядування мешканці територіальних громад реалізують свої права і свободи.

У публічному адмініструванні результативність відбиває виконання розпоряджень, дотримання обмежень і регламенту, виконання управлінських рішень, нерідко пов'язаних із досягненням соціальних ефектів, що мають якісний характер і важко піддаються кількісному вимірюванню.

Те, що публічне управління є особливим дослідницьким напрямом, одним із перших визначив ще Вудро Вільсон, думку якого про виокремлення публічного управління та публічної політики в окремий напрямок наукових досліджень поділяли найбільші відомі дослідники в галузі науки управління.

Один із сучасних дослідників публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що державне управління не є якимось нейтральним та технічним процесом ухвалення та реалізації управлінських рішень, а натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законами та громадянським суспільством.

Значну увагу проблемам ефективності різних елементів системи державного управління як визначального елемента публічного управління та адміністрування надавали також вітчизняні науковці в галузі публічного управління та адміністрування.

Так, зокрема, В. Цветков ефективність державного управління пов'язує із громадською свідомістю, з правовим становищем людини в суспільстві: «ефективність державного управління – це людська специфіка управління, що здійснюється людиною і для людини».

Б. Гаврилишин вважає, що ефективність влади – це, насамперед, її прийнятність (аспект соціальної ефективності). ідеться про те, що суспільство не байдуже до того, як здійснюється управління, воно зацікавлене в його високій якості.

Н. Нижник у своїх дослідженнях виокремлює три основні підходи до розуміння ефективності публічного управління:

1) модель оцінки ефективності за схемою «ресурсне забезпечення діяльності – затрати – результат», яка аналогічна до

моделі «внесок – продукт», що віддзеркалює витратний підхід до визначення ефективності, або характеристику «дієвість» щодо результативності.

2) модель довготермінової організації Р. Лайкерта, за якою ефективність визначають три групи чинників:

а) внутрішньоорганізаційні чинники (змінні), що знаходяться під контролем організації: формальна структура організації, економічна стратегія і соціальна політика, професійно-кваліфікаційний склад персоналу тощо;

б) проміжні змінні, що являють собою людські ресурси організації: організаційний клімат, відношення до праці, навички людей, рівень довіри до керівництва, традиції, методи ухвалення рішень, способи стимулювання і мотивації діяльності;

в) результативні (наслідкові) змінні, що виражають остаточний результат зусиль – зростання і падіння прибутку, зростання чи зниження продуктивності праці, ступінь задоволення потреб тощо;

3) модель захисту збалансованих інтересів суспільства і держави, що проявляється в успішному розв'язанні проблеми оптимального захисту інтересів держави, населення, соціальних груп та окремого громадянина.

Ефективність же буде забезпечена лише в разі взаємодії трьох складових: громадян, суспільства та держави.

Остання модель подібна до багатокритеріального бачення ефективності щодо зацікавлених груп.

Підсумовуючи вищенаведені визначення запропонуємо визначення ефективності публічного управління та результативності адміністрування. Ефективність публічного управління можна розглядати як сукупність ефективності публічних управлінських рішень, яку, своєю чергою, можна подати через сукупність показників економічної ефективності (продуктивності), результативності, корисності (впливу) та якості.

Результативність публічного адміністрування – це узагальнювальний показник, що включає як кількісні, так і якісні характеристики, віддзеркалює дієвість у досягненні поставлених цілей, економічність у використанні наявних ресурсів, продуктивність отриманих результатів (ефективність) як віддачу від витрачених ресурсів, прибутковість як результат функціонування народного господарства країни, якість як

відповідність правил державотворення країни міжнародним стандартам та нормам та якість життя населення країни.

Зазначимо, що надання якісних адміністративних послуг є однією із першочергових функцій органів публічного управління. Лише через кількість та якість послуг, що надаються органами публічної влади, громадяни в змозі оцінити, наскільки ефективно можуть функціонувати ці органи та наскільки в цілому вони можуть задовольняти населення.

Відповідно, бажаним є такий механізм надання адміністративних послуг, що максимально наблизить цей процес до громади, забезпечить оптимальну взаємодію суб'єктів надання послуг і споживачів. це потребує перегляду питань перерозподілу коштів між бюджетами, здійснення бюджетної децентралізації, що забезпечить свободу дій для місцевих органів публічної влади.

При цьому наголосимо, що в публічному управлінні під час оцінювання його ефективності та результативності адміністрування мають, як мінімум, порівнюватися:

- цілі, що практично реалізуються в ньому, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитами;
- цілі, що реалізовані в управлінських процесах, з результатами, отриманими внаслідок об'єктивізації публічного управління (рішень і дій його управлінських компонентів);
- об'єктивні результати управління із суспільними потребами та інтересами;
- суспільні витрати, що пішли на публічне управління, з об'єктивними результатами, отриманими внаслідок управління; – можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання.

Виходячи із найбільш поширеного трактування, ефективність управління – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень).

Проте визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Саме тому насамперед слід виокремити критерії, на основі яких можна було б виміряти результативність та ефективність публічного управління та результативності адміністрування.

Критерії ефективності публічного управління систематизовано за двома блоками – організаційним та особистісним.

Організаційний блок становлять критерії, що розкривають успішність діяльності установи чи організації як суспільної одиниці.

До них належать: 1) цілеспрямованість організації (характеризує готовність організації до досягнення цілей); 2) згуртованість організації (характеризує стійкість та міцність міжособистісних взаємодій в організації, психологічний стан системи функціональної взаємодії співробітників в організації); 3) інтегративність організації (характеризує стан соціально-психологічного розвитку організації, визначає рівень узгодженості дій та структурованості професійних обов'язків); 4) відносна стабільність організації (визначає швидкість плинності кадрів в організації та пов'язану з нею динаміку соціально-психологічних станів в організації: соціально-психологічного клімату, рівня конфліктності тощо); 5) самоорганізованість організації (розкриває рівень розвитку в організації процесів управління та самоуправління, характеризує специфіку структурно-функціональної взаємодії членів організації в соціальних групах: малих, середніх, великих); 6) саморозвиток організації.

Особистісний блок включає критерії ефективності діяльності учасників процесу управління (суб'єктів управління): 1) активність суб'єктів управління як діяльнісний компонент психології особистості (свідчить про рівні психофізичної та соціально-психологічної життєдіяльності працівників); 2) задоволеність трудовою діяльністю (розкриває особистісне відношення працівника до роботи, інших членів колективу, до самого себе; дає змогу проаналізувати соціально-психологічні характеристики функціонування організації); 3) умотивованість суб'єктів управління (розкриває наявність свідомої причини трудової, пізнавальної, комунікативної та іншої активності членів групи як обов'язкової умови її ефективності); 4) емоційність (характеризує емоційне ставлення людей до взаємодії в соціальних групах); 5) стресостійкість (розкриває індивідуальну особистісну властивість швидко мобілізувати власний емоційно-вольовий потенціал для протидії різним деструктивним силам, є

проекцією загального соціально-психологічного стану функціонування організації).

Крім того, слід зазначити, що основними цілями діяльності публічної влади щодо населення має бути надання найкращих і найякісніших послуг з раціональними витратами при прозорій діяльності та чіткій відповідальності. Якість виконання обов'язкових функцій органами публічної влади й державними чи комунальними установами з надання послуг населенню є пріоритетною вимогою до системи публічного управління.

Щодо принципів надання якісних адміністративних послуг, то в літературі наводиться такий їх перелік: дотримання встановлених стандартів якості надання адміністративних послуг; доступність адміністративних послуг для всіх суб'єктів звернення без обмежень; відкритість органів публічного управління, економічне обґрунтування плати за надання послуги та її нормативне закріплення.

Одним із шляхів, що забезпечують досягнення означених цілей, є виконавчі критерії, або критерії результативності. Вони є одним із механізмів, що використовуються як для самої організації діяльності органів публічної влади, так і для її якісної оцінки. Критерії оцінки результативності діяльності є також механізмом підвищення ефективності взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Вони показують, наскільки результативно працює влада, за якими напрямками вона використала державні чи місцеві кошти та в якому обсязі. Завдяки таким критеріям громадськість має право та можливість контролювати діяльність влади, як центральної, так і місцевої.

Серед критеріїв результативності діяльності публічної влади виокремлюють: сприяння кращій оцінці щодо продуктивності та ефективності діяльності органів влади; надання інформації, яку органи влади можуть використовувати під час ухвалення управлінських рішень для поліпшення якості їх діяльності; підвищення відповідальності органів влади перед населенням; поліпшення контролю за поточним виконанням і плануванням на майбутнє з більшою точністю і гнучкістю; забезпечення оцінки результатів діяльності, що сприяє використанню в майбутньому найоптимальніших варіантів.

Щоб говорити про ефективність функціонування відповідного органу влади, його діяльність слід подати у вигляді процесів:

1) процес входу (надходження матеріально-технічних, людських, інформаційних, фінансових, часових ресурсів);

2) внутрішній процес (перетворення ресурсів та ухвалення управлінських рішень);

3) процес виходу (реалізація державних проєктів / надання адміністративних послуг; визначення результативності та ефективності діяльності органів влади (ступінь відповідності отриманих результатів діяльності задекларованій меті та визначеним цілям, задоволення населення від реалізації державних проєктів та надання адміністративних послуг.

Як зазначають Карташов Є. Г. та ін., оцінка ефективності публічного управління та результативності адміністрування як управління складною, багатофункціональною системою, є вкрай складним завданням. Публічне управління не має цільової функції, що формалізується, і, як наслідок, інтегрального показника якості. Цілі публічного управління, як правило, задаються у вигляді переліку і не згортаються в одну, деталізацією якої можна вважати інші.

При цьому складність побудови інтегральних показників для оцінки погіршується тим, що результати реалізації функцій публічного управління далеко не завжди безпосередньо пов'язані з якістю публічного управління.

На думку Шарого В. і. та ін., теорія та практика оцінки ефективності передбачає визначення різних її видів, що використовують залежно від особливостей об'єктів оцінки, цілей і результатів діяльності, інтересів державних органів, а також органів місцевого самоврядування й суспільства в цілому.

Під час оцінки ефективності управління найбільш поширеним є підхід, що ґрунтується на отриманні запланованого результату з мінімальними витратами різних видів ресурсів, насамперед – фінансових.

У контексті ефективності публічного управління та результативності адміністрування виникає потреба звернення до передового світового та європейського досвіду. Принагідно зазначимо, що критерії оцінки результативності діяльності органів

публічної влади використовуються в багатьох розвинених демократичних країнах.

Вони допомагають оцінювати якість та ефективність послуг, що надають органи публічної влади, результативність їх діяльності в цілому. Зокрема, у Канаді виконавчі критерії, або критерії результативності використовуються з таких основних причин: по-перше, оцінка допомагає поліпшити якість самої діяльності.

Уважається, що урядові програми існують для надання різних послуг населенню і, таким чином, сприяють підвищенню рівня життя. Виконавчі критерії визначають для муніципалітетів шляхи їх оптимальної діяльності щодо надання високоякісних, ефективних і продуктивних послуг громаді; по-друге, виконавчі критерії посилюють відповідальність.

Вони мають важливе значення для бюджетного процесу, який можуть значно поліпшити шляхом оцінки відповідності рівня послуг затратам коштів; по-третє, виконавчі критерії підвищують прозорість діяльності влади, оскільки документи щодо оцінки результативності її діяльності на основі зазначених критеріїв завжди доступні для широкого кола громадськості.

Країни Організації економічного співробітництва та розвитку (ОесР) розробили цілісну систему виконавчих критеріїв, і на національному рівні мають обов'язкові програми із забезпечення підтримки цієї оціночної системи. Окрім традиційних форм внутрішнього аудиту та інших видів внутрішнього перегляду, центральними органами влади підтримуються такі підходи до забезпечення якості, як суспільно якісне управління, встановлення вихідних критеріїв оцінки та ін.

Так, австралійський департамент фінансів підтримує встановлення вихідних критеріїв оцінки та систематичне оцінювання програм як один із засобів оцінювання результатів діяльності і визначення конкурентної спроможності діяльності органів державного сектора .

У США федеральний уряд і тридцять штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. У Канаді федеральний уряд та всі провінції свою діяльність будують на затвердженій системі оцінки результативності.

Починаючи ще з 2001 року, муніципалітети Онтаріо були залучені до реалізації нової програми оцінки результатів діяльності – першої повномасштабної програми такого виду в Північній Америці. Від муніципалітетів вимагалось надання до міністерства муніципальних справ інформації щодо результатів діяльності відповідно до нових критеріїв її оцінки, а також звітувати перед платниками податків.

Ця програма з оцінки результативності вміщує 35 оціночних критеріїв у таких 9 сферах діяльності муніципалітету з надання послуг: місцеве самоврядування, планування, соціальні служби, збирання сміття, водопостачання, збирання та оброблення стічних вод, транспорт, пожежна служба, поліція. Така програма враховує ефективність та продуктивність муніципальних послуг і віддзеркалює: більшість витрат по муніципалітетах; сферу провінціально-муніципальних інтересів; підвищений інтерес та оцінку діяльності органів влади з боку громадськості; оперує цифрами, що завчасно легко зібрати.

Програма із запровадження та застосування виконавчих критеріїв є відносно новою, її використовують лише кілька років. Водночас за рахунок отриманих позитивних результатів, до її реалізації залучаються нові учасники.

У європейських системах управління посідають важливе місце такі системи забезпечення якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization). Пік зацікавленості процедурами забезпечення якості припав у світі на початок 90-х років XX століття.

Зокрема, шведський досвід оцінки діяльності органів державного управління демонструє модель (яка отримала назву аудит адміністративної діяльності), засновану на парадигмі «внесок – продукт», що включає три складові:

– економічність (economy) – тобто орієнтація на найменші витрати, зокрема мінімізація вартості ресурсів, спрямованих на діяльність із досягнення визначеної якості послуги з урахуванням законності використання державних фондів. Тобто встановлюється відповідність використання ресурсів потребам, належність кількості ресурсів відповідній якості у визначений час, у потрібному місці, за розумну ціну;

– ефективність (efficiency) – співвідношення між продуктом у вигляді наданих товарів (послуг) та ресурсами, використаними на їх створення.

Аналізується технологія і методи роботи, співпраця підрозділів, засоби заохочення працівників до скорочення витрат робочого часу. Встановлюється практика найкращого досвіду, який орієнтовано на отримання максимуму продукту в термінах, кількості та якості, що відповідають внеску і способам діяльності;

– результативність (effectiveness) – ступінь відповідності досягнутих результатів поставленій меті – нормі. У процесі аналізу результативності оцінюється вчасність досягнення мети, ступінь задоволення людей відповідною програмою.

Зважаючи на викладене вище, зазначимо, що підвищення ефективності публічного управління та результативності адміністрування в Україні сьогодення можливе через:

– завершення децентралізації функцій державних структура на територіальний рівень;

– організаційний розвиток управління публічними організаціями з метою підвищення його організаційної та соціальної ефективності;

– створення на державному рівні організацій, які сертифікуватимуть публічні організації щодо впровадження етичного кодексу та адаптації механізми запобігання корупції;

– широкий обмін досвідом публічного адміністрування насамперед із країнами Європейського союзу через проведення спільних конференцій з публічного адміністрування, залучення фахівців із публічного адміністрування у відставці як консультантів та тренерів;

– спрощення регуляторного законодавства у сфері економіки, яке з одного боку зменшить бюрократичне навантаження на підприємців, з іншого боку, усуне точки виникнення корупції, що неминуче прив'язані до різного роду дозволів, сертифікатів, розпоряджень;

– підготовка нового покоління публічних службовців з високою кваліфікацією;

– підвищення матеріальної мотивації публічних службовців на всіх рівнях, що підвищить цінність посади для особи – публічного адміністратора.

Крім того, публічне управління та адміністрування в умовах воєнного стану має свої характерні особливості та механізми розвитку. Вони потребують окремих наукових досліджень задля вироблення дієвих пропозицій щодо пріоритетів і напрямів підвищення ефективності управління державою під час протистояння зовнішній агресії.

На ефективність публічного управління та результативність адміністрування значною мірою впливає фактична незавершеність адміністративно-територіальної реформи, що загрожує наростанням в Україні інституційних диспропорцій у взаємовідносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Розподіл управлінських функцій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, соціально відповідальним бізнесом та інститутами громадянського суспільства щодо здійснення ними повноважень у сфері публічного управління в нашій країні до початку вторгнення Російської Федерації на українські землі значною мірою було недоврегульовано.

Причому це стосується не лише організації суспільного життя, але й економічних компетенцій, а також роботи з формування мобілізаційного резерву та діяльності в безпековій царині.

Зважаючи на зазначене вище, в умовах сьогодення першочергового значення набуває підвищення ефективності публічного управління та результативності адміністрування на основі впровадження тих інституційних стандартів регулювання цієї сфери, що властиві розвиненим державам світу.

Насамперед це стосується нових підходів до стратегування розвитку держави, її регіонів та територіальних громад.

Виклики, які постають перед Україною сьогодення вимагають ефективного функціонування системи публічного управління, що є важливим механізмом формування та реалізації державної політики на всіх рівнях, пріоритетним завданням якого є регулювання та вдосконалення форм і методів управлінської діяльності для забезпечення прав і свобод людини та сталого розвитку країни (економічного, політичного, соціального).

Від ефективності публічного управління та результативності адміністрування значною мірою залежить

цивілізаційний розвиток будь-якої держави. саме публічне управління є однією із фундаментальних підвалин забезпечення дієздатності і безпеки держави, економічного зростання, подолання бідності і забезпечення добробуту населення.

Дослідження ефективності публічного управління та результативності адміністрування в Україні дало можливість виявити причини та наслідки неефективного публічного управління як на рівні держави, так і на регіональному чи місцевому рівні, виявити зв'язок між ефективністю публічного управління та результативністю адміністрування та й економічними показниками як країни в цілому, так і її регіонів та територіальних громад. Завершальним етапом нашого дослідження стало розроблення рекомендацій із поліпшення ефективності публічного управління та результативності адміністрування в Україні.

Такі рекомендації мають достатньо теоретичний характер, проте їх застосування на практиці із переосмисленням кожної із них у конкретний план дій та постановку завдань в ієрархії публічної організації дасть змогу прогресивно поліпшити якість публічного управління та результативність адміністрування.

### **5.3. Вплив законодавчих норм на управлінські процеси**

Нормативно-правове регулювання управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у державно організованому суспільстві. Нормативне закріплення управлінської діяльності є мірилом людських вчинків, що забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативну оформлену директивну основу управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) державних органів, їх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість і дисципліну учасників управлінського процесу.

У свою чергу, правове забезпечення управління – це створення та підтримка в необхідних межах конструктивних організаційно-функціональних характеристик систем управління за допомогою упорядкованого впливу всього арсеналу юридичних засобів.

Необхідно зазначити, що на сьогодні, управлінська діяльність регулюється великим масивом нормативно-правових актів.

До правової бази управлінської діяльності відносять: міжнародно-правові акти у сфері управлінської діяльності, загальне (Конституція України, Закони України, підзаконні нормативно-правові акти) та спеціальне законодавство (законодавство України, що регулює діяльність відповідної галузі), договірні акти у сфері управлінської діяльності та локальні нормативно-правові акти, що визначають конкретні методи та прийоми управління.

На думку Г.Ф. Москалик, перелік нормативно-правових актів, що регулюють діяльність менеджера, занадто великий, а самі акти досить складні в практичному застосуванні; нормативно-правові акти не систематизовані та не кодифіковані; законодавчі акти не завжди чітко та повністю описують норми права, що призводить до появи значної кількості підзаконних актів; недосконалість нормативно-правових актів призводить до частой їх зміни та прийняття численних доповнень.

Управлінську діяльність тісно пов'язують з державним управлінням, оскільки саме цілі та функції останнього здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування за допомогою управлінської діяльності.

Управлінська діяльність – це навик, вміння, способи, засоби, доцільні вчинки і дії людини у сфері управління, які були вироблені попереднім досвідом, науковим пізнанням і талантом людей. Державне управління – це організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань та функцій.

Державне управління є видом діяльності держави, здійсненням управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод.

Вирішальним кроком у встановленні засад здійснення державного управління стало прийняття Конституції України, яка визначила систему органів виконавчої влади, їх загальні повноваження, порядок їх утворення та реорганізації. Також слід

зазначити, що досліджуючи поняття управлінської діяльності та державного управління значна кількість науковців пов'язує управлінську діяльність із процесом функціонування виконавчої влади, внаслідок чого фактично відбувається ототожнення державного управління з управлінською діяльністю органів виконавчої влади.

Отже, правову основу інституту державного управління складають законодавчі та інші правові акти державних органів законодавчої і виконавчої гілок влади, які втілюють в життя політику держави, реалізують функції її органів, виявляють сутність права, та за допомогою яких закріплюються гарантії ефективного вирішення завдань економічного, політичного, соціального розвитку, встановлюється суворий правовий порядок.

На думку Т. Коломосьць, акти державного управління – це владні, прийняті згідно з вимогами законів, приписи органів виконавчої влади з питань компетенції усіх органів (посадових осіб), що породжують юридичні наслідки. Акти державного управління є засобом практичної реалізації завдань виконавчої влади.

Прогресивний розвиток суспільства можливий завдяки ефективному державному управлінню. На нашу думку, правове забезпечення управлінської діяльності дійсно носить доволі невпорядкований характер, містить прогалини та протиріччя правового регулювання, що призводить до проблем на практиці. На сьогоднішній день, вдосконалення правового регулювання управлінської діяльності, його дієвості повинно забезпечуватися різними засобами. Необхідно розробити систему національних стандартів управлінської діяльності та закріпити їх на національному рівні. При реформуванні державного управління також варто з'ясувати місце і роль державної контрольно-наглядової сфери, дієвість якої зможе покращити якість державного управління.

## **ЛЕКЦІЯ 6. РОЛЬ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ У РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ МОЛОДІ**

### **ПЛАН**

- 6.1. Права та інтереси молоді.
- 6.2. Механізми реалізації прав та інтересів молоді органами публічного управління.
- 6.3. Основні виклики у забезпеченні прав молоді.

### **6.1. Права та інтереси молоді**

Метою молодіжної політики є створення умов для самореалізації та розвитку потенціалу молоді в Україні, підвищення рівня її самостійності та конкурентоспроможності, забезпечення активної участі молоді в суспільному житті.

Основними завданнями молодіжної політики є:

- 1) створення умов для залучення молоді до громадського, політичного, соціально-економічного, культурного життя суспільства, популяризація ролі та важливості участі молоді у процесі ухвалення рішень;
- 2) підтримка молоді в реалізації її соціально-економічного потенціалу, у тому числі для вирішення житлових питань, питань професійного розвитку, працевлаштування, задоволення освітніх, медичних, культурних та інших потреб;
- 3) формування громадянської, національної та культурної ідентичності української молоді;
- 4) сприяння інституційному розвитку молодіжних та дитячих громадських об'єднань, молодіжних центрів, посилення їхньої ролі у процесі соціалізації молоді;
- 5) розвиток молодіжної інфраструктури;
- 6) розвиток національного та міжнародного молодіжного співробітництва.

Держава у визначеному законом порядку сприяє створенню умов для:

- 1) забезпечення соціальних гарантій, створення механізмів соціалізації та інтеграції молоді в суспільні процеси, соціального захисту та підтримки молодих осіб;
- 2) залучення молоді до участі у громадському житті, до прийняття рішень на всіх етапах формування та реалізації молодіжної політики;

- 3) здобуття молоддю компетентностей, необхідних для особистісного і професійного розвитку, забезпечення громадянської освіти молоді;
- 4) інституційного розвитку молодіжних та дитячих громадських об'єднань, молодіжних центрів;
- 5) діяльності суб'єктів молодіжної роботи;
- 6) формування, оптимізації та розвитку молодіжної інфраструктури, доступної для молоді;
- 7) налагодження національного та міжнародного молодіжного співробітництва, у тому числі програм мобільності та міжнародних молодіжних обмінів, проектів співпраці та стратегічного партнерства щодо поширення успішних практик молодіжної роботи, зміцнення зв'язків з молодими закордонними українцями;
- 8) розроблення, впровадження та розвитку освітніх програм для молодіжних працівників, членів молодіжних та дитячих громадських об'єднань;
- 9) запровадження нових форм, методів та інструментів молодіжної роботи, у тому числі щодо розвитку освітніх, інформаційних та інших електронних молодіжних ресурсів, систем дистанційного надання послуг для молоді;
- 10) інтеграції молоді з тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб до українського соціокультурного простору;
- 11) координації зусиль та забезпечення взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами молодіжної роботи.

Пріоритети молодіжної політики визначаються Національною молодіжною стратегією.

Молодіжна політика в Україні здійснюється з дотриманням таких принципів:

- 1) рівності прав дітей та молоді - недопущення надання привілеїв чи встановлення обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, мови, етнічного чи соціального походження, сімейного чи майнового стану, місця проживання або іншими ознаками;
- 2) участі молоді - створення механізмів та гарантій залучення молоді до безпосередньої участі у формуванні та реалізації молодіжної політики, повага до поглядів та переконань молоді;

3) обґрунтованості - всі рішення з питань молодіжної політики формуються відповідно до потреб і прагнень української молоді, що визначаються за результатами соціологічних опитувань, статистичної інформації, наукових досліджень з урахуванням національного та міжнародного досвіду;

4) міжвідомчої та міжсекторальної взаємодії - залучення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, суб'єктів молодіжної роботи, будь-яких інших заінтересованих сторін до формування та реалізації молодіжної політики.

Молодіжні та дитячі громадські об'єднання у порядку, визначеному законом, мають право:

1) отримувати гранти, інші види фінансової підтримки для реалізації молодіжних проєктів;

2) брати участь у формуванні молодіжної політики, реалізації державних цільових, регіональних та місцевих програм у сфері молодіжної політики, а також бути надавачами соціальних послуг у порядку, визначеному законом;

3) співпрацювати з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної Республіки Крим, неурядовими організаціями, молодіжними центрами та іншими молодіжними установами іноземних держав, міжнародними організаціями з питань, що стосуються сфери діяльності таких об'єднань;

4) утворювати молодіжні центри, здійснювати підготовку молодіжних працівників з дотриманням вимог, визначених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує молодіжну політику;

5) здійснювати моніторинг та оцінювання ефективності реалізації молодіжної політики;

6) делегувати своїх представників для участі у доборі членів молодіжних рад, Національної ради з питань молоді, інших консультативно-дорадчих органів, що утворюються для вирішення питань, що стосуються молоді;

7) за погодженням із закладами освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, фізичної культури і спорту, молодіжними центрами, іншими установами, що працюють з дітьми та молоддю і надають їм послуги, брати участь у підготовці та реалізації програм (проєктів, заходів) на базі таких закладів або поза ними, у тому

числі шляхом створення та забезпечення функціонування на базі таких закладів молодіжних просторів;

8) з метою виконання своїх статутних завдань здійснювати іншу діяльність, не заборонену законодавством.

До основних завдань молодіжної роботи належать:

1) розвиток і задоволення різноманітних потреб та інтересів дітей та молоді, сприяння їх особистісному розвитку та самореалізації;

2) формування у дітей та молоді загальнолюдських, загальнокультурних і загальнонаціональних цінностей, навчально-пізнавальних, громадянських, соціальних, комунікативних, підприємницьких та інших компетентностей;

3) розвиток волонтерства, вуличних культур, неформальних молодіжних об'єднань, програм національних та міжнародних обмінів, молодіжного туризму;

4) впровадження програм професійної орієнтації, популяризації та утвердження здорового і безпечного способу життя, культури здоров'я;

5) організація змістовного дозвілля, культурного, емоційного розвитку особистості;

6) забезпечення партнерської підтримки дітей та молоді, які проживають на тимчасово окупованій території України, та внутрішньо переміщених осіб;

7) впровадження інклюзивного підходу та забезпечення рівного доступу кожної молодої особи до якісних послуг та можливостей молодіжної роботи.

Молоді сім'ї та молоді особи можуть одержувати за рахунок бюджетних коштів пільгові довгострокові державні кредити на будівництво і придбання житлових будинків і квартир, на оплату вступних пайових внесків при вступі до молодіжних житлових комплексів, житлово-будівельних кооперативів.

Молоді особи, молоді сім'ї, які не мають дітей, сплачують кредит з відсотковою ставкою у розмірі 3 відсотки річних суми заборгованості за кредитом. Молоді особи, молоді сім'ї, які мають одну дитину, звільняються від сплати відсотків за користування кредитом. Молодим особам, молодим сім'ям, які мають двох дітей, за рахунок бюджетних коштів, крім того, погашаються 25 відсотків суми зобов'язань за кредитом, а молодим особам, молодим сім'ям, які мають трьох і більше дітей, - 50 відсотків суми зобов'язань за кредитом.

Молоді особи можуть одержувати за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів пільгові довгострокові кредити для здобуття освіти у закладах фахової передвищої та вищої освіти незалежно від форми власності та сфери управління, що діють на території України, за різними формами здобуття освіти.

Молоді особи, які не мають дітей, сплачують кредит з відсотковою ставкою у розмірі 3 відсотки річних суми заборгованості за кредитом.

Молоді особи, які мають одну дитину, звільняються від сплати відсотків за користування кредитом. Молодим особам, які мають двох дітей, за рахунок бюджетних коштів, крім того, погашаються 25 відсотків суми зобов'язань за кредитом, а молодим особам, які мають трьох і більше дітей, - 50 відсотків суми зобов'язань за кредитом.

Держава забезпечує працездатній молоді надання першого робочого місця на строк не менше двох років після закінчення або припинення навчання в закладах загальної середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої і вищої освіти, завершення професійної підготовки і перепідготовки, а також після проходження базової військової служби або альтернативної (невійськової) служби.

Регіональні молодіжні центри є опорними, утворюються та діють з метою забезпечення рівного доступу молоді до послуг, що надаються молодіжними центрами в рамках виконання завдань молодіжної політики, раціонального та ефективного використання ресурсів, впорядкування та розвитку мережі місцевих молодіжних центрів, загальної координації їхньої діяльності, розвитку та підтримки молодіжних ініціатив.

## **6.2. Механізми реалізації прав та інтересів молоді органами публічного управління**

Механізми та інструменти участі молоді у формуванні та реалізації молодіжної політики:

1) інформування про рішення та дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що стосуються молоді, шляхом оприлюднення відповідної інформації на своїх офіційних веб-сайтах, через медіа, соціальні мережі та за допомогою інших доступних для молоді засобів та методів комунікації;

- 2) проведення консультацій, у тому числі електронних, із суб'єктами молодіжної роботи, іншими заінтересованими сторонами, проведення опитувань молоді тощо;
- 3) налагодження діалогу з молоддю шляхом підтримки молодіжних ініціатив, утворення молодіжних рад, призначення радників з питань молоді, проведення громадських слухань, публічних обговорень, створення робочих груп із залученням суб'єктів молодіжної роботи;
- 4) забезпечення партнерства між молоддю та органами державної влади і органами місцевого самоврядування на всіх етапах формування та реалізації молодіжної політики, спільного проведення оцінювання ефективності рішень і заходів молодіжної політики;
- 5) забезпечення представництва молоді у складі консультативно-дорадчих органів, що утворюються органами державної влади, органами місцевого самоврядування у порядку, визначеному законодавством;
- 6) залучення суб'єктів молодіжної роботи до реалізації завдань молодіжної політики у порядку, визначеному законом;
- 7) інформування та забезпечення доступу молоді до актуальних можливостей щодо самореалізації та розвитку її потенціалу, у тому числі шляхом створення та забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем і баз даних.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування гарантують дотримання права молоді на участь у формуванні та реалізації молодіжної політики у порядку, визначеному законом.

У разі утворення молодіжної ради орган, при якому її утворено, затверджує положення про молодіжну раду та здійснює організаційно-методичне забезпечення її діяльності.

Молодіжна рада:

- 1) сприяє реалізації права молоді на участь у формуванні та реалізації молодіжної політики;
- 2) вносить до органу, при якому її утворено, пропозиції щодо організації консультацій з молоддю;
- 3) надає пропозиції, висновки, рекомендації щодо питань формування та реалізації молодіжної політики, обов'язкові до розгляду органом, при якому її утворено;

- 4) розробляє спільно з молодіжними та дитячими громадськими об'єднаннями, іншими суб'єктами молодіжної роботи пропозиції щодо пріоритетів молодіжної політики на регіональному та місцевому рівнях;
- 5) здійснює моніторинг і оцінку ефективності реалізації молодіжної політики на регіональному та місцевому рівнях;
- 6) бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію молодіжної політики;
- 7) вивчає стан виконання законів України, інших нормативно-правових актів, що стосуються молоді, на регіональному та місцевому рівнях;
- 8) здійснює громадську експертизу фінансування заходів молодіжної політики;
- 9) виконує інші завдання, визначені положенням про молодіжну раду.

Типове положення про молодіжну раду затверджується Кабінетом Міністрів України.

Молодіжна рада діє на засадах добровільності, відкритості, прозорості та звітує перед громадськістю про свою діяльність не менше одного разу на рік.

Керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування можуть призначати радників з питань молоді на громадських чи інших засадах.

Правовий статус, порядок призначення та засади діяльності радників з питань молоді визначаються відповідним органом Автономної Республіки Крим, органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування.

Рекомендації щодо засад діяльності радників з питань молоді затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує молодіжну політику.

Національна рада з питань молоді - це консультативно-дорадчий орган, що утворюється при Кабінеті Міністрів України з метою вироблення узгодженої позиції щодо формування та реалізації молодіжної політики, налагодження взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з суб'єктами молодіжної роботи з питань розвитку та реалізації молодіжної політики.

До складу Національної ради з питань молоді включаються представники:

- 1) молодіжних та дитячих громадських об'єднань, обрані на конкурсних засадах відповідно до Порядку формування та діяльності Національної ради з питань молоді;
- 2) органів студентського самоврядування закладів вищої освіти та закладів фахової передвищої освіти, обрані на конкурсних засадах відповідно до Порядку формування та діяльності Національної ради з питань молоді;
- 3) молодіжних рад, обрані на конкурсних засадах відповідно до Порядку формування та діяльності Національної ради з питань молоді;
- 4) центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких належить забезпечення реалізації окремих напрямів молодіжної політики в межах відповідних сфер діяльності таких органів, визначені Кабінетом Міністрів України;
- 5) обрані комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання молодіжної політики, з числа народних депутатів України;
- 6) обрані Президентом України;
- 7) Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, обрані на конкурсних засадах відповідно до Порядку формування та діяльності Національної ради з питань молоді.

Кількісний склад членів Національної ради з питань молоді визначається Порядком формування та діяльності Національної ради з питань молоді.

Національну раду з питань молоді очолює Прем'єр-міністр України, який входить до квоти членів Національної ради з питань молоді, визначених абзацом другим частини третьої цієї статті.

Засідання Національної ради з питань молоді проводяться не менше одного разу на шість місяців.

Члени Національної ради з питань молоді виконують свої обов'язки на громадських засадах.

Національна рада з питань молоді в межах своїх повноважень:

- 1) вивчає стан виконання законів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів

України, інших нормативно-правових актів у сфері молодіжної політики;

2) бере участь у підготовці, розглядає та вносить пропозиції, висновки, рекомендації до Національної молодіжної стратегії, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, проєктів державних цільових програм у сфері молодіжної політики, інших проєктів нормативно-правових актів, що стосуються молоді;

3) вносить до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує молодіжну політику, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування пропозиції з питань формування та реалізації молодіжної політики;

4) заслуховує та оцінює інформацію про стан реалізації молодіжної політики за відповідний період;

5) взаємодіє у встановленому порядку з відповідними органами іноземних держав та міжнародних організацій, що опікуються питаннями молоді;

6) щороку готує звіт про свою діяльність та подає його до Кабінету Міністрів України;

7) здійснює інші повноваження, передбачені Порядком формування та діяльності Національної ради з питань молоді.

Строк повноважень Національної ради з питань молоді становить три роки.

Організаційне забезпечення формування та діяльності Національної ради з питань молоді здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує молодіжну політику.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує молодіжну політику:

1) забезпечує виконання Закону України «Про основні засади молодіжної політики» та інших нормативно-правових актів у сфері молодіжної політики;

2) узагальнює практику застосування законодавства у сфері молодіжної політики, вносить пропозиції щодо його вдосконалення та приведення у відповідність із правом Європейського Союзу (acquis ЄС);

3) забезпечує підготовку Національної молодіжної стратегії, державних цільових програм у сфері молодіжної політики, інших нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію молодіжної політики;

- 4) забезпечує підготовку щорічної доповіді про становище молоді в Україні та подання її до Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України;
- 5) забезпечує вивчення соціально-економічних обставин, потреб, цінностей, пріоритетів молоді, рівня її залученості до суспільного життя;
- 6) сприяє проведенню всеукраїнських та міжнародних заходів з реалізації молодіжної політики;
- 7) здійснює організаційне забезпечення формування та діяльності Національної ради з питань молоді;
- 8) спрямовує та координує діяльність Українського молодіжного фонду, здійснює управління державною установою "Всеукраїнський молодіжний центр", координує діяльність молодіжних центрів та молодіжних просторів, здійснює їх нормативно-правове забезпечення;
- 9) сприяє розвитку молодіжної інфраструктури, розробляє критерії та процедури присудження молодіжним центрам національного знаку якості, моніторингу та оцінки ефективності їхньої діяльності;
- 10) сприяє системній підготовці та підвищенню кваліфікації молодіжних працівників, членів молодіжних та дитячих громадських об'єднань відповідно до завдань та потреб молодіжної роботи;
- 11) запроваджує вимоги щодо залучення установ та організацій до здійснення підготовки та підвищення кваліфікації молодіжних працівників;
- 12) забезпечує розроблення та затверджує типові освітні програми для молодіжних працівників;
- 13) сприяє діяльності та взаємодії із суб'єктами молодіжної роботи з питань формування та реалізації молодіжної політики;
- 14) здійснює наукове, методичне, інформаційне, фінансове забезпечення реалізації молодіжної політики відповідно до закону;
- 15) забезпечує налагодження міжвідомчого та міжсекторального співробітництва у процесі формування та реалізації молодіжної політики;
- 16) здійснює у встановленому законодавством порядку міжнародне співробітництво у сфері молодіжної політики;
- 17) ініціює встановлення премій, стипендій, інших заохочувальних відзнак для відзначення, підтримки, самореалізації молоді та розвитку її потенціалу;

18) забезпечує доступність, прозорість та відкритість інформації про молодіжні проекти, реалізація яких здійснюється суб'єктами молодіжної роботи за рахунок коштів державного бюджету;

18-1) сприяє в межах своїх повноважень реалізації соціальних гарантій для молоді, встановлених законом, а також розробленню та впровадженню механізму реалізації ініціативи Європейського Союзу "Молодіжна гарантія";

19) здійснює інші повноваження, визначені Законом України «Про основні засади молодіжної політики».

Український молодіжний фонд (далі - Фонд) є бюджетною установою - юридичною особою публічного права, підзвітною та підконтрольною центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує молодіжну політику.

Основними завданнями Фонду є:

1) надання грантів як проектної або інституційної підтримки для реалізації молодіжних проектів;

2) виконання окремих завдань і заходів молодіжної політики, визначених державними цільовими програмами у сфері молодіжної політики.

Фонд створює і веде реєстр молодіжних проектів, поданих до Фонду, та оприлюднює його у формі відкритих даних відповідно до закону.

Конкурсний відбір молодіжних проектів, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів Фонду, проводиться експертами, персональний склад яких формується за результатами конкурсу з добору експертів у порядку, визначеному Фондом. У конкурсі з добору експертів не можуть брати участь члени органів управління та працівники Фонду.

### **6.3. Основні виклики у забезпеченні прав молоді**

Соціальні та інституційні бар'єри, які розмежовують дитинство, молодість та доросле життя, останніми десятиліттями суттєво змінюються. Діти фізично формуються швидше, через доступ до Інтернету та соціальних мереж раніше виходять за межі сімейного оточення.

Молодь підрастає у значно різноманітнішому, невизначеному, складному та неоднозначному середовищі. Як наслідок, цей процес дедалі більше набуває рис комплексності, а ухвалення важливих життєвих рішень відкладається. Цю

комплексність насамперед демонструє перехід від здобуття освіти до отримання роботи на ринку праці.

Традиційно молодь здійснювала перехід від вищої, професійної (професійно-технічної) чи неформальної освіти до першого робочого місця. Визначальними факторами цього були уявлення молоді про роль статей та соціально-економічний статус родини.

Останні роки здобуття вищої чи професійної (професійно-технічної) освіти та працевлаштування здійснюються одночасно, періодична зміна напряму професійної діяльності та навчання впродовж усього життя стають звичною ознакою дорослого життя.

Традиційна модель особистого життя полягає у тому, що молодь переходить із підліткового віку через пошук себе, побудову міцних стосунків до шлюбу та батьківства. Такий підхід є характерним для більшості представників молоді, разом з тим на сучасному етапі є можливість більшого різноманіття у виборі особистого життя, відносин, дозвілля, зайнятості.

Зростання обізнаності і відкритість суспільства призводять до того, що сім'я переживає період змін. На відміну від попередніх поколінь молодь має більше можливостей для вибору та більше свободи, критичніше та вимогливіше ставиться до ієрархічних організацій.

Тяжіння до індивідуальної свободи проявляється також у сфері особистої моралі, етики та публічної поведінки. Завдання держави – сприяти тому, щоб кожний молодий громадянин мав можливість усвідомлено обрати власний шлях.

Найбільш активною, амбіційною, підприємливою та орієнтованою на досягнення є молодь у віці 14-18 років. У цей період відбуваються визначення сфери професійних інтересів, а також перші спроби взаємодії із системою врядування, суспільними інститутами.

У віці 18-24 років молодь вже має певні матеріальні ресурси. Це час пошуку шляхів самореалізації та проявів активності, можливостей інтеграції в суспільство за межами близьких друзів і родини, пошуку першого постійного робочого місця, прояву підприємницької ініціативи, період ризикової поведінки та вразливості, коли молодь долає перші серйозні невдачі і вчиться адаптивній поведінці.

Це також час закріплення лідерських навичок. Періодом укладення шлюбу, народження першої дитини, завершення переходу на ринок праці, періодом найбільш ризикованої поведінки для молоді є вік 24-29 років.

У віці від 29 років молодь повноцінно вступає у доросле життя, набуває зобов'язань, чітко окреслює сферу своїх інтересів та вподобань. Станом на 1 січня 2020 року в Україні нараховувалося близько 10,6 млн людей віком від 14 до 35 років, третина з яких – в обласних центрах, третина – у невеликих містечках, решта – у сільській місцевості.

Близько 50 відсотків молоді проживає разом із батьками. Демографічні зміни, що відбуваються в Україні, поглиблюють дисбаланс між молодшою та старшою віковими групами.

Різке зниження народжуваності наприкінці 80-х та у 90-ті роки минулого століття буде проявлятися у наступних поколіннях. Як наслідок, за різними оцінками, чисельність молоді у суспільстві зменшиться більш ніж удвічі – з близько 11 млн осіб у 2018 році до понад 5 млн осіб у 2030 році.

Подібні структурні зміни стосуються також дитячого населення. Водночас відбудеться невелике зростання чисельності літніх людей. Зменшення частки молоді може бути компенсовано збільшенням її спроможностей. Народжуваність в Україні у 2018 році в середньому становила 1,3 дитини на одну жінку впродовж усього життя.

Демографічна криза є проявом незавершеного демографічного переходу – такого типу відтворення населення, коли народжуваність знижується, а тривалість життя не зростає.

Одним із важливих факторів, що знижує народжуваність в Україні, є виклики у сфері національної безпеки, брак особистої безпеки, здатності особи до захисту свого життя та інтересів у середовищі існування – природному, інституційному, економічному, соціальному. Крім того, в умовах соціальної та економічної кризи в Україні, спричиненої збройною агресією Російської Федерації, значно зросла міграція населення – з'явилося майже 1,5 млн внутрішньо переміщених осіб, значна частка з яких – молодь.

На тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях, Автономній Республіці Крим та місті Севастополі проживає близько мільйона дітей та молоді. Майже

300 тис. молодих громадян, які на сьогодні проживають на тимчасово окупованих територіях, досягли 14-18 років і перебувають під постійним впливом пропаганди Російської Федерації, що спотворює історичні факти, викривлює уявлення про Україну, громадянами якої вони є, та загрожує знищенню української ідентичності.

У таких умовах молодь з тимчасово окупованих територій фактично втрачає можливість реінтегруватися в українське суспільство. Для розв'язання проблеми реінтеграції необхідно створити умови для мотивації молоді з тимчасово окупованих територій переїхати до інших регіонів України та стати повноцінними носіями української ідентичності та європейських цінностей.

Це може стати одним із ключових факторів, здатних вплинути на якнайшвидшу реінтеграцію тимчасово окупованих територій в Україну. Важлива роль у формуванні уявлень молоді про соціальне середовище та соціальну взаємодію, соціальні компетентності належить старшому поколінню.

Незагоєні травми радянського періоду (посттоталітаризм, колоніалізм) накопичувалися у політичній культурі, таким чином старші покоління разом з вихованням передають молоді недовіру до органів державної влади та слабке, крихке і фрагментарне уявлення про управління та врядування.

Патерналізм (очікування людей, що про них насамперед мають піклуватися лише державні інституції чи окремі організації) залишається характерною рисою всіх вікових груп у суспільстві, у тому числі молоді. Батьки та близьке оточення зберігають вплив на прийняття молоддю найважливіших рішень.

В умовах матеріальної залежності від батьків, відсутності можливості знайти гідну роботу та просуватися кар'єрними сходами без протекції молоді складно набути самостійності.

Політичні орієнтації молоді відрізняються від політичних орієнтацій людей старшого віку за напрямом (домінує європейський вектор).

Водночас окремі цінності, соціальні практики та ставлення залишаються спільними: низький рівень довіри до державних і суспільних інститутів характерний як для молоді, так і для людей старшого віку. Українське суспільство набуває зрілості, функціонуючі на сьогодні моделі публічного управління

недостатньо ефективні, водночас бажання громадян, зокрема молоді, брати участь у житті суспільства перебуває на досить низькому рівні.

Молоді потрібно виховувати у собі цінності, які не просто дадуть змогу реалізувати себе на ринку праці в умовах складної економічної ситуації, досягти успіху в обраній професії, а й забезпечать її життєстійкість перед проблемами особистого характеру (питання самовираження, власного здоров'я та здоров'я родини, житлові питання, толерантне ставлення один до одного), а також перед часто недружнім соціумом, корупцією та труднощами захисту своїх інтересів у суді.

Молодь повинна розраховувати на себе, власні компетентності, способи мислення, цінності, у тому числі розвинений емоційний інтелект, а також на зовнішні ресурси (соціально-економічні, суспільно-політичні, організаційно-правові умови життя в державі тощо).

Поглиблення глобалізації, зростання мобільності, освітні виклики і високий рівень комунікаційної спроможності на фоні низького рівня довіри до органів державної влади формують потребу в оновленні підходів щодо підтримки молоді, формування та реалізації молодіжної політики.

Традиційні фактори, що визначають життя молоді, стосуються соціально-економічної адаптованості, забезпеченості ресурсами, житлом, включення в суспільство, залишаються актуальними. Водночас молодь повинна бути готовою діяти в умовах змін, вміти вчитися, набувати нових компетентностей впродовж усього життя, а не орієнтуватися лише на отримання формальної освіти. Соціальна успішність молоді значною мірою визначатиметься зростанням продуктивності та покращенням етики праці.

## ЛЕКЦІЯ 7. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ

### ПЛАН

- 7.1. Нормативно-правові акти, що регулюють молодіжну політику на національному та місцевому рівнях.
- 7.2. Інтеграція документів у систему права.
- 7.3. Принципи розробки нормативних актів для молоді.

#### **7.1. Нормативно-правові акти, що регулюють молодіжну політику на національному та місцевому рівнях**

*Національна молодіжна стратегія до 2030 року  
Затверджена Указом Президента України від 12 березня 2021 року  
№94/2021.*

Метою Стратегії є створення можливостей для молоді, яка проживає в Україні, бути конкурентоспроможною, брати участь у житті суспільства, свідомо робити свій внесок у подальший його розвиток. Молодь має право на повагу до її вибору при формуванні і визначенні свого майбутнього, а держава повинна уможливити розвиток потенціалу молоді, в тому числі через формування її компетентностей.

Для цього потрібна зміна заінтересованих сторін: державна молодіжна політика має бути переорієнтована із директивності на сервісність, а молодь повинна бути готовою і спроможною діяти самостійно і нести відповідальність за свої дії.

Стратегія базується на таких принципах:

цілісність і наскрізність – будь-які рішення, спрямовані на розв’язання актуальних проблем молоді, повинні відповідати її інтересам, урахувати специфічні потреби. Стратегія передбачає співпрацю широкого кола заінтересованих у молодіжній політиці сторін, зокрема органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також державно-приватне і соціальне партнерство, міжсекторальну взаємодію, поєднання державних та громадських інтересів, прав і свобод особистості;

субсидіарність – дії держави є допоміжними засобами стосовно свободи дій молоді щодо самостійного задоволення своїх потреб, освіти чи професійної діяльності;

участь – рішення, що стосуються молоді, ухвалюються за її участю. Держава створює засоби, простір, можливості та надає

підтримку змістовній участі молоді в ухваленні важливих суспільних рішень;

доказовість та науковість – всі рішення ґрунтуються на об'єктивній інформації про становище молоді у суспільстві, її цінностях, потребах та очікуваннях;

інклюзивність – рішення сприяють розвитку самостійності молоді, створенню можливостей та усуненню бар'єрів, щоб жодна з її груп не була прямо чи опосередковано виключена із суспільства;

рівність можливостей – рішення базуються на тому, що гідність людини є непорушною цінністю, незалежно від віку, статі, інвалідності, етнічного і соціального походження, релігійних та інших переконань, сімейного й майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак.

Основними пріоритетами Стратегії є:

безпека – підвищення безпечності середовища і посилення життєстійкості молоді;

здоров'я – формування навичок здорового способу життя, розвиток та збереження фізичної культури, культури здорового харчування та психогієни;

спроможність – залучення молоді до участі у суспільному житті, підвищення її самостійності, конкурентоспроможності, формування у молоді громадянських компетентностей;

інтегрованість – підвищення мобільності, соціальної і культурної інтеграції молоді в суспільне життя України та світу.

Ці пріоритети поширюються на всі вікові категорії і реалізуються через завдання та заходи, що враховують особливості життя молоді.

Індикаторами реалізації Стратегії повинні стати, зокрема:

- зростання народжуваності в Україні;
- зростання частки молоді, яка турбується про своє здоров'я та здійснює заходи щодо здорового способу життя;
- зниження серед молоді рівня вживання психоактивних речовин, алкоголю та тютюну;
- зменшення серед молоді захворюваності на вірус імунодефіциту людини та зниження смертності від хвороб, зумовлених СНІДом;
- зниження рівня правопорушень та злочинності серед молоді;

- зменшення рівня поширеності психічних розладів серед молоді;
- зростання індексу самостійності молоді, який ґрунтується на самозайнятості, участі в громадській та волонтерській діяльності, об'єднанні для спільного впливу на соціальні процеси, що відбуваються в Україні, власних доходах та проживанні окремо від батьків;
- зменшення бар'єрів для повного розкриття підприємницьких здібностей та потенціалу молоді;
- підвищення рівня реінтеграції молоді, яка проживає на тимчасово окупованих територіях України, а також з числа внутрішньо переміщених осіб до культурного, інформаційного, освітнього простору України;
- зростання чисельності молоді, яка проживає на тимчасово окупованих територіях України і вступила до закладів загальної середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти;
- зростання частки молоді — членів громадських об'єднань;
- посилення ролі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації молодіжної політики на засадах добросесної конкуренції, що передбачає дотримання принципів молодіжної політики в Україні, спонукає їх провадити свою діяльність з урахуванням результатів досліджень та потреб молоді;
- зростання частки молоді, яка брала участь у процесах ухвалення рішень на рівні територіальної громади, міста, району, області, держави;
- підвищення рівня участі молоді у неформальних видах навчання;
- зростання кількості молодіжних центрів та установ, що працюють з молоддю, у регіонах України, виходячи з потреб конкретного регіону;
- збільшення частки молоді, яка свідомо обрала свою професійну діяльність;
- підвищення рівня довіри молоді до державних інституцій;
- підвищення рівня престижності державної служби;
- зниження рівня безробіття молоді;

- зростання кількості фахівців, які працюють з дітьми та молоддю, у тому числі молодіжних працівників, та підвищення рівня їх компетентностей;

- зростання частки молоді з числа закордонних українців, яка повернеться до України та стане активним учасником економічного та суспільного життя держави;

- підвищення якості діяльності молодіжних центрів та установ, що працюють з молоддю та допомагають їй отримати відповідні компетентності для самореалізації та розвитку, здобуття досвіду реалізації суспільних ініціатив тощо;

- підвищення рівня поінформованості суспільства про потреби молоді з числа осіб з інвалідністю та підвищення ступеня її інтеграції у суспільне життя;

- зростання частки молоді, яка усвідомлює потребу в дотриманні Конституції та законів України, має нетерпимість до їх порушення, а також до проявів корупції, порушення академічної доброчесності, усвідомлено відмовляється від недоброчесної практики у своєму житті;

- зростання частки молоді, що брала участь у волонтерській діяльності;

- підвищення рівня взаємодії молоді з різних соціальних груп, у тому числі іммігрантів;

- зростання частки молоді, що брала участь у програмах мобільності в рамках міжнародних програм, міжнародних короткострокових програмах, навчаннях, тренінгах, освітніх таборах;

- зменшення частки молоді, яка не працює, не навчається і не набуває професійних навичок.

*Закон України Про основні засади молодіжної політики від 27 квітня 2021 року №1414-IX*

Цей Закон визначає мету, завдання, основні засади, напрями та механізми реалізації молодіжної політики в Україні, гарантії участі молоді у її формуванні та реалізації, особливості організаційних і правових засад утворення та діяльності молодіжних та дитячих громадських об'єднань.

Законодавство у сфері молодіжної політики складається з Конституції України, міжнародних договорів та угод, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цього

Закону та інших нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини в цій сфері.

Закон містить такі розділи:

- Загальні положення;
- Участь молоді у формуванні та реалізації молодіжної політики;
- Повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації молодіжної політики;
- Організаційні та правові засади утворення і діяльності молодіжних та дитячих громадських об'єднань;
- Молодіжна робота;
- Особливості реалізації окремих прав молоді;
- Міжнародне співробітництво у сфері молодіжної політики.

*Державна цільова соціальна програма «Молодь України» на 2021–2025 роки Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 2 червня 2021 р. № 579.*

Метою Програми є створення можливостей для самореалізації та розвитку потенціалу молоді в Україні, її участі та інтеграції у суспільне життя.

В Україні існує позитивний досвід вирішення актуальних питань молоді. Водночас існує багато викликів, пов'язаних з необхідністю самореалізації та розвитку потенціалу молоді в Україні, її участі та інтеграції у суспільне життя, що розвиватиме її національну свідомість на основі суспільно-державних цінностей та відповідального громадянства, надаватиме молоді можливості для успішної реалізації і соціалізації, підвищить рівень її громадянських компетентностей, її спроможність бути самостійним, життєстійким, активним, патріотичним і відповідальним учасником суспільного життя.

На основі даних репрезентативного соціологічного дослідження «Молодь України – 2018» було проведено оцінку та аналіз 24 форм участі молоді в житті суспільства (волонтерська діяльність, участь у діяльності інститутів громадянського суспільства, молодіжних центрів, у житті суспільства через Інтернет, відстоювання власної думки, мобільність, політична активність тощо), які увійшли до Індексу участі молоді в суспільному житті, що включає показники соціологічних досліджень та цієї Програми.

*Національна економічна стратегія на період до 2030 року Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. №179.*

Ефективна соціальна політика, забезпечення рівних прав і можливостей, гідного пенсійного забезпечення є критично важливими для підтримки високого рівня життя населення.

В Україні одна з найвищих часток молоді віком 15-24 років (16 відсотків – всього, серед чоловіків – 12 відсотків, жінок – 20 відсотків), що не працює і не навчається, порівняно з іншими країнами регіону.

За цим показником Україна в 1,5 рази поступається середньому в Європі та майже в 2 рази – Польщі. Частка молоді у структурі населення України становить 25,3 відсотка, що менше за показник ЄС (31 відсоток), навіть незважаючи на відносно зрілу вікову структуру його населення. Головні причини зменшення частки молоді – негативний природний приріст населення та високий рівень еміграції серед молоді.

*Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. №695.*

Відплив молодих, добре освічених людей до великих агломерацій або за межі держави вже спричиняє зменшення людських ресурсів та втрату інтелектуального потенціалу деякими регіонами, що призводить до зменшення їх можливостей розвитку.

Рівень життя, який вимірюється валовим національним доходом на душу населення України, скоротився приблизно на 25,6 відсотка протягом 1990-2018 років. Результати дослідження, визначені у згаданій Доповіді, свідчать, що скорочення середнього класу, високий рівень неофіційної та нестабільної зайнятості, проблеми соціального захисту, еміграція кваліфікованих і молодих працівників і відчуття нерівності перед законом посилюють проблему в Україні та регіонах. Відмінності за основними стандартами життя зменшуються, але водночас з'являються нові форми нерівності, спричинені неоднаковим доступом до технологій та освіти.

*Регулюють молодіжну політику на національному та місцевому рівні такі нормативні акти:*

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» Закріплює власні та делеговані повноваження виконавчих органів

рад у сфері молодіжної політики, гарантує право жителів від 14 років брати участь у місцевому самоврядуванні через молодіжні ради, громадські слухання та ініціативи;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. №1198 затверджує Типові положення про молодіжні ради, на основі якого місцева рада приймає власне положення;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. №1014 Затверджує Типове положення про молодіжний центр та про експертну раду при молодіжному центрі, що визначає структуру та завдання установ у громадах;

- Наказ Мінмолодьспорту від 26.11.2024 № 7396, що затверджує Порядок проведення моніторингу та оцінки ефективності діяльності молодіжних центрів;

- регуляторні та інші акти органів місцевого самоврядування з питань реалізації молодіжної політики.

## **7.2. Інтеграція документів у систему права**

Правове регулювання – важливий засіб управління справами суспільства. Більшість фахівців різних галузей знань відводять праву глобальну роль сучасної цивілізації та оцінюють юридичні механізми як нові та адекватні вимогам сучасності методи і форми комунікації.

Сучасна реальність немає осторонь світових оцінок ролі юридичних засобів. Процес правового регулювання неможливий поза такою важливою складовою, як юридичні документи. Процес реформування державних і громадських інститутів, який спостерігаємо протягом останніх років, спрямований на формування правової держави та громадянського суспільства.

Правове регулювання суспільних відносин здійснюється за допомогою певної системи засобів. Одним з важливих є юридичні документи, які є правовою формою передачі юридично значимої інформації.

У зв'язку з появою нових самостійних учасників правових відносин – органів місцевого самоврядування, фізичних осіб-підприємців, відокремленням від державного механізму багатьох юридичних осіб, документообіг значно збільшився. Юридичні документи пронизують весь процес правового регулювання. Насамперед це з тим, що самі правила поведінки всіх учасників правових відносин закріплюються в юридичних документах.

Роль юридичного документа в механізмі правового регулювання значно зросла, особливо з урахуванням змін у політичному, соціальному, економічному житті країни упровадження в юридичну діяльність інформаційно-комунікаційних технологій та мережі Інтернет.

Його значення для суспільних відносин визначається тими функціями, що виконує юридичний документ у процесі правового регулювання. Це різноманітні функції – функція накопичення інформації, соціальна, комунікативна, історико-культурна, політична, економічна, доказова, правоохоронна, посвідчувальна, право установча та ін.

Функції, що виконуються юридичним документом, дозволяють говорити про його значення не тільки для юридичного процесу, але й для поточного життя окремої людини.

Функції юридичних документом відображають сутність правового регулювання, його місце та роль у системі соціального регулювання основні напрями впливу правового регулювання на соціальну дійсність, пов'язані з вирішенням конкретних завдань, вирішення яких неможливе або утруднене без використання правового регулювання.

Необхідність вивчення юридичних документів полягає в тому, що саме в них відображаються всі елементи змісту (права та обов'язки, відповідальність, дії учасників правових відносин; результати цих дій; прийоми, засоби та способи їх досягнення; допущені помилки та порушення) та процедурно-процесуальні форми (власне етапи роботи з юридичними документами, юридичні процеси, процедури прийняття рішень, правові режими) юридичної практики.

Юридичний документ – це документ, що має значення для юридичної практики, залучений у правове регулювання за допомогою практичної діяльності учасників правових відносин, до складання та змісту якого пред'являється ряд вимог.

Документ характеризується як інструмент соціальних комунікацій, за допомогою яких створюється, збирається, обробляється, систематизується, накопичується, зберігається, поширюється та надається відповідна інформація. Ця інформація закріплюється на паперовому чи електронному носіях та може мати доказове значення.

Юридичний документ характеризується в єдності форми та змісту, у взаємному доповненні та взаємозв'язку самої інформації та відповідного матеріального носія. Вимоги до юридичного документа – це встановлені нормативно-правовими актами та розроблені в ході юридичної практики правила, що забезпечують законність та найбільшу доцільність використання юридичних документів, та сприяють їхньому своєчасному та точному виконанню, ефективному впливу на правову ситуацію.

Серед вимог до юридичного документа можна відзначити точність, доступність, відповідний стиль, достовірність, своєчасність та оперативність його створення, повноту, точність, грамотність, авторитетність та автентичність, обов'язковість, обґрунтованість, а також авторитетність та автентичність.

Документ розуміють, як зафіксовану за призначенням регулятивну інформацію з реквізитами у певних формах і форматах, які в результаті вольових дій містяться на матеріальному (електронному) носії та призначені для передачі у часі та у просторі. Юридичний документ сприймається як загальне, збірне поняття. Його основними властивостями є юридична сила та юридичне значення. Саме ці ознаки юридичного документа дозволяють йому бути належним доказом зафіксованої інформації.

Залучення до правового регулювання також пропонується тлумачити як характерну рису юридичного документа. Закон України «Про правотворчу діяльність» визначає один із видів юридичних документів – нормативно-правовий акт. Нормативно-правовий акт – це офіційний документ, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку у письмовій формі, який містить норму (норми) права і розрахований на неодноразову реалізацію.

Юридичний документ можна розуміти у вузькому та широкому сенсах. У широкому значенні під ним розуміється будь-який документ, залучений до правового регулювання за допомогою юридичної діяльності учасників правових відносин, до форми та змісту якого пред'являються відповідні вимоги. У вузькому значенні під юридичним документом розуміється акт практичної діяльності учасників правових відносин, складений відповідно до вимог юридичної техніки з метою підтвердження суб'єктивних юридичних прав та суб'єктивних юридичних обов'язків та (або) юридичних фактів (складів).

Характерними рисами юридичних документів є, по-перше, та обставина, що це результат цілеспрямованої людської діяльності. По-друге, те, що це феномен, який фіксує якийсь елемент, фрагмент навколишнього світу (події, явища, процеси тощо). По-третє, фіксація обставин, прав здійснюється різними способами з урахуванням застосування спеціальних знань та технічних засобів.

На думку Л. Колодник, цінність для юриспруденції становить дослідження мови права як самостійного стилю. Стиль юридичного письма характерний специфічними рисами, функціями, мовними засобами, композиційною системою функціональних різновидів і жанрово-ситуативних стилів.

Розуміння значення юридичного документа можливе через застосування функціонального підходу, який дозволив виділити соціальні і юридичні функції.

Функціональний аналіз дозволив виділити три групи функцій, які виконуються юридичними документами. Загальні функції, властиві юридичним та документам: функція накопичення, збереження та передачі юридично значимої інформації, соціальна, комунікативна та історико-культурна функція.

Приватні функції, властиві юридичним і іншим документам: політична, ідеологічна, пояснювальна, виховна. Функції юридичних документів можна поділити на соціальні та власне юридичні. Соціальні функції відбивають роль документів стосовно суспільству, ілюструють їх як суспільно значущі явища, покликані вирішувати соціальні питання, задовольняти потреби суспільства, колективів та індивідуальних об'єктів. Це історико-культурна, виховна, економічна, політична, управлінська та символічна функції. Аналіз юридичних функцій показує роль юридичних актів у процесі правового регулювання, відобразити функціональні зв'язки документа з основними засобами правового регулювання (нормами права, правовідносинами, юридичними фактами, актами реалізації права).

Прикладом є положення ст. 70 «Форма адміністративного акта» та ст. 71 «Зміст адміністративного акта» Закону України «Про адміністративну процедуру».

Правова значимість юридичних документів обґрунтовується у вигляді виділення власне юридичних функцій: право установчої, реалізації права, правоохоронної, посвідчувальної, доказової. У правовому регулюванні у вигляді юридичних документів

оформляється юридична реальність – норми права, юридичні факти (склади), суб'єктивні правничий та суб'єктивні юридичні обов'язки, індивідуальні юридичні рішення та інші ідеальні правові об'єкти.

Їхня соціальна роль у наданні цим об'єктам офіційності та юридичної значущості. За допомогою юридичних документів здійснюється фіксація ідеальних правових об'єктів до місця, часу та суб'єктів права; з їх допомогою досягається визначеність у правовому регулюванні, стабільність правового регулювання та необхідна стійкість у розвитку суспільних відносин.

Особливий теоретичний інтерес може бути дослідження трансформації звичайного документа в юридичний документ і навпаки. Багато документів спочатку не мають юридичного значення та залучаються до правового регулювання у зв'язку з настанням низки факторів.

Наприклад, довідка з лікарні не представляє як такого юридичного документа, але може, наприклад, підтвердити факт знаходження особи в лікувальному закладі в момент скоєння кримінального правопорушення та підтвердити його алібі.

Існують інші форми трансформації документів в юридичні документи, у тому числі у контексті цифрової трансформації та інформатизація судових систем шляхом упровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій як одним із ефективних способів підвищення рівня доступності та якості правосуддя.

На думку А. Гребенюка, комунікація, частиною якої є документаційне забезпечення правової сфери, – це обмін інформацією між учасниками взаємодії. Ділова документація відображає характер суспільних відносин, стосунки між діловими партнерами, виробничі процеси. Під документом пропонується розуміти зафіксовану за призначенням інформацію з реквізитами у певній формі та форматі, яка в результаті вольових дій міститься на матеріальному носії та призначена для передачі у часі та у просторі шляхом звернення в інформаційних структурах.

Загальні правила оформлення документів встановлені постановою Кабінету Міністрів України № 55 від 17 січня 2018 року «Деякі питання документування управлінської діяльності». З урахуванням загальних характеристик позначаються ознаки юридичних документів, якими є: по-перше, та обставина, що це різновид документа як інформації, закріпленої на матеріальному

носії. По-друге, юридичний документ – документ, створений під час практичної діяльності суб'єктів права. По-третє, юридичний документ залучений у правове регулювання, має юридичне значення, без якого не може в практичному житті реалізуватися жодна стадія правового регулювання.

Юридичний документ лише тоді є документом, коли він відповідає вимогам юридичної техніки, які дозволяють створити повноцінний юридичний документ. Вимоги до складання юридичного документа повинні дотримуватися на всіх стадіях розробки та можуть розумітися як техніко-юридичні критерії його якості. Правова значимість юридичних документів проглядається у вигляді виділення власних юридичних функцій. Функціональний підхід у розумінні юридичного документа дозволяє побачити його як особливий документ, що закріплює, зберігає, передає соціально корисну інформацію.

Юридичний документ відіграє роль зовнішньої форми юридичної практики. У цьому сенсі юридичний документ покликаний закріплювати правові дії, правові методи та засоби здійснення. Функціональний підхід дозволяє характеризувати показник рівень правової культури. Правова культурна спадщина дуже велика, їй властива наступність.

У формі юридичних документів до нас дійшло правове багатство європейського та національного минулого. Юридичний документ є об'єктивним виразом правосвідомості, орієнтації та розуміння існуючих правових цінностей.

Класифікація юридичних документів передбачає необхідність критеріїв, в основі яких використано методи спостереження, порівняння та узагальнення. З їхньою допомогою створюється найбільш продуктивна класифікація.

У науковій літературі зроблено класифікацію юридичних документів на основі наступних підстав: якість правової інформації; статус та найменування творця юридичного документа; галузеве приладдя; характер офіційності; юридична сила; дія у часі, у просторі та по колу осіб; вид носія інформації; найменування; термін зберігання; ступінь гласності (доступу); форма вираження волевиявлення; ступінь юридичної ідентифікації; обсяг; кратність використання та ін.

Класифікація юридичних документів має важливе значення для теоретичного пізнання сутності юридичного документа, їх практичної спрямованості.

Розподіл документів, визначення функціональної спрямованості дозволяє визначити рівень ефективності. Пошук та зберігання даних про юридичний документ може здійснюватися за одним і за кількома критеріями класифікації.

Класифікація юридичних документів є важливим засобом пізнання правової дійсності, особливостей правового регулювання, в цій якості повинна використовуватися в правовій науці та на практиці.

Аналіз різних юридичних документів – нормативно-правових актів; судових рішень, постанов, ухвал; договорів та інших документів показує, що в них зустрічаються різного характеру дефекти, здатні негативно вплинути на реалізацію юридичного документа.

Такі недоліки виникають внаслідок хибної юридичної діяльності, правопорушень, правового свавілля. Під дефектом у юридичному документі розуміється вада, допущена учасником правових відносин, який безпосередньо розробляє документ або має можливість впливати на розробку, що тягне або може спричинити небажані правові чи інші наслідки.

У ряду причин наявності дефектів у юридичних документах зазначають: недостатність юридичної освіти, правова неписьменність, некомпетентність; загальна неписьменність; незнання правил розробки та правил техніки юридичного документа; безвідповідальність, недбалість; неухважність; нестача часу, завантаженість роботою; недосвідченість; повна відсутність юридичної освіти; помилка; незнання технології роботи з юридичними документами як заснованого на певних принципах, планах та прогнозах процесу підготовки, оформлення та введення в дію юридичних документів, у ході якого використовуються необхідні засоби, прийоми, способи та методи юридичної діяльності.

Основним фактором, що викликає створення юридичного документа з помилками, є юридична неграмотність. Т.Р. Кульчицький, Ю.М. Ковальчук, В.С. Сезонов зазначають, що на сучасному етапі відбувається вдосконалення права, як виразника соціально-політичних та економічних умов і вимог дійсності,

ускладнення правового матеріалу, що полягає у диференціації норм права; збільшується кількість кодифікованих актів; зростає обсяг актів органів виконавчої влади, що своєю чергою приводить до формування системи понять, правил, вимог до викладу та впорядкування нормативних розпоряджень.

Юридичні документи утворюють певну систему, нормативний вплив на загальнозначущі, вольові, повторювані, стійкі суспільні відносини, що входять у предмет правового регулювання шляхом надання цим відносинам юридичної форми, що здійснюється через визначення основних елементів цих відносин, через регламентацію процесів правотворчості; регламентацію процесу встановлення індивідуальних розпоряджень; регламентацію процесу реалізації прав і обов'язків, що належать суб'єктам цих відносин, регламентацію застосування права.

Юридичні документи представляють відкриту складну багаторівневу, ієрархічно структуровану динамічну систему, що складається з низки елементів. До елементів юридичного документа належать: об'єкт, предмет, метод, принципи, цілі, методи, механізм правового регулювання, регламентація процесу встановлення юридичних норм; регламентація процесу встановлення індивідуальних розпоряджень, які є результатом застосування права; регламентація суспільних відносин; регламентація процесу реалізації прав та обов'язків учасників правовідносин.

### **7.3. Принципи розробки нормативних актів для молоді**

Нормотворення у сфері молодіжної політики – це специфічний процес формування правових норм, що спрямовані на регулювання відносин між державою та молоддю. Специфіка полягає в тому, що молодь є динамічною соціальною групою, яка потребує не лише захисту, а й стимулювання розвитку.

*Загальноправові принципи.* Будь-який молодіжний нормативний акт (закон, постанова, наказ) має відповідати базовим засадам права:

1. Принцип верховенства права: пріоритет прав людини над інтересами державних інституцій.
2. Законність: акт має прийматися виключно в межах повноважень органу та не суперечити Конституції.

3. Правова визначеність: норми мають бути чіткими, зрозумілими та передбачуваними для молоді (уникнення складних юридичних конструкцій).
4. Системність: новий акт має органічно вписуватися в існуючу систему права, не створюючи колізій із трудовим, сімейним чи цивільним кодексами.

*Спеціальні принципи.* При розробці документів для молоді застосовуються специфічні підходи:

1. Принцип суб'єктності (нічого для молоді без самої молоді).

Молодь розглядається не як пасивний об'єкт опіки, а як активний співавтор змін. Обов'язкове залучення молодіжних рад, громадських організацій та студентського самоврядування на етапі написання тексту (drafting).

2. Принцип доказовості (Evidence-based policy). Нормативний акт не може базуватися на припущеннях чиновників. Перед розробкою акта проводиться аналіз даних: соціологічні опитування, статистика щодо міграції, безробіття, стану здоров'я молоді.

3. Принцип Youth Check (Молодіжний фільтр). Оцінка впливу будь-якого рішення на життя молодих людей. Перевірка, чи не створює закон додаткових бар'єрів для молодих сімей, першого працевлаштування або доступу до житла.

4. Принцип інклюзивності та недискримінації. Врахування потреб усіх груп молоді. Окремі норми для молоді з інвалідністю, сільської молоді, ВПО, молодих батьків. Запобігання ейджизму (дискримінації за віком).

Розробка акта має проходити через наступні стадії:

1. Ініціювання та аналіз проблем: виявлення «болючих точок» (наприклад, низька доступність пільгових кредитів).
2. Розробка концепції: визначення мети (чого ми хочемо досягти через 5 років цим актом?).
3. Консультації з громадськістю: проведення фокус-груп із молоддю різних соціальних верств.
4. Юридична експертиза: перевірка на відповідність нормам ЄС (адаптація до *acquis communautaire*).
5. Антикорупційна експертиза: усунення ризиків зловживань при розподілі грантів чи молодіжного житла.

При розробці актів з метою реалізації молодіжної політики, автори мають спиратися на:

- Європейську хартію участі молоді в муніципальному та регіональному житті, яка наголошує на праві молоді впливати на місцеву владу.
- Стратегію ЄС щодо молоді: акцентує на трьох китах: Engage (залучати), Connect (об'єднувати), Empower (надавати можливості).
- Цілі сталого розвитку ООН, зокрема, щодо якісної освіти та гідної праці для молодих людей.

Нормативний акт вважається якісно розробленим, якщо:

- Він має чіткий механізм фінансування (без грошей норма залишається декларативною).
- Він містить індикатори моніторингу (як ми зрозуміємо, що закон спрацював?).
- Він написаний доступною мовою (Youth-friendly language).

Ефективна розробка нормативних актів для молоді вимагає відходу від бюрократичного стилю до партисипативного (партнерського). Головним трендом є перехід від соціального захисту молоді до створення умов для її самореалізації та посилення її спроможності.

## **ЛЕКЦІЯ 8. ПРОЦЕС ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ДОКУМЕНТІВ У СФЕРІ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ НА РІЗНИХ РІВНЯХ**

### **ПЛАН**

- 8.1. Етапи формування нормативно-правових актів на державному та місцевому рівнях.
- 8.2. Участь суб'єктів нормотворення у підготовці та затвердженні документів.
- 8.3. Забезпечення відповідності нових актів чинному законодавству та державній політиці щодо молоді.

### **8.1. Етапи формування нормативно-правових актів на державному та місцевому рівнях**

Нормотворення у молодіжній сфері – це не просто технічний процес написання тексту, а механізм реалізації конституційних прав молоді на участь в управлінні державними справами. Згідно із Законом України «Про основні засади молодіжної політики», акти мають формуватися на засадах партнерства між органами влади, молодіжними радами та молодіжними громадськими організаціями.

*Державний рівень: від стратегії до закону.* Нормотворчий процес на державному рівні орієнтований на створення рамкових умов, стандартів та фінансових гарантій для всієї країни.

Етап 1. Прогнозування та ініціювання (формування порядку денного). На відміну від загального нормотворення, ініціатива тут часто йде «знизу».

- Джерелом ініціативи виступає Національна молодіжна рада, результати щорічної «Доповіді про становище молоді в Україні» або міжнародні зобов'язання (наприклад, адаптація до стандартів ЄС).
- Міністерство молоді та спорту (ММС) визначає необхідність нового регулювання (наприклад, щодо грантів для молодих науковців).

Етап 2. Розробка концепції та залучення стейкхолдерів.

- Створення робочої групи, до якої обов'язково входять представники молодіжних організацій.

- Проведення стратегічних сесій та публічних консультацій (за принципом Co-management – спільного управління, прийнятого в Раді Європи).

Етап 3. Текстуальна підготовка та «Молодіжна оптика».

- Розробка тексту проєкту акта з урахуванням специфіки вікових категорій (14–35 років).
- Перевірка, чи не створює акт бар'єрів для входу молоді на ринок праці або доступу до житла.

Етап 4. Узгодження та експертизи.

Крім стандартної антикорупційної та юридичної експертизи, на державному рівні проводиться:

1. Гендерно-правова експертиза: Аналіз впливу на молодих жінок та чоловіків.
2. Цифрова експертиза: Оскільки молодь є основною аудиторією «держави в смартфоні».

*Місцевий рівень: від потреби громади до рішення ради.*

Міське нормотворення є найбільш динамічним, оскільки воно стосується безпосередніх послуг (молодіжні центри, простори, локальні гранти).

Етап 1. Соціальний запит у громаді.

- Інструменти: Соціологічне опитування молоді громади, мапування потреб (чого не вистачає: роботи, розваг чи безпеки?).
- Суб'єкт: місцева молодіжна рада ініціює перед міським головою або департаментом підготовку рішення.

Етап 2. Розробка проєкту рішення місцевої ради

- На цьому етапі формуються положення про:
  - Молодіжні центри/простори.
  - Конкурси проєктів для МГО.
  - Премії та стипендії міського голови.
- Принцип: Гнучкість нормативної бази під ресурси конкретної громади.

Етап 3. Громадське обговорення (Партисипативний етап).

- Використання інструментів електронної демократії (E-consultations).
- Публічні слухання, де молодь має право голосу. Це критичний етап для легітимізації акта серед молодіжної спільноти.

Етап 4. Прийняття та бюджетування

- Затвердження на сесії місцевої ради.
- На місцевому рівні нормативний акт без закріплення в «Програмі розвитку молодіжної політики» з відповідним фінансуванням вважається недієвим.

### ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЕТАПІВ

Етап	Державний рівень (Закони, Постанови)	Місцевий рівень (Рішення рад)
Мета	Стандартизація та правові гарантії	Адресна підтримка та інфраструктура
Участь молоді	Через національні структури та парасолькові організації	Через молодіжні ради консультації
Експертиза	Наукова, міжнародна (Рада Європи)	Практична (громадська експертиза)
Результат	Зміна правового поля України	Безпосередня зміна якості життя в громаді

#### *Специфічні інструменти молодіжного нормотворення.*

##### 1. Молодіжне бюджетування (Youth PB).

Це етап формування бюджетних нормативів, де молодь сама вирішує, на які проекти спрямувати частину коштів громади. Це приклад «живого» нормотворення.

##### 2. Механізм делегування повноважень.

Процес, за якого держава в нормативних актах передбачає передачу функцій (наприклад, управління молодіжним простором) громадським організаціям.

##### 3. Моніторинг та оцінка (Post-legislative scrutiny).

Це завершальний етап нормотворення. Через 1-2 роки після прийняття акта проводиться аналіз: чи зменшився відтік молоді з

громади? Чи зросла кількість працевлаштованих? На основі цього цикл нормотворення запускається знову для корекції норм.

Перешкоди та ризики в формуванні актів:

1. Декларативність: Прийняття норм без фінансового покриття («мертві норми»).
2. Токенізм: Формальне залучення молоді для «фото», без реального врахування їхніх правок у текст документа.
3. Бюрократичний бар'єр: Занадто складна процедура подачі молодіжних ініціатив на розгляд ради.

Формування нормативних актів у молодіжній політиці має бути циклічним та інклюзивним. На державному рівні акцент робиться на стратегічній відповідності міжнародним стандартам, на місцевому – на практичній реалізації потреб через механізми прямої участі. Ключовим успіхом є перехід від моделі «держава вирішує за молодь» до моделі «держава створює умови для рішень молоді».

## **8.2. Участь суб'єктів нормотворення у підготовці та затвердженні документів**

Молодіжна політика в Україні має міжгалузевий характер. Це означає, що нормотворення у цій сфері не обмежене лише одним міністерством, а охоплює цілу систему органів: від законодавчої гілки до місцевого самоврядування. Кожен суб'єкт має свою зону відповідальності, яка визначена Конституцією України та Законом «Про основні засади молодіжної політики».

*Верховна Рада* є єдиним органом законодавчої влади, який формує правовий «каркас» молодіжної політики.

1. Повноваження у сфері молоді:

- Прийняття базових законів: розробка та затвердження законів, що визначають вікові межі молоді, статус молодіжних організацій та гарантії держави.
- Бюджетне регулювання: встановлення обсягів фінансування молодіжних програм через щорічне прийняття Закону «Про Державний бюджет».
- Парламентський контроль: проведення парламентських слухань з питань становища молоді, що стають основою для майбутніх нормативних змін.

2. Роль Комітету ВРУ з питань молоді і спорту:

Це «інтелектуальний центр» молодіжного нормотворення.

Комітет проводить попередній розгляд усіх законопроектів, здійснює їхню фахову експертизу та готує висновки. Він виступає майданчиком, де молодіжні лідери можуть безпосередньо впливати на текст закону ще до його винесення в сесійну залу.

*Президент* не розробляє детальні порядки використання коштів, але він визначає пріоритети розвитку.

Нормотворчі функції:

- Укази про стратегії: Затвердження Національної стратегії державної молодіжної політики. Це документ найвищого стратегічного рівня, якому мають відповідати всі закони та постанови.
- Інституційна підтримка: Створення фондів (наприклад, Фонд Президента України з підтримки освіти, науки та спорту) через відповідні укази.
- Стимулююче нормотворення: Встановлення державних стипендій, премій та грантів для обдарованої молоді, що закріплюється на рівні президентських актів.

*Кабінет Міністрів України* є головним суб'єктом підзаконного нормотворення. Якщо закон каже «що» треба зробити, то постанова Кабміну каже «як».

Ключові напрями нормотворення КМУ:

- Затвердження порядків та процедур: Наприклад, Порядок надання пільгових довгострокових кредитів молодим сім'ям на будівництво житла.
- Державні цільові програми: Розробка нормативних документів, що визначають конкретні заходи, терміни та відповідальних за молодіжну роботу на 5-річні цикли.
- Нормування інфраструктури: Затвердження типових положень про молодіжні центри та молодіжні простори, що дозволяє створювати їх по всій країні за єдиним стандартом.

*Міністерство молоді та спорту* - це центральний орган виконавчої влади, який безпосередньо формує молодіжну політику.

Специфічні функції ММС:

- Розробка галузевих стандартів: Видання наказів щодо професійних стандартів «молодіжного працівника».
- Методологічне забезпечення: ММС видає накази, які регламентують, як проводити конкурси проєктів для молодіжних організацій.

- Міжнародне нормотворення: Підготовка текстів міжурядових угод про молодіжні обміни (наприклад, з Польщею, Литвою, Німеччиною).

*Взаємодія з іншими ЦОВВ:*

ММС координує нормотворення з Міністерством освіти (щодо студентів), Міністерством оборони (щодо національно-патріотичного виховання) та Міністерством економіки (щодо працевлаштування молоді).

*Мін'юст* не є ініціатором молодіжної політики, але він є критичним учасником її формування як державний експерт.

Роль у процесі:

- Правова експертиза: Перевірка проєктів «молодіжних» законів на відповідність Конвенції про захист прав людини.
- Державна реєстрація: Всі накази Мінмолодьспорту, що стосуються прав молоді, підлягають реєстрації в Мін'юсті. Без цього етапу документ не набуває чинності.
- Адаптація до права ЄС: Експерти Мін'юсту перевіряють, чи відповідає нове молодіжне законодавство України нормам Європейського Союзу.

*Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.*

На цьому рівні відбувається «приземлення» загальнодержавних норм до потреб конкретної громади.

Повноваження місцевих рад:

- Локальні програми: Прийняття рішень «Про затвердження комплексної програми "Молодь громади"».
- Створення органів участі: Нормативне затвердження Положення про молодіжну раду при міській чи обласній раді.
- Фінансові акти: Виділення коштів з місцевого бюджету на підтримку молодіжних ініціатив.

Виконавчі органи (департаменти/відділи молоді):

Вони розробляють проєкти рішень, які потім затверджуються депутатами. Саме вони відповідають за те, щоб у нормативному акті громади були враховані інтереси саме місцевої молоді (наприклад, пільги на проїзд чи підтримка молодих фермерів у сільській місцевості).

Процес нормотворення в молодіжній політиці є інклюзивним. Жоден орган не працює в ізоляції:

1. ММС розробляє ідею.
2. Молодіжні ради надають пропозиції.
3. Мін'юст перевіряє законність.
4. Кабмін затверджує механізм.
5. Місцева рада виділяє гроші та реалізує на місці.

Ефективність молодіжної політики залежить від злагодженості всіх суб'єктів. Якщо Верховна Рада прийме якісний закон, але місцева рада не розробить відповідне рішення про фінансування, закон не працюватиме. Тому роль кожного органу – від Міністерства до сільської ради – є критично важливою ланкою в ланцюгу нормотворення.

### **8.3. Забезпечення відповідності нових актів чинному законодавству та державній політиці щодо молоді**

Забезпечення відповідності нових нормативно-правових актів чинному законодавству є обов'язковою умовою функціонування правової системи держави.

Кожен проект акта має проходити ретельну перевірку на предмет його узгодженості з Конституцією України та законами вищої юридичної сили.

Державна політика щодо молоді базується на принципах верховенства права та пріоритетності інтересів молодих громадян у процесі державотворення.

Основним інструментом контролю є юридична експертиза, яку здійснюють правові служби розробників та органи юстиції.

Неузгодженість правових норм може призвести до правової невизначеності та обмеження законних прав і свобод молоді.

Встановлення чітких вікових меж молоді від 14 до 35 років у законодавстві забезпечує єдиний підхід до визначення об'єктів державної політики.

Закон України Про основні засади молодіжної політики виступає фундаментом для розробки всіх підзаконних актів у цій сфері. Усі постанови Кабінету Міністрів України та накази профільних міністерств повинні чітко відповідати положенням цього засадничого закону.

Національна молодіжна стратегія до 2030 року визначає вектори розвитку, яким мають відповідати всі нові ініціативи та нормативні акти.

Державні цільові програми розробляються з урахуванням актуальних викликів, таких як підтримка молоді у період воєнного стану та відновлення країни.

Акти органів місцевого самоврядування мають узгоджуватися з загальнодержавним курсом і не можуть звужувати обсяг прав, визначених на центральному рівні.

Системне планування дозволяє уникнути дублювання функцій між різними органами державної влади у сфері реалізації молодіжної політики.

Міністерство молоді та спорту України виступає головним органом, що формує та реалізує політику, контролюючи її законодавче забезпечення.

Міністерство юстиції України здійснює державну реєстрацію нормативних актів, перевіряючи їх на відповідність чинним стандартам права.

Проекти актів обов'язково проходять антикорупційну експертизу для виявлення факторів, що можуть сприяти зловживанням.

Громадські обговорення є необхідним етапом підготовки актів, що забезпечує врахування думки суб'єктів молодіжної роботи та активістів.

Молодіжні ради при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування здійснюють громадський контроль за змістом нових рішень.

Уповноважений Верховної Ради з прав людини здійснює моніторинг актів на предмет відсутності дискримінаційних норм щодо молодих людей.

Процес набуття членства в Європейському Союзі вимагає повної гармонізації українського законодавства з правом ЄС.

Кожен новий акт у молодіжній сфері аналізується на відповідність європейським стандартам та директивам.

Європейська хартія участі молоді в муніципальному та регіональному житті слугує орієнтиром для впровадження принципів локальної демократії.

Впровадження стандартів молодіжної роботи базується на кращих практиках країн-членів ЄС та вимогах Ради Європи.

Державна політика спрямована на цифровізацію послуг для молоді, що відповідає загальноєвропейським трендам розвитку електронного урядування.

Залучення міжнародної технічної допомоги сприяє адаптації нормативної бази до сучасних глобальних вимог та викликів.

Реалізація соціальних програм, таких як забезпечення молоді житлом, потребує чіткої координації між бюджетним та профільним законодавством.

Нормативні акти, що регулюють волонтерську діяльність, мають бути інтегровані в податкову та соціальну системи держави. Державні гранти для молодіжних ініціатив надаються на підставі прозорих процедур, визначених відповідними нормативними положеннями.

Децентралізація влади вимагає закріплення механізмів участі молоді у статутах територіальних громад.

В умовах воєнного стану розробка актів здійснюється за прискореною процедурою, але з обов'язковим дотриманням конституційних гарантій.

Подальший моніторинг ефективності прийнятих актів дозволяє вчасно вносити зміни для покращення їх практичного застосування.

Постійний аналіз правозастосовчої практики є необхідною умовою для еволюції законодавства про молодь.

Підвищення правової грамотності молодих людей сприяє ефективному захисту їхніх законних інтересів через існуючі правові механізми.

Перспективним напрямком є впровадження автоматизованих систем для аналізу проектів актів на предмет правових колізій.

Ключовим трендом залишається залучення молоді до всіх етапів формування та реалізації державної політики за принципом партнерства.

Координація зусиль між різними гілками влади забезпечує цілісність та комплексність підходів до вирішення проблем молоді. Забезпечення відповідності актів законодавству є гарантією стабільності правового статусу молоді та демократичного розвитку держави.

## ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДО ЕКЗАМЕНУ

1. Поняття та структура системи публічного права України.
2. Принципи побудови системи публічного права: ієрархічність, законність та пріоритет публічного інтересу.
3. Вплив системи публічного права на регулювання суспільних правовідносин у сучасних умовах.
4. Конституційне право як фундаментальна галузь публічного права та основа для галузевого законодавства.
5. Характеристика основних галузей публічного права (адміністративне, кримінальне, фінансове тощо).
6. Поняття та специфіка об'єкта публічного права.
7. Предмет публічного права: сфери суспільного життя, що підлягають державно-владному регулюванню.
8. Критерії розмежування предмета публічного права від предмета приватного права.
9. Визначення межі та обсягу регулювання публічного права в демократичному суспільстві.
10. Методи публічно-правового регулювання: імперативність, диспозитивність та їх співвідношення.
11. Трансформація методів публічного права в умовах цифровізації державного управління.
12. Вплив процесів євроінтеграції на зміну парадигми публічно-правового регулювання в Україні.
13. Класифікація та визначення суб'єктів публічного права.
14. Правосуб'єктність суб'єктів публічного права: компетенція, повноваження та відповідальність.
15. Особливості взаємодії між державними органами, установами та громадянами в публічно-правовій сфері.
16. Поняття процесу нормотворчості як особливої форми державної діяльності.
17. Ключові етапи нормотворчого процесу: від законодавчої ініціативи до набрання чинності.
18. Види нормативно-правових актів у системі публічного права та їх ієрархія.
19. Принципи забезпечення ефективності, законності та наукової обґрунтованості нормотворчості.
20. Публічне право як інструмент регулювання діяльності органів публічного управління.

21. Правові механізми забезпечення ефективного адміністрування та надання публічних послуг.
22. Вплив законодавчих норм на динаміку та якість управлінських процесів.
23. Поняття молодіжної політики та її роль у реалізації конституційних прав та інтересів молоді.
24. Механізми реалізації прав та інтересів молоді органами публічного управління на центральному рівні.
25. Основні виклики у забезпеченні прав молоді в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення.
26. Система нормативно-правових актів, що регулюють молодіжну політику на національному рівні.
27. Особливості нормативного регулювання молодіжної політики на рівні територіальних громад.
28. Принципи розробки нормативних актів, спрямованих на підтримку молодіжних ініціатив.
29. Етапи формування та затвердження нормативно-правових документів у сфері молодіжної політики.
30. Забезпечення відповідності нових нормативних актів державній політиці щодо молоді та чинному законодавству.

### **Список використаних та рекомендованих джерел:**

1. Євгеній Бородин, Владислав Яцук, Ольга Резніченко. Інструменти публічного управління у сфері молодіжної політики. Практичний посібник для публічних службовців - учасників тренінгу за програмою «Молодіжний працівник». 2021. <https://www.youth-worker.org.ua/library/instrumenty-publichnogo-upravlinnya-u-sferi-molodizhnoyi-polityky/>
2. С. В. Петкова. Теорія держави і права: підручник. Київ : Видавничий дім «Гельветика». 2022.
3. Оксенюк А. Поняття, принципи та система публічного управління в адміністративно-політичній сфері. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: "Юридичні науки". Том. 12. № 1 (45). 2025. С. 163-172. DOI: <https://doi.org/10.23939/law2025.45.163>.
4. Yuliia Horenko. Public administration in the conditions of globalization. Публічне управління в умовах глобалізації. 2024. С. 543-564. DOI 10.34132/pard2024.24.10.
5. Горенко Ю. Публічне управління в умовах глобалізації. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2024. № 24. С. 543–564.
6. Піддубна В. Ф. Юридичні особи публічного права як учасники цивільних відносин. *Право та інновації*. 2020. № 4 (32). С. 41–47.
7. Зицик С. Г. Право: конспект лекцій для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти освітньої програми «Митна справа та торгівля» галузі знань 07 «Управління та адміністрування» спеціальності 076 «Підприємництво, торгівля та біржова діяльність» денної та заочної форм навчання. Луцьк : Луцький НТУ. 2022. 454 с.
8. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 26.04.2026).
9. Про правотворчу діяльність: 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 26.04.2026).
10. Про основні засади молодіжної політики: Закон України від 27 квітня 2021 року

№ 1414-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20#Text> (дата звернення: 26.04.2026).

11. Юлія Легеза. Методи публічного управління: адміністративно-правовий аспект. Law. State. Technology, Вип. 2. 2021. С. 25-30.

12. Гришук А.Б. Юридичний документ: поняття, особливості, види. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2025. Серія ПРАВО. Випуск 91: частина 3. С. 35-40.

13. В. А. Кучер. О. А. Машовець. Взаємодія органів державної влади з громадськістю: теорія і практика публічного управління та адміністрування. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. № 1 (75). 2022. С. 45-50.

14. Погорелова З.О. Поняття і структура нормотворчої діяльності держави як одного з видів людської діяльності. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО. Випуск 78: частина 1. С. 52-57.

15. Стешенко Т.В., Голуб А.С., Стрельник В.В. Проблемні питання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування: шляхи подолання недоліків та перспективи розвитку. Юридичний науковий електронний журнал. № 12/2024. 2024. С. 76-80.

16. І. П. Лопушинський, М. О. Дурман, Т. В. Малахова. Механізми забезпечення ефективності публічного управління та результативності адміністрування. Вісник ХНТУ. № 3(82), 2022 р. С. 135-144.

17. С. Грицай. Об'єкт і предмет правового регулювання: сутність, зміст, визначення, співвідношення. Вісник Національної академії правових наук України Том 32. № 3. 2025. С. 87-107.

18. Ганьба О. Б. Окремі особливості кримінально-правових відносин у сфері прикордонної безпеки України. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО. Випуск 66. 2021. С. 183-188.

19. А. І. Кисько. Структура адміністративно-правових відносин щодо формування та реалізації державної політики у сфері підтримання публічної безпеки і порядку. Право та державне управління. №1. 2023. С. 338-344.

20. Чанишева Г., Наньєва М. Правове забезпечення управлінської діяльності менеджерів. Економіка та суспільство. Випуск №30. 2021.

21. Дараганова Н.В. Головні критерії розмежування права на приватне та публічне. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2022. С. 10-14.

22. Власенко В.П. Суб'єкти публічного права: інтерпретаційні аспекти нормативних положень міжнародних правових актів та законодавства України. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО. Випуск 78: частина 1. 2023. С. 14-19.

23. Близнюк С.В. Адміністративно-правовий механізм цифрової трансформації публічного адміністрування. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Кропивницький. 2025. 24с.

24. Терещук В.В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ. 2020.

25. О. О. Дмитрик. Фінансове право: підручник. Одеса : Видавництво «Юридика», 2022. 466 с.

26. Корчака В.М. Конституційно-правові відносини: основні наукові підходи до розуміння. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. Випуск 29. Том 1. 2014.

27. Теорія держави і права: підручник. Київ: Алерта, 2024. 452 с.

28. Є. А. Чернякович. Стадії та юридична техніка нормотворчої діяльності міністерства внутрішніх справ України. Актуальні проблеми держави і права. 2019. С. 247-252.

29. П. С. Покатаєв. Основи публічного управління та адміністрування: навч. посіб. для здобувачів спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». Харків: ТОВ «Оберіг». 2024. 240 с.

30. Л. Р. Наливайко. Практикум із публічного права: практика тлумачення і застосування: навч. посіб. 3-є вид. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2024. 260 с.

31. А.Ю. Олійник. Основи публічного права України: навч. посібник К.: КНУТД, Дніпро: Ліра ЛТД, 2017. 448 с.

32. Адміністративне право. Загальна частина. Мультимедійний навчальний посібник. Національна академія

внутрішніх справ. Кафедра адміністративного права і процесу.  
[https://arm.navs.edu.ua/books/adm\\_pravo\\_zch/nm/lec7.html](https://arm.navs.edu.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec7.html).

33. Дашковська О.Р. Принципи нормотворчої діяльності: загальна характеристика. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. Випуск 35. Частина II. Том 1. 2015. С. 34-36.

Публічне право і нормотворчість. [Текст]: конспект лекцій для здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти освітньої програми «Публічне управління та адміністрування молодіжної політики» галузі знань Д «Бізнес, адміністрування та право» спеціальності D4 «Публічне управління та адміністрування» денної та заочної форм навчання / уклад. С.Г. Зицик. Луцьк. ЛНТУ, 2026 с. 172.

Комп'ютерний набір  
Редактор

С.Г. Зицик  
С.Г. Зицик

Підп. до друку «\_\_» \_\_\_\_\_ 2026 р.  
Формат 60x84/16. Папір офс.  
Гарн. Таймс. Ум. друк. арк. \_\_  
Тираж 50 прим.

Відділ іміджу та промоцій  
Луцького національного технічного університету  
43018, м. Луцьк, вул. Львівська, 75  
Друк – ВІП ЛНТУ