НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

# Державне будівництво та місцеве самоврядування

Збірник наукових праць

*Періодичність випуску — 2 номери на рік*
*Видається з грудня 2001 року*

**Випуск 49**

Харків
«Право»
2025

УДК 340
DOI: 10.31359/1993-0941-2025-49

ISSN 1993-0941 (Print)
ISSN 2706-9095 (Online)

*Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет*
*вченою радою НДІ державного будівництва*
*та місцевого самоврядування НАПрН України*
*(протокол № 6 від 29.05.2025 р.)*

**Засновники видання:**
Національна академія правових наук України,
Науково-дослідний інститут державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України

**Видання внесено до категорії «Б»**
**Переліку наукових фахових видань України у галузі юридичних наук**
(наказ МОН України № 627 від 14.05.2020)

Збірник індексується у міжнародній наукометричній базі даних
**Index Copernicus International**
(Варшава, Польща)

**Державне** будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна (голова) та ін. – Харків : Право, 2025. – Вип. 49. – 588 с.

© Науково-дослідний інститут
державного будівництва
та місцевого самоврядування
НАПрН України, 2025
© ТОВ «Видавничий дім
«Право», 2025

NATIONAL ACADEMY OF LEGAL SCIENCES
OF UKRAINE

SCIENTIFIC RESEARCH INSTITUTE
OF STATE BUILDING
AND LOCAL GOVERNMENT

# State Building and Local Government

Collection of scientific papers

*Frequency: 2 issues per year*
*Published since December, 2001*

**Issue 49**

Kharkiv
«Pravo»
2025

UDC 340
DOI: 10.31359/1993-0941-2025-49

ISSN 1993-0941 (Print)
ISSN 2706-9095 (Online)

*Recommended for publishing and distribution through Internet*
*by the Academic Council of Scientific Research Institute*
*of State Building and Local Government of the National Academy*
*of Legal Sciences of Ukraine*
*(protocol No 6 of 29.05.2025)*

**Founders of the edition:**
National Academy of Legal Sciences of Ukraine,
Scientific Research Institute of State Building
and Local Government of NALS of Ukraine

**The collection is included to the Category "B" of the List**
**of Scientific Professional Editions of Ukraine**
**in the field of legal sciences**
(MES order No. 627 of 14.05.2020)

Indexed in the international database
**Index Copernicus International**
(Warsaw, Poland)

**State** Building and Local Government : coll. of sc. papers / ed. board: S. H. Serohina (a head of the ed. board) et al. – Kharkiv : Pravo, 2025. – Issue 49. – 588 p.

***Editorial team contacts:***
Scientific Research Institute of State Building
and Local Government of NALS of Ukraine,
80, Chernyshevska str., Kharkiv, 61002, Ukraine
**Tel.** + 38 (057) 700-36-69
**E-mail:** ndi_db_ms@ukr.net
**Website:** https://dbms.institute

© Scientific Research Institute of State
Building and Local Government
of NALS of Ukraine, 2025
© Publishing House «Pravo» LLC, 2025

# НАУКОВА РАДА ЗБІРНИКА

**Юрій Барабаш** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

**Сергій Болдирєв** – кандидат юридичних наук, доцент (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

**Олександр Буханевич** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Хмельницький університет управління та права, Україна);

**Людмила Герасіна** – доктор соціологічних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

**Євген Гетьман** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Національна академія правових наук України, Україна)

**Олег Данільян** – доктор філософських наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

**Людмила Дешко** – доктор юридичних наук, професор (Київський національний торговельно-економічний університет, Україна);

**Тетяна Коломоєць** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Запорізький національний університет, Україна);

**Дмитро Лук'янов** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

**Павло Любченко** – доктор юридичних наук, професор (Центральна виборча комісія України, Україна);

**Лариса Наливайко** – доктор юридичних наук, професор (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Україна);

**Олександр Петришин** – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України (Національна академія правових наук України, Україна);

**Ольга Прієшкіна** – доктор юридичних наук, професор (Одеський національний університет імені І. І. Мечникова, Україна);

**Віталій Серьогін** – доктор юридичних наук, професор (Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Україна);

**Олеся Трагнюк** – кандидат юридичних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна)

# РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ ЗБІРНИКА

**Світлана Серьогіна** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (голова редакційної колегії) (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

**Пітер-Алексіс Альбрехт** – професор (Франкфуртський університет імені Гете, Німеччина);

**Тома Бірмонтьєне –** професор (Університет Миколаса Ромеріса, Литва);

**Ірина Бодрова –** кандидат юридичних наук, доцент(заступник голови редакційної колегії) (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

**Валентина Боняк –** доктор юридичних наук, професор (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Україна);

**Оксана Васильченко –** доктор юридичних наук, професор (Київський національний університет імені Тараса Шевченко, Україна);

**Володимир Гаращук** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

**Олена Дашковська –** доктор юридичних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

**Олександр Зозуля** – доктор юридичних наук, доцент (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

**Тетяна Комарова –** доктор юридичних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

**Яна Ленгер –** доктор юридичних наук, професор (Луцький національний технічний університет, Україна);

**Дмитро Лученко –** доктор юридичних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

**Наталя Мішина –** доктор юридичних наук, професор( Національний університет «Одеська юридична академія», Україна);

**Сергій Олейников –** кандидат юридичних наук, доцент( Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

**Олег Петришин –** кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник(Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

**Ігор Процюк –** доктор юридичних наук,професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна);

**Сергій Рабінович –** доктор юридичних наук, професор (Львівський національний університет імені Івана Франка, Україна);

**Олександра Руднєва –** доктор юридичних наук, професор (Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Україна);

**Ганна Христова –** доктор юридичних наук, доцент (Офіс Ради Європи в Україні, Україна);

**Іван Яковюк** – доктор юридичних наук, професор (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна).

# SCIENTIFIC BOARD OF THE COLLECTION

**Yurii Barabash** – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

**Serhii Boldyriev** – Candidate of Juridical Science, Associate Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

**Oleksandr Bukhanevych** – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Khmelnytsky University of Management and Law, Ukraine);

**Liudmyla Herasina** – Doctor of Social Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

**Yevhen Hetman –** Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Ukraine);

**Oleh Danylian –** Doctor of Philosophical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

**Liudmyla Deshko –** Doctor of Juridical Science, Professor (Kyiv National University of Trade and Economics, Ukraine);

**Tetiana Kolomoiets** – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Zaporizhzhia National University, Ukraine);

**Dmytro Lukianov –** Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

**Pavlo Liubchenko –** Doctor of Juridical Science, Professor (Central Election Commission of Ukraine);

**Larysa Nalyvaiko** – Doctor of Juridical Science, Professor (Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Ukraine);

**Oleksandr Petryshyn –** Doctor of Juridical Science, Professor, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Ukraine);

**Olha Priieshkina** – Doctor of Juridical Science, Professor (Odessa I. I. Mechnikov National University, Ukraine);

**Vitalii Serohin –** Doctor of Juridical Science, Professor (V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine);

**Olesia Trahniuk** – Candidate of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine)

# EDITORIAL BOARD OF THE COLLECTION

**Svitlana Serohina** – Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (head of the editorial board) (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine);

**Peter-Alexis Albrecht –** Professor (Goethe University Frankfurt, Germany);

**Toma Birmontienė –** Professor (Mykolas Romeris University, Lithuania);

**Iryna Bodrova –** Candidate of Juridical Science, Associate Professor (deputy head of the editorial board) (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine);

**Valentyna Boniak –** Doctor of Juridical Science, Professor (Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Ukraine);

**Oksana Vasylchenko –** Doctor of Juridical Science, Professor (Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine);

**Volodymyr Harashchuk –** Doctor of Juridical Science, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

**Olena Dashkovska –** Doctor of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

**Oleksandr Zozulia –** Doctor of Law,Associate Professor (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine);

**Tetiana Komarova –** Doctor of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

**Yana Lenher –** Doctor of Juridical Science, Professor (Lutsk National Technical University, Ukraine);

**Dmytro Luchenko –** Doctor of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

**Natalia Mishyna –** Doctor of Juridical Science, Professor (National University «Odesa Law Academy», Ukraine)

**Serhii Oleinykov –** Candidate of Juridical Science, Associate Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

**Oleh Petryshyn –** Candidate of Juridical Science, Senior Researcher (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine);

**Ihor Protsiuk –** Doctor of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine);

**Serhii Rabinovych –** Doctor of Juridical Science, Professor (Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine);

**Oleksandra Rudnieva** – Doctor of Juridical Science, Professor (Scientific Research Institute of State Building of the NALS of Ukraine, Ukraine);

**Hanna Khrystova** – Doctor of Juridical Science, Associate Professor (Council of Europe Office in Ukraine, Ukraine);

**Ivan Yakoviuk** – Doctor of Juridical Science, Professor (Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine).

УДК 342.7
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-11

***О. М. Руднєва,*** д. ю. н. , професор, головний науковий співробітник сектору порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування *НАПрН України*
ORCID ID : 0000-0003-1190-235

# МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ РЕПРОДУКТИВНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ: ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ В НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

***Анотація.*** *У статті аналізуються міжнародні правові стандарти, що регулюють репродуктивні права людини, та їх вплив на національне законодавство України. Особлива увага приділяється основним міжнародним документам, що гарантують репродуктивні права, зокрема Міжнародному пакту про громадянські і політичні права (1966), Міжнародному пакту про економічні, соціальні та культурні права (1966), Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979), а також документам Всесвітньої організації охорони здоров'я і інших міжнародних організацій, що встановлюють стандарти для забезпечення репродуктивного здоров'я і прав.*

*Автор досліджує, як ці міжнародні норми були інтегровані в законодавство України, оцінюючи ефективність їх застосування в реальній практиці. Окремо розглянуто проблеми, пов'язані з невідповідністю на-*

© Руднєва О. М., 2025

*ціональних правових норм міжнародним стандартам у сфері репродуктивних прав, зокрема доступу до контрацептивів, регулювання абортів, боротьби з насильством щодо жінок та збереження репродуктивного здоров’я в умовах збройного конфлікту.*

***Ключові слова:*** *репродуктивні права людини, міжнародно-правове регулювання репродуктивних прав людини,міжнародно-правові стандарти репродуктивних прав людини, імплементація міжнародно-правових стандартів, гарантії реалізації репродуктивних прав людини.*

**Постановка проблеми.** Репродуктивні права людини стали одним із центральних аспектів правозахисної діяльності на міжнародному рівні, оскільки вони впливають на основні свободи і гідність особи. Розвиток міжнародного права в галузі прав людини включає низку актів, що сприяють забезпеченню доступу до репродуктивних послуг та прав, що забезпечують жінкам і чоловікам можливість ухвалювати рішення щодо своєї репродуктивної функції без примусу, дискримінації або насильства. Так, міжнародні правові стандарти репродуктивних прав людини, зокрема, охоплюють такі аспекти, як доступ до контрацепції, безпечні аборти, охорону материнства, захист від насильства і дискримінації, а також забезпечення прав на планування сім’ї.

Актуальність цієї теми для України зумовлена не лише міжнародними зобов’язаннями, а й існуючими проблемами у національному законодавстві та практиці. Оскільки на міжнародному рівні постійно оновлюються та удосконалюються стандарти, важливим є вивчення їх імплементації в національне законодавство, зокрема в контексті забезпечення репродуктивних прав в Україні. Ступінь дотримання цих стандартів є одним із показників рівня розвитку демократичних цінностей у державі та її здатності гарантувати основні права та свободи громадян.

Загальне питання полягає не тільки в юридичному визнанні репродуктивних прав, а й у реальному забезпеченні доступу до цих прав для кожної особи. Проблема ще більше ускладнюється в умовах війни, коли існуючі норми і принципи можуть бути частково чи повністю скомпрометовані.

**Стан дослідження теми.** Проблематика міжнародно-правових стандартів у сфері репродуктивних прав людини та їх імплемен-

тації в національне законодавство активно досліджується як українськими, так і зарубіжними науковцями. У центрі уваги – питання забезпечення прав на репродуктивне здоров'я, доступу до медичних послуг, етичні й правові аспекти застосування допоміжних репродуктивних технологій, а також відповідність національного законодавства міжнародним стандартам.

Серед українських вчених, які системно досліджують репродуктивні права людини в контексті міжнародного права, варто відзначити С. Болдіжар, С. Булеца, М. Громовчук, Т. Длугопольська, Є. Дуліба, Х. Майкут, М .Менджул, Ю. Лебедєва, Л. Наливайко, П. Рабінович, В. Теремецький, М. Хмара та інші. Окремі зарубіжні дослідники зробили значний внесок у розвиток теорії репродуктивних прав, зокрема R. J. Cook, B. M. Dickens, S. Fredricks, Z. Mir-Hosseini.

У наукових колах насамперед звертають увагу на необхідність гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами, однак важливою проблемою є те, що це питання часто розглядається поверхнево. У більшості публікацій науковців з цієї теми фокусується на аналізі міжнародних норм, але не проводиться глибокого аналізу впровадження цих норм у конкретному національному контексті.

Також особливої уваги потребує вивчення впливу збройного конфлікту в Україні на реалізацію та захист репродуктивних прав, зокрема вразливих категорій населення – жінок, переміщених осіб, жертв сексуального насильства та осіб, які втратили доступ до медичних послуг. Зазначене обумовлює необхідність проведення цього дослідження.

**Метою** цієї статті є визначити основні міжнародні правові акти, що регламентують репродуктивні права людини, проаналізувати їх вплив на національне законодавство, сформулювати рекомендації щодо удосконалення національної правової системи з урахуванням міжнародних стандартів та правозахисної практики у досліджуваній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Репродуктивні права є складовою частиною загальних прав людини, що охоплюють основні свободи та права людини в контексті репродуктивного здоров'я та здатності людини самостійно приймати рішення щодо своєї

репродуктивної функції. Міжнародно-правові стандарти в цій сфері стали результатом розвитку глобальних правозахисних механізмів та значної ролі міжнародних організацій, таких як ООН та її спеціалізовані агентства.

Одним із основних міжнародних документів, що визначає репродуктивні права людини, є Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1996). Зокрема, стаття 23 Пакту вказує на право кожної людини на заснування сім’ї та на свободу вибору щодо особистих сімейних обов’язків [11]. Так, цей Пакт містить положення, що забезпечують право на свободу вибору в питаннях родини, а також право на здоров’я, що включає доступ до репродуктивних послуг.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1996) також надає юридичну основу для забезпечення репродуктивних прав, зокрема через положення, що стосуються забезпечення здоров’я, доступу до медичних послуг, включаючи репродуктивну охорону здоров’я та планування сім’ї [12]. Важливо, що наведений Пакт передбачає, що держави-учасниці повинні забезпечити своїм громадянам доступ до послуг в сфері репродуктивного здоров’я і приймати відповідні заходи для забезпечення цього права.

Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979), яка була ухвалена ООН, є ключовим документом, що регулює репродуктивні права жінок на міжнародному рівні. Зокрема, стаття 16 Конвенції вказує на необхідність зниження дискримінації в питаннях шлюбних та сімейних відносин, в тому числі шляхом забезпечення жінкам рівних прав у питаннях репродуктивного здоров’я та доступу до медичних послуг [7]. Так, цей документ містить конкретні положення, що гарантують жінкам право на планування сім’ї, право на доступ до інформації про методи контрацепції та право на медичні послуги для забезпечення репродуктивного здоров’я.

Декларація прав людини ООН (1948) закладає фундамент для багатьох інших міжнародних актів, закріплюючи в пункті 25 право кожної людини на рівний доступ до необхідних медичних послуг, в тому числі тих, що стосуються репродуктивного здоров’я [6]. Це також включає право на доступ до контрацеп-

тивів, інформування та медичну допомогу, спрямовану на захист репродуктивних прав і здоров'я.

Окрім цих основних документів, важливу роль у розвитку міжнародно-правових стандартів у сфері репродуктивних прав відіграють також різноманітні резолюції Організації Об'єднаних Націй, такі як Римський статут Міжнародного кримінального суду (1998), що визнає сексуальне насильство і насильство, пов'язане з репродуктивними правами, як тяжкі міжнародні злочини [16], а також документи, пов'язані з розвитком програм Всесвітньої організації охорони здоров'я та інших міжнародних організацій, що мають пряме відношення до репродуктивного здоров'я.

Важливо, що репродуктивні права людини охоплюють низку базових прав і свобод, що стосуються фізичного та психічного здоров'я, зокрема права на вільний вибір у питаннях репродукції, доступ до медичних послуг для збереження репродуктивного здоров'я, а також право на гідне та безпечне батьківство.

Однією з основних концепцій, що закріплена в міжнародному праві, є право кожної особи на свободу від примусу, насильства та дискримінації в репродуктивних питаннях. Це означає, що жодна особа не повинна піддаватися примусу до аборту чи стерилізації, а також не повинна зазнавати дискримінації через своє рішення щодо репродуктивної функції [9]. Водночас, держава повинна забезпечити доступ до необхідних медичних послуг та інформації, що дозволяє кожній особі здійснювати усвідомлений вибір стосовно свого репродуктивного здоров'я.

Ця концепція реалізується через розробку правових норм і стандартів, що передбачають як право на доступ до медичних послуг (аборти, контрацепція, допомога при пологах), так і правову охорону від насильства, у тому числі репродуктивного, що безпосередньо пов'язане з репродуктивними правами. Важливою складовою є і обов'язок держав, що підписали міжнародні договори, забезпечувати рівний доступ до цих прав для всіх категорій населення, зокрема для уразливих груп, таких як жінки в умовах конфліктів чи жінки, що перебувають у складних соціальних ситуаціях.

Також важливими інструментами для забезпечення дотримання міжнародних стандартів репродуктивних прав є рекомендації міжнародних органів, таких як Комітет Організації Об’єднаних Націй з прав людини та Комітет Організації Об’єднаних Націй з прав жінок, що регулярно надають висновки щодо виконання державами своїх зобов’язань у галузі репродуктивних прав [5]. Наприклад, під час розгляду звітів держав щодо виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979) ці комітети часто визначають прогалини у національному законодавстві та пропонують конкретні рекомендації щодо вдосконалення правової бази та доступу до послуг у сфері репродуктивних прав.

Так, міжнародні правові стандарти вимагають, щоб держави створювали ефективні національні механізми захисту репродуктивних прав, що включають належне законодавство, програми з інформування громадян, а також систему освіти та підготовки медичних працівників, здатних надати якісні послуги в сфері репродуктивного здоров’я.

Доцільно зауважити, що в умовах соціальних та економічних проблем, зокрема в країнах, що переживають збройні конфлікти або значні внутрішні трансформації, імплементація міжнародних стандартів у сфері репродуктивних прав часто стикається з серйозними труднощами. Недостатнє фінансування охорони здоров’я, зниження рівня освіти в деяких країнах, а також культури і традиційні обмеження можуть значно обмежити доступ до репродуктивних послуг. У контексті збройних конфліктів, насильство, в тому числі сексуальне, стає ще однією важливою проблемою, що порушує права жінок на репродуктивне здоров’я, і вимагає від міжнародного співтовариства розробки нових механізмів реагування.

Таким чином, міжнародно-правові стандарти репродуктивних прав людини, хоча й встановлюють важливі юридичні зобов’язання для держав, залишають відкритими питання їх практичної реалізації, що потребує постійного моніторингу, адаптації та реформування національних правових систем.

Слід зазначити, що національне законодавство України в значній мірі відповідає міжнародним стандартам у сфері ре-

продуктивних прав, проте існують прогалини, що не дають змоги повною мірою реалізувати ці права на практиці. Основним нормативно-правовим актом, який регулює питання репродуктивних прав в Україні, є Конституція України, що гарантує основні права і свободи громадян [8]. Однак у контексті репродуктивних прав вона потребує більш чітких та детальних положень, особливо в аспектах, що стосуються доступу до репродуктивних послуг, захисту від насильства та забезпечення прав на аборти.

Також важливою є проблема правової урегульованості доступу до безпечних абортів. Законодавство України надає право жінкам на аборт до 12 тижня вагітності (ч. 6 ст. 281 Цивільного кодексу України; ст. 50 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я») [17, 15], проте процедура є складною, зокрема через необхідність отримання дозволу від лікаря та певні обмеження щодо доступу до цієї послуги в деяких регіонах. В умовах війни цей процес став ще більш ускладненим через відсутність належної медичної інфраструктури, дефіцит ліків і медичного персоналу, що порушує право жінок на доступ до безпечних абортів.

Імплементація міжнародних стандартів також стосується забезпечення доступу до контрацептивів. Законодавчо, в Україні не існує бар'єрів для доступу до контрацептивів, однак на практиці спостерігається низький рівень обізнаності населення про методи контрацепції, а також обмежений доступ до дешевих і якісних препаратів [1]. Це питання стає ще більш актуальним у зв'язку з тим, що війна призвела до зростання числа переміщених осіб, серед яких є чимало жінок, яким важко забезпечити необхідний доступ до медичних послуг.

Утім, слід зауважити, що однією з найбільших проблем є насильство щодо жінок, що набуває особливого масштабу в умовах війни [3]. Війна та збройні конфлікти загострюють проблему насильства, в наслідок чого жінки та дівчата в Україні стикаються з великими труднощами у забезпеченні своїх репродуктивних прав, зокрема через порушення їх доступу до медичних послуг, як-от аборти після зґвалтувань чи інші необхідні процедури.

Варто акцентувати увагу на проблемах імплементації міжнародних стандартів у контексті війни. Так, війна в Україні створила нові виклики для імплементації міжнародних стандартів репродуктивних прав. Зокрема, перебої у наданні медичних послуг, зниження якості медичної допомоги через відсутність кваліфікованих спеціалістів, брак медичних засобів та порушення прав людини на територіях, де активно ведуться бойові дії, призводять до порушення права на репродуктивне здоров'я та безпеку.

Одним із прикладів є зростання випадків насильства, в тому числі сексуального насильства в умовах збройного конфлікту, що призводить до значного збільшення числа випадків небажаних вагітностей серед жертв насильства. Згідно з даними правозахисних організацій, багато жінок, які стали жертвами сексуального насильства, не мають можливості отримати кваліфіковану медичну допомогу через перебої в роботі медичних установ або через страх перед репресіями [2].

Важливо акцентувати увагу на тому, що гарантії реалізації прав людини, зокрема репродуктивних, є основою для успішної імплементації міжнародно-правових стандартів в національне законодавство [13]. Міжнародні документи, такі як Загальна декларація прав людини (1948), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966) та інші спеціалізовані акти, визначають права кожної особи на доступ до медичних послуг, інформації та підтримки в питаннях репродуктивного здоров'я. Однак, навіть коли ці стандарти встановлені на міжнародному рівні, важливо, щоб вони були належним чином впроваджені в національні правові системи. Невиконання цих зобов'язань може призвести до порушення прав людини та створити серйозні бар'єри для громадян, особливо жінок, у реалізації їхніх репродуктивних прав.

Слід також зазначити, що складовою ефективної імплементації міжнародно-правових стандартів репродуктивних прав людини є наявність дієвого громадського контролю [14]. Активна участь громадських організацій, правозахисників та медіа дозволяє не лише відстежувати відповідність національного законодавства міжнародним зобов'язанням, а й оперативно

реагувати на випадки їх порушення. Так, громадський контроль сприяє підвищенню прозорості у прийнятті рішень, забезпечує відкритий діалог між державою та суспільством, а також гарантує, що голоси вразливих груп населення будуть враховані.

Імплементація міжнародних стандартів у національне законодавство має на меті не лише забезпечення доступу до репродуктивних послуг, але й створення сучасної правової бази, що враховує розвиток новітніх біомедичних технологій, насамперед допоміжних репродуктивних технологій, та гарантує захист особи від насильства, дискримінації й примусу у сфері реалізації репродуктивних прав. Особливого значення набуває забезпечення правового регулювання допоміжних репродуктивних технологій (зокрема штучного запліднення, екстракорпорального запліднення, постморальної репродукції [10], гестаційного сурогатного материнства [4], що має відповідати міжнародним стандартам та водночас враховувати етичні, медичні й соціальні аспекти. Їх правова визначеність є важливою умовою реалізації репродуктивних прав людини та захисту прав усіх учасників таких процедур. Тому в контексті імплементації міжнародно-правових стандартів репродуктивних прав кожна країна повинна розробляти не тільки нормативно-правові акти, але й ефективні механізми їхнього застосування, щоб забезпечити реальну можливість для громадян користуватися своїми правами без перешкод.

**Висновки**. На підставі вищезазначеного, вважаємо, незважаючи на позитивні кроки, зроблені Україною щодо інтеграції міжнародних стандартів у свою правову систему, існують значні прогалини, особливо в аспектах доступу до медичних послуг та забезпечення прав жертв насильства. Потрібно ще більше уваги приділяти адаптації національного законодавства до актуальних викликів, зокрема у сфері репродуктивного здоров'я. Важливо, щоб правові механізми були не тільки декларованими, але й ефективно працювали на практиці. Це вимагає активної роботи з удосконалення законодавства, а також розробки спеціальних програм для забезпечення безпеки та доступу до репродуктивних послуг для всіх категорій населення. Необхідно розробити чіткі норми, що забезпечать доступ до безпечних

абортів, а також покращити доступ до контрацепції. Враховуючи сучасні виклики, важливо розробити механізми правової захищеності жінок у разі насильства під час війни.

У контексті забезпечення доступу до репродуктивних послуг, Україна повинна вжити заходів для забезпечення безперебійного доступу до репродуктивних послуг у всіх регіонах, навіть в умовах війни. Це включає в себе не лише правові зміни, а й практичні заходи, такі як забезпечення мобільних медичних бригад, підтримка медичних установ та психологічна підтримка для жертв насильства.

Щодо інтеграції правозахисних стандартів, міжнародно-правові стандарти повинні стати основою для реального удосконалення національної правової системи у сфері репродуктивних прав. Це потребує постійного моніторингу ситуації, взаємодії з міжнародними організаціями та вдосконалення навчання медичних працівників.

Таким чином, імплементація міжнародних стандартів у сфері репродуктивних прав є критично важливою для забезпечення рівності та гідності кожної особи, особливо в умовах війни, коли доступ до базових прав і свобод виявляється під серйозною загрозою. Проте їх ефективна реалізація можливе лише за умов постійної роботи на національному рівні, інтеграції міжнародних норм у внутрішнє законодавство та забезпечення їх практичного застосування. Лише в такому випадку можна досягти дійсного захисту репродуктивних прав, що стане важливим елементом зміцнення правової держави і забезпечення людської гідності в Україні та у світі в цілому.

**Список використаних джерел :**

1. European Contraception Policy Atlas – Ukraine. *European Parliamentary Forum for Sexual&Reproductive Rights (EPF)*. URL: https://www.epfweb.org/node/756
2. In Ukraine, survivors speak out about conflict-related sexual violence. *UN Human Rights Monitoring Missionin Ukraine*. URL: https://ukraine.ohchr.org/en/In-Ukraine-survivors-speak-out-about-conflict-related-sexual-violence
3. Kism di E.,Pitchforth E. Sexual and reproductive health, rights and justice in the warag ainst Ukraine 2022. *Sexual and Reproductive Health*

*Matters*. 2022. Vol. 30, no. 1. DOI: https://doi.org/10.1080/26410397.2022.2052459
4. Nalyvaiko L., Pryputen D., Verba I., Lebedieva Y., Chepik-Trehubenko O. The European Convention on Human Rights and the Practice of the ECtHR in the Field of Gestational Surrogacy. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2023. Vol. 6. No. 2. P. 206–2019. DOI: https://doi.org/10.33327/ajee-18–6.2-n000203
5. Van Leeuwen F. A Woman's Right to Decide? The United Nations Human Rights Committee, Human Rights of Women, and Matters of Human Reproduction. *Netherlands Quarterly of Human Rights*. 2007. Vol. 25, №. 1. P. 97–116. DOI: https://doi.org/10.1177/016934410702500106
6. Загальна декларація прав людини : Декларація Орг. Об'єдн. Націй від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок : Конвенція Орг. Об'єдн. Націй від 18.12.1979 р. : станом на 6 жовт. 1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text.
8. Конституція України. *Офіційний вебпортал парламенту України. Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1996, № 30, ст. 141. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
9. Лебедєва Ю. Конституційно-правове забезпечення свободи репродуктивного вибору особи. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 61–67. DOI: https://doi.org/10.24144/2788–6018.2023.03.11.
10. Лебедєва Ю. В. Нормативно-правове забезпечення реалізації права на посмертне відтворення військовослужбовців та інших осіб: зарубіжний досвід та регламентація в Україні. *Kyiv Law Journal*. 2024. № 1. С. 23–30. DOI: https://doi.org/10.32782/klj/2024.1.3
11. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Пакт Орг. Об'єдн. Націй від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.
12. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : Пакт Орг. Об'єдн. Націй від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text
13. Наливайко Л. Р., Степаненко К. В. Міжнародно-правові стандарти прав людини : навч. посіб. Дніпро : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 184 с. URL: https://er.dduvs.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/3716/МПСПЛ_навч.%20посібник_05.06.19.pdf?sequence=1&isAllowed=y
14. Наливайко Л., Савченко О. Теоретикоправові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : монографія. Київ : ХайТек Прес, 2017. 276 с. URL: https://er.dduvs.edu.ua/

bitstream/123456789/2982/1/Наливайко%20Л.Р._Савченко%20О.В._монографія_
15. Основи законодавства України про охорону здоров'я. *Офіційний вебпортал парламенту України. Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 1993, № 4, ст.19. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801–12#Text
16. Римський статут міжнародного кримінального суду : Статут Міжнар. судів від 17.07.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text
17. Цивільний кодекс України. *Офіційний вебпортал парламенту України. Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2003, №№ 40–44, ст.356. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435–15#Text

**REFERENCES :**

1. European Contraception Policy Atlas – Ukraine. European Parliamentary Forum for Sexual&Reproductive Rights (EPF). URL: https://www.epfweb.org/node/756
2. In Ukraine, survivors speak out about conflict-related sexual violence. UN Human Rights Monitoring Missionin Ukraine. URL: https://ukraine.ohchr.org/en/In-Ukraine-survivors-speak-out-about-conflict-related-sexual-violence
3. Kism di E.,Pitchforth E. (2022). Sexual and reproductive health, rights and justice in the warag ainst Ukraine 2022. Sexual and Reproductive Health Matters. Vol. 30, №. 1. DOI: https://doi.org/10.1080/26410397.2022.2052459
4. Nalyvaiko L., Pryputen D., Verba I., Lebedieva Y., Chepik-Trehubenko O. (2023). The European Convention on Human Rights and the Practice of the ECtHR in the Field of Gestational Surrogacy. *Access to Justice in Eastern Europe*. Vol. 6. №. 2. DOI: https://doi.org/10.33327/ajee-18–6.2-n000203
5. Van Leeuwen F. (2007). A Womans Right to Decide? The United Nations Human Rights Committee, Human Rights of Women, and Matters of Human Reproduction. *Netherlands Quarterly of Human Rights.* 2007. Vol. 25, № 1. DOI: https://doi.org/10.1177/016934410702500106
6. Zahalna deklaratsiia prav liudyny : Deklaratsiia Orh. Obiedn. Natsii vid 10.12.1948 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
7. Konventsiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii pro likvidatsiiu vsikh form dyskryminatsii shchodo zhinok : Konventsiia Orh. Obiedn. Natsii vid 18.12.1979 r. : stanom na 6 zhovt. 1999 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text
8. Konstytutsiia Ukrainy. Ofitsiinyi vebportal parlamentu Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1996, № 30, art. 141.

URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
9. Lebedieva Yu. (2023). Konstytutsiino-pravove zabezpechennia svobody reproduktyvnoho vyboru osoby. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo*. № 3. DOI: https://doi.org/10.24144/2788–6018.2023.03.11
10. Lebedieva Yu. V. (2024). Normatyvno-pravove zabezpechennia realizatsii prava na posmertne vidtvorennia viiskovosluzhbovtsiv ta inshykh osib: zarubizhnyi dosvid ta rehlamentatsiia v Ukraini. *Kyiv Law Journal*. № 1. DOI: https://doi.org/10.32782/klj/2024.1.3
11. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava : Pakt Orh. Obiedn. Natsii vid 16.12.1966 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
12. Mizhnarodnyi pakt pro ekonomichni, sotsialni i kulturni prava : Pakt Orh. Obiedn. Natsii vid 16.12.1966 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text
13. Nalyvaiko L. R., Stepanenko K. V. (2019). Mizhnarodno-pravovi standarty prav liudyny : navch. posib. Dnipro : Dnipropetr. derzh. un-t vnutr. sprav, 2019. 184 s. URL: https://er.dduvs.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/3716/MPSPL_navch.%20posibnyk_05.06.19.pdf?sequence=1&isAllowed=y
14. Nalyvaiko L., Savchenko O. (2017). Teoretykopravovi zasady hromadskoho kontroliu za diialnistiu orhaniv derzhavnoi vlady : monohrafiia. Kyii : KhaiTek Pres. URL: https://er.dduvs.edu.ua/bitstream/123456789/2982/1/Nalyvaiko%20L.R._Savchenko%20O.V._monohrafiia
15. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia. Ofitsiinyi vebportal parlamentu Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1993, № 4, art.19. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801–12#Text
16. Rymskyi statut mizhnarodnoho kryminalnoho sudu : Statut Mizhnar. sudiv vid 17.07.1998 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text
17. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy. Ofitsiinyi vebportal parlamentu Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2003, №№ 40–44, art.356. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435–15#Text

**O. M. Rudneva**

**International Legal Standards of Reproductive Human Rights: Implementation in National Legislation**

***Abstract.*** *The article analyses the international legal standards governing human reproductive rights and their impact on the national legislation of Ukraine.*

*Particular attention is paid to the main international instruments guaranteeing reproductive rights, in particular, the International Covenant on Civil and Political Rights (1966), the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979), as well as documents of the World Health Organization and other international organisations that set standards for ensuring reproductive health and rights.*

*The author examines how these international norms have been integrated into Ukrainian legislation, assessing the effectiveness of their application in real practice. The author also examines the problems associated with the inconsistency of national legal norms with international standards in the field of reproductive rights, including access to contraceptives, regulation of abortion, combating violence against women and preserving reproductive health in the context of armed conflict.*

*It is emphasised that the armed conflict in Ukraine has posed new challenges to ensuring reproductive rights: limited access to medical services, instability of the healthcare system and difficulties in obtaining necessary medicines and services, especially for women in crisis situations.*

*The article also emphasises the importance of ensuring equal access to reproductive services for all categories of citizens and developing special state support programmes.*

*The author suggests that in order to improve the situation in Ukraine, it is necessary to introduce legislative changes that will facilitate greater integration of international standards into national law, which will provide additional protection of women’s reproductive rights, as well as support for equality and democratic principles in society. The article concludes with recommendations for improving law enforcement in this area, which will help ensure an adequate level of reproductive rights protection in the future.*

***Key words:*** *reproductive human rights, international legal regulation of reproductive human rights, international legal standards of reproductive human rights, implementation of international legal standards, guarantees of reproductive human rights.*

УДК 342.7
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-25

***Л. М. Гришко,*** *к. ю. н., старша дослідниця, завідуюча науковим сектором муніципального права та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID:0000-0003-0347-1118

# ДОПОМІЖНІ РЕПРОДУКТИВНІ ТЕХНОЛОГІЇ: КОНСТИТУЦІЙНИЙ ВИМІР

***Анотація.*** *У статті здійснено комплексне дослідження допоміжних репродуктивних технологій у контексті їх конституційно-правового регулювання. На основі аналізу конституційних норм, міжнародно-правових актів, судової практики та наукових доктрин автор формулює підходи до осмислення допоміжних репродуктивних технологій як об'єкта правового регулювання в межах системи конституційного права.*

*Обґрунтовано, що репродуктивні права особи мають розглядатися не лише як медичне або приватне право, а як повноцінний елемент правового статусу людини, що підлягає конституційному гарантуванню. Визначено коло основоположних принципів, що мають бути покладені в основу національного регулювання сфери допоміжних репродуктивних технологій, зокрема принципи людської гідності, недискримінації, поваги до приватного життя, автономії волі та найкращих інтересів дитини.*

*Автор стверджує, що лише інтеграція допоміжних репродуктивних технологій у правову систему крізь призму конституційних засад може*

© Гришко Л. М., 2025

*забезпечити реальний та ефективний захист репродуктивних прав особи.*

***Ключові слова:*** *репродуктивні права людини, конституційно-правове регулювання репродуктивних прав людини, міжнародно-правове регулювання репродуктивних прав людини, конституційно-правове регулювання допоміжних репродуктивних технологій, гарантії реалізації репродуктивних прав людини, нормативно-правові гарантії репродуктивних прав людини, організаційно-правові гарантії репродуктивних прав людини.*

**Постановка проблеми.** Допоміжні репродуктивні технології є ключовим інструментом реалізації репродуктивних прав особи в умовах стрімкого розвитку біомедицини. Їх застосування вже давно вийшло за межі суто медичної чи біоетичної площини, перетворившись на предмет складного юридичного, а відтак – конституційного аналізу. Особливу актуальність проблема набуває в контексті осмислення меж і механізмів реалізації конституційних прав особи на репродуктивну автономію, охорону здоров’я, повагу до приватного життя, а також у сфері визначення правового статусу дитини, народженої за допомогою допоміжних репродуктивних технологій.

В умовах сучасних викликів – як технологічних, так і соціально-правових – держава мусить забезпечити баланс між правами і свободами людини, публічними інтересами та етичними вимогами. Однак у реальній правозастосовній практиці саме ця сфера залишається однією з найменш унормованих і водночас однією з найбільш делікатних. В Україні відсутній комплексний законодавчий акт, котрий би регламентував усі аспекти використання допоміжних репродуктивних технологій. Відтак, на практиці виникає безліч конфліктів: від юридичної невизначеності статусу батьківства у випадку сурогатного материнства до потенційних порушень прав учасників таких процедур, включно з правами дитини.

Конституційно-правова природа проблеми полягає в тому, що, попри проголошення у Конституції України принципів поваги до гідності, свободи, рівності й недискримінації, у національній правовій системі досі не створено узгодженого механізму реалізації репродуктивних прав у рамках новітніх біомедичних практик. Наявна фрагментарність регулювання, підзаконний

характер нормативних актів, відсутність єдиного підходу до етичної оцінки дозволених методик– усе це створює ситуацію правової невизначеності, що потенційно суперечить принципу верховенства права.

Крім того, особливої ваги набуває проблема захисту репродуктивних прав в умовах збройного конфлікту. Воєнний стан, порушення доступу до медичних послуг, переміщення осіб, збільшення кількості вразливих категорій населення посилюють потребу в нормативному переосмисленні цієї сфери. Питання допоміжних репродуктивних технологій більше не може розглядатися як виняткова медична чи приватна справа – воно потребує ґрунтовного переосмислення у контексті конституційно-правової парадигми.

**Стан дослідження теми.** Проблематика правового регулювання допоміжних репродуктивних технологій активно обговорюється як у зарубіжній, так і у вітчизняній правовій науці. Особливо інтенсивно досліджується біоетичний, цивільно-правовий та міжнародно-правовий аспекти допоміжної репродукції. Водночас саме конституційно-правовий вимір залишається недостатньо опрацьованим, особливо у вітчизняному дискурсі. Питання репродуктивних прав у контексті конституційних гарантій традиційно розглядається в загальних рисах, без виокремлення специфіки, пов'язаної із застосуванням технологічно складних форм зачаття.

Зокрема, такі українські науковці, як С. Болдіжар, С. Булеца, М. Громовчук, Т. Длугопольська, Ю. Лебедєва, Л. Наливайко, Н. Парамонов, Х. Майкут, М. Менджул, В. Чечерський зробили вагомий внесок у дослідження репродуктивних прав людини у контексті національного права й міжнародних стандартів. У дослідженнях простежується увага до сімейно-правових та медичних аспектів допоміжної репродукції, включно із сурогатним материнством. Серед зарубіжних авторів фундаментальні напрацювання в сфері правового аналізу репродуктивних технологій належать таким дослідникам, як R. J. Cook, B. M. Dickens, E. Jackson, S. McLean, які системно досліджують правові й етичні аспекти таких технологій, зокрема – в контексті прав людини, тілесної автономії та державного регулювання.

Утім, попри наявність окремих досліджень, загальний рівень доктринального осмислення теми допоміжних репродуктивних технологій у системі конституційного права України залишається недостатнім. Особливо бракує системного підходу до аналізу правової природи таких технологій як складника особистих немайнових прав, а також їхнього місця у структурі взаємин людини і держави. У переважній більшості праць простежується підхід, орієнтований на приватноправовий чи етичний аналіз, без урахування принципів конституціоналізму, що визначають зміст і межі допустимого втручання в особисту сферу громадянина.

Таким чином, у науковому середовищі окреслюється потреба у розробці нової парадигми, що розглядала б допоміжну репродукцію як елемент не лише медичного прогресу, а й юридичної реальності, що потребує належної конституційної оцінки. Зазначене обумовлює наукову новизну та практичну значущість цього дослідження.

**Мета** цієї статті – проаналізувати особливості конституційно-правового регулювання допоміжних репродуктивних технологій як об’єкта правового впливу, визначити фундаментальні засади їх правового статусу, охарактеризувати відповідні гарантії репродуктивних прав людини та окреслити перспективи вдосконалення національного законодавства у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Репродуктивні права – це складова особистих (індивідуальних) прав людини, що випливають із принципу поваги до гідності та свободи людини (ст. 3 Конституції України). Право особи на вільне вирішення питань, пов’язаних із дітонародженням, має розглядатися як прояв автономії волі у сфері приватного життя (ст. 32 Конституції України), а також як елемент права на охорону здоров’я (ст. 49), права на сім’ю (ст. 51) та права на медичну допомогу [13].

У міжнародно-правовому аспекті основою для визнання репродуктивних прав є положення Загальної декларації прав людини (ст. 16), Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [1], Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 8) [2], Конвенції Організації Об’єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок

(CEDAW) [3]. У рішенні Європейського суду з прав людини у справі *Evans v. theUnitedKingdom* (2007) чітко наголошено на тому, що втручання держави у сферу застосування допоміжних репродуктивних технологій(Далі – ДРТ) має бути пропорційним та відповідати легітимній меті [15].

Таким чином, репродуктивна свобода охоплює як негативні (право на невтручання), так і позитивні (право на забезпечення доступу до допоміжних репродуктивних технологій) зобов'язання держави.

Зазначимо, що ДРТ використовуються для подолання безпліддя та забезпечення репродуктивної функції осіб. До ДРТ належать: екстра-корпоральне запліднення, внутрішньо-маткова інсемінація, донорство яйцеклітин та сперматозоїдів, сурогатне материнство тощо [4].

В Україні правове регулювання ДРТ здійснюється переважно підзаконними актами – наказами МОЗ, зокрема Наказом МОЗ України № 787 від 09.09.2013 «Про затвердження Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій» [4]. Водночас у ст. 123 Сімейного кодексу України закріплено загальні правила щодо правового батьківства у разі використання ДРТ [14].

Однак така регламентація має фрагментарний характер і не забезпечує належної конституційно-правової рамки для використання цих технологій. Зокрема, відсутні чіткі гарантії недискримінації осіб, які звертаються до ДРТ, не врегульовані права донорів і сурогатних матерів на рівні закону, не передбачено належного механізму захисту інтересів дитини, народженої внаслідок ДРТ.

Важливо, що сурогатне материнство є найконтроверсійнішою формою ДРТ, що зачіпає межі конституційно допустимого втручання у сферу репродуктивних прав [5]. В Україні дозволено як комерційне, так і альтруїстичне сурогатне материнство. Відсутність спеціального закону зумовлює множинність конфліктів, зокрема щодо: захисту прав сурогатної матері: відсутній механізм добровільного перегляду згоди; права батьків на відмову від дитини, що створює правову прогалину; гарантій прав дитини, яка народжується внаслідок сурогатного материнства (ідентичність, громадянство, юридичний статус).

Європейський суд з прав людини у рішенні *Mennesson v. France* (2014) наголосив на пріоритеті найкращих інтересів дитини [9], що має бути базовим критерієм і в національному регулюванні.

У контексті українського конституціоналізму правове регулювання ДРТ має базуватися на таких принципах:

1. Принцип недискримінації – заборона обмеження доступу до ДРТ за ознаками статі, сімейного стану, віку, сексуальної орієнтації (з урахуванням медичних протипоказань).

2. Гарантії приватності та конфіденційності – збереження таємниці процедури, інформації про донорів/реципієнтів.

3. Забезпечення найкращих інтересів дитини – пріоритет у визначенні правового статусу дитини та порядку встановлення батьківства.

4. Публічна відповідальність держави – держава зобов'язана створити ефективну систему нормативного забезпечення, моніторингу та контролю за використанням ДРТ.

Також зазначимо, що з урахуванням наведеного, перспективними напрямами розвитку нормативної бази в сфері ДРТ є: прийняття спеціального Закону України «Про допоміжні репродуктивні технології», що має на меті комплексно врегулювати правовідносини в цій сфері; удосконалення конституційної доктрини репродуктивних прав, включаючи закріплення окремого положення у Конституції України щодо репродуктивної автономії особи; розширення юрисдикції Конституційного Суду України щодо захисту репродуктивних прав, у разі порушення принципу правової визначеності чи пропорційності обмежень; гармонізація законодавства з міжнародними стандартами, зокрема актами Ради Європи, ВООЗ, ЮНЕСКО з біоетики; запровадження незалежного контролюючого органу з етичного нагляду за застосуванням ДРТ.

У науковій літературі підкреслюється, що свобода репродуктивного вибору особи має бути закріплена на рівні конституційної гарантії, як елемент поваги до приватності, гідності та фізичної автономії. Репродуктивна автономія є продовженням конституційного принципу свободи людини у сфері особистого життя, а отже – не може розглядатися як виняткова сфера ме-

дичного права без належного правового захисту з боку конституційного правосуддя [6].

Наявні підходи до репродуктивних прав в Україні потребують гармонізації з міжнародними зобов'язаннями держави, зокрема в частині регулювання доступу до ДРТ та правового статусу учасників відповідних процедур. Ключовими елементами репродуктивної політики мають бути: транспарентність, етична відповідальність та міждисциплінарний підхід, що враховує як медичні, так і правові, соціальні та моральні аспекти [7].

Окремої уваги заслуговує питання посмертного відтворення, що актуалізувалося у зв'язку з війною в Україні. У наукових дослідженнях вказується на необхідності впровадження правових механізмів, котрі забезпечили б ефективну реалізацію права військовослужбовців на збереження біологічного матеріалу з метою можливого використання після їх смерті [8]. Така практика вже реалізується у правових системах інших країн, що підтверджує потребу її нормативного закріплення і в Україні.

Аспект публічної відповідальності держави, згаданий вище як один з принципів правового регулювання ДРТ, тісно пов'язаний із прозорістю функціонування державних інституцій. Підкреслюється, що доступ до публічної інформації є ефективним інструментом контролю громадськості за дотриманням прав і свобод, зокрема в медико-правовій сфері [9].

Інституціоналізація принципу прозорості також розглядається як демократичний стандарт, що має застосовуватися до діяльності органів, що регулюють доступ до медичних технологій. Як слушно зазначає Л. Наливайко, відкритість процедур і рішень у сфері біомедицини є запорукою довіри суспільства до системи охорони здоров'я [10]. Так, держава повинна не лише формально визнавати репродуктивні права, а й активно створювати умови для їх реалізації – як на рівні нормативної бази, так і шляхом інституційного забезпечення [11]. Важливо враховувати і роль неурядових правозахисних організацій, котрі мають потенціал бути як учасниками громадського контролю за дотриманням прав, так і каталізаторами законодавчих змін у сфері ДРТ[12].

**Висновки.** Допоміжні репродуктивні технології є не лише медичним досягненням, а й викликом для системи конституційного права, що повинна відповідати на нові форми реалізації прав людини в умовах біотехнологічного прогресу. Їхній розвиток стосується самих підвалин конституційного ладу, викликаючи необхідність переосмислення категорій приватної автономії, людської гідності, рівності, а також змісту й обсягу зобов’язань держави перед громадянином у сфері реалізації основоположних прав.

Право на батьківство й материнство, у тому числі через застосування ДРТ, трансформувалося з традиційного біологічного феномену в правовий інститут із глибоким антропоцентричним та аксіологічним навантаженням. Це вимагає від правової системи не лише техніко-юридичного реагування, але й формування нової правової філософії – такої, що визнає право на репродуктивний вибір одним із визначальних проявів людської свободи у XXI столітті.

В Україні відсутній системний, засадничо-орієнтований підхід до врегулювання питань ДРТ. Поточна ситуація є свідченням нормативної інерції, що, у свою чергу, призводить до зростання правової невизначеності, зниження рівня захисту прав учасників репродуктивного процесу та ризику порушення основоположних конституційних гарантій. Правовий вакуум у сфері сурогатного материнства, нестача механізмів захисту прав дитини, недостатня публічна прозорість процесів – усе це ставить під сумнів ефективність наявної моделі.

Поглиблення конституційного підходу до допоміжних репродуктивних технологій є не лише кроком до оновлення законодавства, а й показником зрілості правової системи. Це вимагає переосмислення взаємодії держави, біотехнологій та особистості у сфері, що зачіпає фундаментальні цінності – гідність, автономію волі, право на сім’ю та біологічне самовизначення. У центрі цього процесу має залишатися людина як носій прав і об’єкт найвищого правового захисту. Саме на забезпечення її потреб та свобод має бути спрямована сучасна модель правового регулювання, якщо остання претендує на відповідність принципам демократичної та гуманної держави.

В умовах триваючої збройної агресії проти України проблема репродуктивних прав набуває ще більшої актуальності. Порушення доступу до медичних послуг, тимчасове переміщення осіб, збільшення кількості вразливих категорій населення, загроза життю та репродуктивному здоров'ю військовослужбовців висвітлили структурні прогалини в національному правовому регулюванні ДРТ. Ідеться не лише про недосконаліть норм, а про нездатність системи належно гарантувати ефективну реалізацію репродуктивних прав в умовах надзвичайних викликів. Ці обставини вимагають не тимчасових рішень, а докорінного переосмислення ролі держави в гарантуванні біологічного та морального права людини на продовження роду навіть за межами звичних соціальних і медичних умов.

З огляду на зазначене, перспективним є створення комплексної моделі правового регулювання ДРТ, що відповідала б вимогам правової держави, забезпечувала баланс між правами всіх учасників таких відносин і ґрунтувалася на повазі до людської гідності як найвищої конституційної цінності.

**Список використаних джерел :**


18. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Пакт Орг. Об'єдн. Націй від 16.12.1966 : URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
19. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція Ради Європи від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
20. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок : Конвенція Орг. Об'єдн. Націй від 18.12.1979. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text
21. Про затвердження Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні : Наказ МОЗ України від 09.09.2013, № 787. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1697-13#Text
22. Nalyvaiko L., Pryputen D., Verba I., Lebedieva Y., Chepik-Trehubenko O. The European Convention on HumanRights and the Practice of the ECtHRin the Field of Gestational Surrogacy. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2023. Vol. 6. No. 2. Pp. 206–2019. DOI: https://doi.org/10.33327/ajee-18–6.2-n000203
23. Лебедєва Ю. Конституційно-правове забезпечення свободи репродуктивного вибору особи. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. No. 3. Pp. 61–67. DOI: https://doi.org/10.24144/2788–6018.2023.03.11

24. Nalyvaiko L., Lebedieva Y. Human Reproductive Rights: International Standards, Experience of Ukraine and Lithuania : монографія. Modern Scientific Strategies of Development. 2022. DOI: https://doi.org/10.51587/9781-7364-13395-2022-008-318-336
25. Лебедєва Ю. В. Нормативно-правове забезпечення реалізації права на посмертне відтворення військовослужбовців та інших осіб: зарубіжний досвід та регламентація в Україні. *Київський часопис права*. 2024. № 1. С. 23–30. DOI: https://doi.org/10.32782/klj/2024.1.3
26. Наливайко Л. Р., Вітвіцький С. С. Право на доступ до публічної інформації в контексті контролю громадян за діяльністю держави. *Право і суспільство*. 2014. № 5(2). С. 28–33.
27. Nalyvaiko L. R. Transparencyas a Democratic Standard of the Government Functioning. *Evropsk Politick a Pr vn Diskurs*. 2014. Svazek 1., 4. vyd n . C. 51–62.
28. Наливайко Л., Лебедєва Ю. Репродуктивні права людини: міжнародні стандарти, досвід України та Литви. *European Political and Law Discourse*. 2022. Т. 9, No. 4. С. 60–73. DOI: https://doi.org/10.46340/eppd.2022.9.4.6
29. Наливайко Л. Р., Грицай І., Дніпров О. С. Неурядові правозахисні організації України : навч. посіб. Київ : Хай-Тек Прес, 2014. 432 с.
30. Конституція України : від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
31. Сімейний кодекс України : Кодекс України від 10.01.2002, № 2947-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2002, № 21–22, ст.135. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947–14#Text
32. European Court of Human Rights. № 6339/05, 10.04.2007. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B»itemid»:[«001–80046»]%7D
33. European Court of Human Rights. № 65192/11, 26.06.2014. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B»itemid»:[«001–145179»]%7D

**REFERENCES :**

1. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava : Pakt Orh. Obiedn. Natsii vid 16.12.1966 : URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
2. Konventsiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod : Konventsiia Rady Yevropy vid 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
3. Konventsiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii pro likvidatsiiu vsikh form dyskryminatsii shchodo zhinok : Konventsiia Orh. Obiedn. Natsii vid 18.12.1979. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text

4. Pro zatverdzhennia Poriadku zastosuvannia dopomizhnykh reproduktyvnykh tekhnolohii v Ukraini : Nakaz MOZ Ukrainy vid 09.09.2013. № 787. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1697-13#Text
5. Nalyvaiko L., Pryputen D., Verba I., Lebedieva Y., Chepik-Trehubenko O. (2023). The European Convention on HumanRights and the Practice of the ECtHRin the Field of Gestational Surrogacy. *Access to Justice in Eastern Europe*. Vol. 6. No. 2. DOI: https://doi.org/10.33327/ajee-18–6.2-n000203
6. Lebedieva Yu. (2023). Konstytutsiino-pravove zabezpechennia svobody reproduktyvnoho vyboru osoby. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo*. No. 3. DOI: https://doi.org/10.24144/2788–6018.2023.03.11
7. Nalyvaiko L., Lebedieva Y. (2022). Human Reproductive Rights: International Standards, Experience of Ukraine and Lithuania : monohrafiia. Modern Scientific Strategies of Development. DOI: https://doi.org/10.51587/9781-7364-13395-2022-008-318-336
8. Lebedieva Yu. V. (2024). Normatyvno-pravove zabezpechennia realizatsii prava na posmertne vidtvorennia viiskovosluzhbovtsiv ta inshykh osib: zarubizhnyi dosvid ta rehlamentatsiia v Ukraini. *Kyivskyi chasopys prava*. № 1. DOI: https://doi.org/10.32782/klj/2024.1.3
9. Nalyvaiko L. R., Vitvitskyi S. S. (2014). Pravo na dostup do publichnoi informatsii v konteksti kontroliu hromadian za diialnistiu derzhavy. *Pravo i suspilstvo*. № 5(2).
10. Nalyvaiko L. R. (2014). Transparencyas a Democratic Standard of the Government Functioning. *Evropsk Politick a Pr vn Diskurs*. Svazek 1., 4. vyd n .
11. Nalyvaiko L., Lebedieva Yu. (2022). Reproduktyvni prava liudyny: mizhnarodni standarty, dosvid Ukrainy ta Lytvy. *European Political and Law Discourse*. Voll. 9, No. 4. DOI: https://doi.org/10.46340/eppd.2022.9.4.6
12. Nalyvaiko L. R., Hrytsai I., Dniprov O. S. (2014). Neuriadovi pravozakhysni orhanizatsii Ukrainy : navch. posib. Kyiv : Khai-Tek Pres.
13. Konstytutsiia Ukrainy : vid 28.06.1996. № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1996, № 30, art. 141 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text
14. Simeinyi kodeks Ukrainy : Kodeks Ukrainy vid 10.01.2002. № 2947-III. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2002, № 21–22, art.135. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947–14#Text
15. European Court of Human Rights. № 6339/05, 10.04.2007. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B»itemid»:[«001–80046»]%7D
16. European Court of Human Rights. № 65192/11, 26.06.2014. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B»itemid»:[«001–145179»]%7D

**L. M. Hryshko**

**Assisted Reproductive Technologies : Constitutional Dimension**

***Abstract.*** *The article carries out a comprehensive study of assisted reproductive technologies in the context of their constitutional and legal regulation. Based on the analysis of constitutional norms, international legal acts, judicial practice, and scientific doctrines, the author formulates approaches to understanding assisted reproductive technologies as an object of legal regulation within the framework of the system of constitutional law.*

*It is substantiated that the reproductive rights of a person should be considered not only as a medical or private right, but as a full-fledged element of the legal status of a person, subject to constitutional guarantees. A range of fundamental principles is determined that should be the basis for national regulation of the sphere of assisted reproductive technologies, in particular the principles of human dignity, non-discrimination, respect for private life, autonomy of will and the best interests of the child. Special attention is paid to the analysis of legal risks associated with the lack of special legislation in Ukraine, in particular in the field of surrogacy, as well as legal uncertainty regarding the status of participants in assisted reproductive technologies procedures. The work emphasizes the need to adopt a separate legislative act that would regulate the use of assisted reproductive technologies, while emphasizing the importance of the constitutional dimension of such regulation.*

*The author argues that only the integration of assisted reproductive technologies into the legal system through the prism of constitutional principles can ensure real and effective protection of a person’s reproductive rights. The article also outlines promising areas for the development of legal regulation, including harmonization with international standards, the creation of ethical oversight mechanisms and the expansion of constitutional control instruments in this area.*

*Conclusions are drawn about the need to form a new doctrine of reproductive rights in Ukraine as a component of the public (constitutional) order, which includes not only the declarative recognition of such rights, but also their effective provision in the context of technological development and social transformations.*

***Key words:*** *reproductive human rights, constitutional and legal regulation of reproductive human rights, international legal regulation of reproductive human rights, constitutional and legal regulation of assisted reproductive technologies, guarantees of the implementation of reproductive human rights, regulatory and legal guarantees of reproductive human rights, organizational and legal guarantees of reproductive human rights.*

УДК 340
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-37

***А. М. Мерник,*** *д.ю.н., доцент, провідний науковий співробітник сектору теоретико-методологічних проблем організації державної влади НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID :0000-0002-9762-3057

***Б. М. Сорока,*** *студентка 1 групи 1 курсу факультету слідчої та детективної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID : 0009-0009-5964-252X

# ПРАВО НА СВОБОДУ ВІРОСПОВІДАННЯ ЯК ОСНОВА МІЖРЕЛІГІЙНОЇ ТОЛЕРАНТНОСТІ У СУЧАСНОМУ ВИМІРІ

***Анотація:*** *Стаття присвячена аналізу права на свободу віросповідання як ключового елементу демократичного суспільства та основи міжрелігійної толерантності. Розкривається історичне становлення релігії як соціального феномену та її еволюція від первісних вірувань до сучасних форм релігійного плюралізму. Досліджено взаємозв'язок між релігією та правом, висвітлено внесок античних та просвітницьких мислителів у формування ідеї відокремлення церкви від держави.*

*Особлива увага приділена поняттю світської держави та її реалізації в конституційних системах, зокрема, Франції, США, України, а також*

© Мерник А. М., Сорока Б. М., 2025

*порівняльному аналізу з теократичними режимами Ірану та Саудівської Аравії. Підкреслюється значення балансу між правом на свободу віросповідання та захистом громадського порядку і безпеки. Наголошується актуальність забезпечення міжрелігійного миру в умовах глобалізації.*

***Ключові слова:*** *права людини, свобода віросповідання, релігія, толерантність, світська держава.*

**Актуальність.** На сьогодні, право на свободу віросповідання – одна з найважливіших свобод людини, закріплених як у міжнародних, так і в національних правових актах. Це право гарантує кожному можливість вільно обирати, змінювати або не сповідувати жодної релігії без страху переслідування чи дискримінації. У сучасному суспільстві, де постійно зростає рівень міжкультурної взаємодії, питання міжрелігійної комунікації набуває особливого значення.

Україна, як багатоконфесійна держава, також стикається з труднощами у цій сфері. Конституція України [9] гарантує свободу совісті (стаття 35), однак, реалізація цього права не завжди є безперешкодною. Не можна ігнорувати той факт, що у багатьох країнах спостерігаються випадки порушення рівноправності громадян залежно від їх релігійних переконань. Важливо зазначити, що світові тенденції також підтверджують актуальність цього питання.

Дослідження Gallup International (2024) показало, що 63% людей у світі ідентифікують себе як релігійні, тоді як 37% не належать до жодної релігії або вважають себе атеїстами. При цьому, за різними оцінками, у світі існує від 400 до 10 000 релігійних течій, що ускладнює їх класифікацію [8]. Така різноманітність створює додаткові загрози для підтримки толерантності у міжконфесійних відносинах.

Гарантування свободи віросповідання та релігійної толерантності є вирішальними чинниками для підтримки суспільної злагоди та стабільності. Ігнорування цих принципів може призвести до соціальної напруги, конфліктів і порушення прав людини.

Таким чином, право на свободу віросповідання є не лише індивідуальним правом кожної людини, а й важливою складо-

вою демократичного суспільства. Необхідне не лише правильне декларування цього права, а й створення ефективних механізмів його реалізації. Дотримання яких гарантуватиме гармонійне співіснування різних релігійних спільнот та зміцнить засади демократичного правопорядку.

**Метою** статті є аналіз місця релігії в житті людини, її взаємозв’язку з державою; дослідження процесу становлення та розвитку свободи віросповідання; розкриття принципів функціонування світської держави в умовах сучасності.

**Аналіз останніх публікацій.** Різні аспекти свободи віросповідання та міжрелігійної толерантності були розглянуті у роботах різних дослідників, зокрема, Д. Вовк [6], В. Гусєв [7], П. Романюк [11], Х. Мартінес-Торрон та М. Валеро-Естареллас [3], А. Морла [4], Н. Ал-Карбі та С. Ал-Карбі [1], та інших.

Х. Мартінес-Торрон, та М. Валеро-Естареллас у своїй роботі «Міжрелігійний діалог зі світської точки зору: деякі ідеї та досвід» [3] зазначають, що міжрелігійний діалог відрізняється від діалогу між державами та релігійними громадами та є одним із головних інструментів, який може сприяти створенню атмосфери релігійної толерантності та поваги в сучасних суспільствах. Автори аналізують ініціативи та досвід міжрелігійного діалогу на європейському та американському континентах, а також пропонують ідеї щодо ролі світських держав у сприянні міжрелігійному діалогу та гарантуванні автономії релігійних громад.

У своїй праці «Розуміння взаємозв’язку між релігійністю та міжрелігійним діалогом» [4] А. Морла підкреслює, що спочатку релігійність досліджували за допомогою спрощених показників, таких як відвідування церкви, недооцінюючи притаманну релігії різноманітність. Однак значний прогрес відбувся з розмежуванням внутрішньої та зовнішньої релігійної орієнтації. У роботі автор розглядає два підходи: релігійний фундаменталізм і його протилежність – постійний релігійний пошук, крайні прояви яких можуть бути пов’язані з упередженнями. Також підкреслюється потенційна роль міжрелігійного діалогу в критичному дослідженні релігійних переконань і зменшенні упереджень. Незважаючи на складність, дослідження свідчить про те, що міжрелігійний діалог може сприяти толерантності

та взаєморозумінню між людьми різних релігійних переконань, сприяючи розбудові миру в контексті релігійного та культурного розмаїття. Міжрелігійний діалог постає як цінний інструмент для боротьби з упередженнями шляхом сприяння рефлексії та взаєморозумінню, що потенційно могло б сприяти зменшенню релігійних упереджень і просуванню миру в контексті релігійного розмаїття.

Н. Ал-Карбі та С. Ал-Карбі у своїй роботі «Роль громадських ініціатив у мирному співіснуванні: філософський та релігійний аналіз соціальної гармонії в суспільстві ОАЕ» [1] досліджують роль громадських ініціатив у розвитку мирного співіснування в суспільстві ОАЕ через призму філософської та релігійної точок зору. Використовуючи описовий та аналітичний підхід, автори демонструють, як ці ініціативи сприяють розвитку толерантності, соціальної злагоди та міжрелігійного діалогу в різноманітному суспільстві. Результати дослідження показують, що громадські ініціативи в ОАЕ відіграли важливу роль у розвитку культури толерантності та мирного співіснування, подолання культурних і релігійних відмінностей. Ці ініціативи вирізняються інклюзивним характером, залученням різних груп суспільства та різноманітністю заходів, які сприяють взаєморозумінню та повазі. У дослідженні зроблено висновок, що ОАЕ створили унікальну модель релігійної та культурної гармонії завдяки своїм громадським ініціативам, які спираються як на філософські цінності, так і на релігійні вчення. Є рекомендації посилити інституційну співпрацю та розширити участь громадськості в цих ініціативах, щоб забезпечити подальший успіх. Крім того, рекомендується інтегрувати толерантність і мирне співіснування в навчальні програми, плекаючи ці цінності з раннього віку, щоб прищепити їх прийдешнім поколінням.

**Виклад основного матеріалу.** У контексті співвідношення з правом можна визначити, що релігія є системою світоглядів на основі віри у надприродні сили, що зумовлена дотриманням певних правил та культових дій, спрямованих на зв’язок людини з Богом (богами).

Аналіз засвідчує, що релігія виникла ще в доісторичні часи, коли у людини зародилися питання щодо причин власного іс-

нування та функціонування світу навколо. Археологічні та антропологічні дослідження свідчать, що перші релігійні вірування з'явилися в епоху пізнього палеоліту (близько 35–40 тис. років тому) разом із розвитком абстрактного мислення та формування первісних культів [11].

Слід зауважити, що у той час релігія виконувала низку важливих функцій. В першу чергу, вона передувала створенню людиною системи світогляду, що пояснював непередбачуваність та різноманітність природи. Для такого світогляду притаманним було присвоювання усім об єктам навколишнього середовища антропоморфних якостей, значущість магічних ритуалів та обрядів.

Не менш важливого значення набувала релігія у формуванні моральних норм та регулятивів у первісному суспільстві. А саме, вона сприяла утворенню системи табу – категоричних імперативів, що не потребували пояснення, але несли за собою негативні наслідки. З плином часу релігія була вже не лише джерелом пояснення першопричини світу, а й важливим соціальним феноменом, що врегульовував відносини між людьми та був передумовою формування перших державних утворень.

Із розвитком соціальних відносин релігія почала виконувати важливу інтегративну функцію у формуванні суспільних і державних інституцій. У Стародавньому Єгипті, Месопотамії, Греції та Римі релігія була основою законодавства та політичної влади. Наприклад, у Єгипті фараон вважався «сином богів» і посередником між людьми та божеством, що легітимізувало його абсолютну владу. Варто також звернути увагу на те, що релігійні норми мали великий вплив на становлення соціальної стратифікації. Духовні жерці вважалися носіями сакральних знань у сфері медицини, освіти та астрономії. Подібний вплив спостерігався і в середньовіччі, коли церква відігравала ключову роль у збереженні знань, розвитку права та міжнародної дипломатії.

Поступово релігійні вірування, що початково існували у формі анімізму, фетишизму, тотемізму та шаманізму, трансформувалися у складніші системи вірувань – політеїзм та, зрештою, монотеїзм. А саме, вірування в єдиного Бога, творінням

якого є все суще, при цьому виключаючи існування інших божеств. З поширенням монотеїстичних релігій, таких як юдаїзм, християнство та іслам, з’явилися уявлення про єдиний абсолютний моральний закон, що мав універсальний характер. Проте, не дивлячись на такий динамічний розвиток, ще довгий час релігійний догматизм не передбачав свободи вибору віри.

Перехід до ідеї релігійної толерантності відбувався поступово. Зростання уявлень про свободу віросповідання стало можливим шляхом змін у філософських та правових концепціях, що формувалися протягом багатьох століть. Великих зусиль у цей процес доклали як античні мислителі, так і філософи Нового часу. Вперше концепцію відокремлення держави від релігії сформулював давньоримський юрист Доміцій Ульпіан (170–223 рр. н.е.), що був одним із провідних правознавців пізньої Римської імперії. Однією з ключових ідей Ульпіана була концепція поділу права на публічне та приватне, що заклало основи для майбутнього відокремлення впливу держави на релігію. У Дигестах Юстиніана давньоримський юрист зазначав: «Публічне право стосується організації Римської держави, приватне ж – вигоди окремих осіб» [5]. Він також наголошував, що сакральне право не входить у сферу публічного права, адже стосується богів, а не державного управління. Під сакральним правом Ульпіан розглядав сферу регулювання взаємодії людини з Богом, організації релігійних культів та храмів, проведення ритуалів та вшанування богів. Натомість, публічне право, як вважав юрист, було пов’язане з організацією суспільства та державного порядку, регулюванням відносин між державою та її громадянами. Це положення вказувало на необхідність виокремлення релігійних питань, як духовних інтересів кожної особи. Таким чином, ідея Ульпіана про поділ публічного та сакрального права стала основою для принципу відокремлення церкви від держави, що, на сьогодні, діє у багатьох сучасних правових системах (Франція, США, Україна та інші).

Також значний внесок у розвиток свободи віросповідання зробив Джон Локк (1632–1704) – один із найвпливовіших філософів епохи Просвітництва, який сформулював концепцію природних прав людини, принципів конституціоналізму та ідей

релігійної толерантності. Його трактат «Лист про віротерпимість» (A Letter Concerning Toleration, 1689) став першим фундаментальним теоретичним обґрунтуванням свободи віросповідання та принципу невтручання держави у релігійні питання. Розгляньмо основні положення даного трактату. Філософ наголошував, що держава не має права втручатися у релігійні переконання громадян. Він чітко розмежовував функції держави та церкви. На його думку, держава повинна забезпечувати у суспільстві громадський порядок та гарантувати своїм громадянам захист їх прав та свобод. Церква ж, у свою чергу, є добровільним об'єднанням людей для поклоніння Богу і що важливо вона немає права нав'язувати свої догми силою. Згідно з думкою автора, релігійна віра не повинна бути нав'язаною. Основний аргумент Локка полягав у тому, що жодна релігія не може претендувати на абсолютну істину, оскільки знання людини обмежені. Він стверджував, що релігійні переконання не можна змінити шляхом примусу, у зв'язку з тим, що віра є внутрішнім переконанням, яке не піддається зовнішньому контролю. «Кожному належить турбота про власну душу, сам він і тільки сам мусить турбуватися про неї» [7, с. 47]. Ніхто не може мати якогось права зазіхати на громадянські блага один одного і віднімати один в одного власність на підставі релігійних міркувань. У праці простежується розмежування політики та релігії. Локк вважав, що державне втручання у сферу релігії породжує релігійні війни та нестабільність. Він писав: «державна влада не має державним законом приписувати символ віри». Джон Локк також виступав проти участі церкви у функціонуванні держави. Такий погляд був спрямований проти католицької моделі влади, в якій Папа Римський мав вплив на політичні рішення європейських монархів. Отже, Ідея Джона Локка про свободу віросповідання стала фундаментальною для розвитку сучасних демократичних держав. Він довів, що держава не повинна втручатися у релігійні переконання людей, а церква – у політичне управління. Його погляди вплинули на формування принципу світської держави, який визначав державу з таким устроєм, де релігія є відокремленою від неї, і яка регулюється на основі громадянських, а не релігійних норм.

У сучасному вимірі, принцип світської держави є ключовим аспектом для забезпечення нейтральності держави у питаннях правового регулювання свободи віросповідання, а також для відокремлення релігії від політичної влади. Важливим аспектом у цьому принципі є гарантування рівності перед законом для усіх громадян в незалежності від їх релігійних переконань та надання можливості створення та вільного функціонування різних релігійних конфесій.

Варто зауважити, що існують держави в яких віросповідання має значний вплив на структуру політичної влади. До прикладу, Іран, який є теократичною державою, в якій релігія відіграє вирішальне значення у формуванні та функціонуванні державної влади. У 1979 році, внаслідок Ісламської революції, в Ірані було закріплено унікальну форму правління – ісламська республіка, а основою законодавства – ісламське право шаріат. Це зумовило панування принципу вілаят-аль-факих, згідно з яким духовний лідер здійснює нагляд за усіма гілками влади.

У Саудівській Аравії діє схожа правовий підхід, що базується на принципах ісламської теократії. Країна визнає основними джерелами законодавства Коран та Сунну, а свобода віросповідання у країні зазнає чималих обмежень. Іслам визнається єдиною легітимною формою віри, тоді як інші релігії піддаються дискримінації. Підсумовуючи, можемо стверджувати, що державний устрій Ірану та Саудівської Аравії є прямим антиподом принципу світської держави.

У контрасті постає становище секуляризації у конституційних засадах нової Турецької Республіки. Туреччина є однією з небагатьох країн в якій попри більшість мусульманського населення є закріпленим принцип світської організації держави. Вагомий вклад у такі значні зміни внесли реформи Мустафи Кемаля Ататюрка у 1923 році, що були спрямовані на модернізацію, секуляризацію та західну орієнтацію Туреччини. Однак принцип світської держави, як пам'ятаємо, включає взаємне відокремлення як релігії від держави, так і держави від релігії. У цій сфері Туреччина не забезпечила своєї нейтральності, позаяк створила інституцію – Директорат у справах релігії, що контролює ісламські установи.

Розглядаючи приклади світських держав, наголосимо, що законодавчо світський характер держави закріплений, зокрема, у Конституції Франції. У статті 1 зазначено: «Франція є неподільною, світською, демократичною та соціальною Республікою. Вона забезпечує рівність перед законом усіх громадян, незалежно від походження, раси чи релігії. Вона поважає усі віросповідання» [10, с. 6]. Такий конституційний підхід є досить досконалим для формування практичного простору міжрелігійної толерантності. Також законодавчим закріпленням світськості у Франції є «Закон про відокремлення церкви від держави» від 9 грудня 1905 року.

У Сполучених Штатах Америки діє схожий підхід, відповідно до якого Перша поправка до Конституції встановлює: «Конгрес не має права видавати закони щодо впровадження будь-якої релігії чи заборони вільно сповідувати її, а також не має права видавати закони, що обмежують свободу слова, друку і права народу мирно збиратися і звертатися до уряду з проханням усунути якусь кривду».

В Україні світська форма організації держави закріплена у статті 35 Конституції України, яка проголошує: «Кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей. Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви. Жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова. Ніхто не може бути увільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань. У разі якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, виконання цього обов'язку має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою» [9].

Аналізуючи зміст цієї статті, можемо одразу помітити, що вона враховує не лише відокремлення держави від церкви

та навпаки, а й суперечливості віри в питаннях військового обов’язку та, що не менш важливо, питання обмеження релігії. Ця проблематика постає важливим аспектом, адже питання свободи віри та обмеження віри мають дуже тонку грань. Згідно зі статтею 35 людина може вірити у будь-що, навіть якщо вона сама вигадає собі свою віру, своїх ідолів, свої ритуали. Саме цією статтею захищається дистанціювання держави від внутрішніх почуттів людини, адже згадаймо, що норми Конституції України мають пряму дію. Проте, держава не може ігнорувати ту небезпеку для громадського порядку, яка може виникнути через фанатичні дії осіб.

Представники німецької класичної філософії Іммануїл Кант, Георг Гегель та інші розглядали питання загальної волі, позитивної та негативної свободи, обмеження моральним законом. Спираючись на їх погляди можемо дійти висновку, що свобода та обмеження є полярними поняттями, тобто вони взаємовключають та взаємовиключають одне одного. Обмеження – задля свободи, її безпечної реалізації та гарантування.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що релігія є давнім суспільним феноменом, який займав важливе місце в дійсності людини, соціуму, держави. Проте, з часом виникають сумніви у необхідності участі церкви у житті держави. Всім відомий принцип верховенства права, у цьому контексті, вказує на рівність усіх громадян перед законом.

Свобода віросповідання з часом набувала нових характеристик та змінювалась. З’явилося розуміння необхідності встановлення розбіжностей між функціями та колами впливу релігії та держави (не у всіх державах).

Віросповідання є частиною побуту та основою життєвих орієнтирів для людини. У житті суспільства вона виконує функцію духовного виховання. Вперше ідеї поділу сакрального та публічного простору з’явилися ще в епоху пізньої Римської імперії (Доміцій Ульпіан), та розвивалось пізніше в епоху Просвітництва. Філософ Джон Локк обґрунтував принципи релігійної толерантності та невтручання держави в релігійні справи. Ідеї Локка стали основою концепції світської держави.

У сучасному світі більшість демократичних країн закріплюють принцип світської держави у своїх конституційних актах. Наприклад, Франція, США та Україна мають чіткі правові норми, які гарантують свободу віросповідання, рівність усіх громадян незалежно від релігії та невтручання держави у справи церкви. Водночас існують держави з теократичною формою правління, зокрема Іран та Саудівська Аравія, де релігія безпосередньо впливає на політичну систему та обмежує свободу релігійних меншин.

Викладене зумовлює необхідність дотримання балансу між правом на свободу віри та необхідністю захисту громадського порядку, моральності й безпеки. Конституція України, зокрема стаття 35, чітко відображає баланс між правом на свободу віри та захистом громадського порядку.

На сьогодні, у світі існує безліч різних релігій, що зумовлює можливість конфлікту, адже одні конфесії можуть не визнавати інших. Наслідки цих конфліктів можуть бути різними, від словесної суперечки до збройного нападу великих масштабів. На разі, це питання є дуже актуальним з огляду на збройну агресію ісламського угрупування ХАМАС проти Ізраїлю. Даний конфлікт має, в тому числі, релігійне підґрунтя, що призвело до масованих нападів на мирних жителів та великої кількості жертв. Держава як політична організація повинна реагувати на подібні загрози та виклики, забезпечуючи безпеку своїх громадян, міжрелігійний мир і запобігаючи радикалізації.

**Список використаних джерел:**

1. Al-Karbi, N. N., Al-Salhi, N. R., Al-Karbi, S. N. (2025). The role of community initiatives in fostering peaceful coexistence: a philosophical and religious analysis of social harmony in uae society. *European Journal for Philosophy of Religion,* № 17(1), pp. 162–182.
2. Jorn Locke. (2010). A letter concerning toleration and other writings. *Online Library of Liberty*. pp. 1–141. URL: https://oll-resources.s3.us-east-amazonaws.com/oll3/store/titles/2375/Locke_1560_EBk_v6.0.pdf
3. Mart nez-Torr n, J., Valero-Estarellas, M.-J. (2025). Interreligious dialogue from a secular perspective: Some ideas and experiences. Religion and foreign affairs: Interreligious dialogue, diplomacy and peacebuilding, pp. 59–78.

4. Morla, A. V. (2025). Understanding the relationship between religiousness and interreligious dialogue. Religion and foreign affairs: Interreligious dialogue, diplomacy and peace-building, pp. 127–142.
5. The Institutes of Justinian : Book 1 ( Scott ). The Roman Law Library (Last Update:January 25, 2015 ). URL: https://droitromain.univ-grenoble-alpes.fr/Anglica/just1_Scott.htm
6. Вовк Д. В. Право і релігія: загальнотеоретичні проблеми співвідношення: монографія. Харків: Право, 2009. 67–118 с. URL : https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFII_2010/Vovk_2009.pdf
7. Гусєв В. І. Нариси з історії філософії Нового часу. Національний Університет «Києво-Могилянська академія». Київ : НаУКМА, 2020. 43–71 с.
8. Дві третини світового населення є віруючими, – результати дослідження Gallup International. *Католицький Оглядач*. 18.04.2015. URL: https://catholicnews.org.ua/dvi-tretini-svitovogo-naselennya-ie-viruyuchimi-rezultati-doslidzhennya-gallup-international/?utm_source=chatgpt.com
9. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1996, № 30, ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
10. Конституція Французької республіки (прийнята на референдумі 4 жовтня 1958 р.). Переклад з франц., укладач : Романюк П. В. Серія «Законодавство зарубіж. країн». Харків : «Право», 2015. 68 с. URL:https://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/127/1pdf?srsltid=AfmBOorQJ3sVtKyYDima9y3_mKH6Q_28a9O1mliuF_Y7fD62YOP5wvNg
11. Культура епохи верхнього палеоліту. *Освіта.UA*. 16.10.2010. URL: https://ru.osvita.ua/vnz/reports/culture/10843/

**REFERENCES:**

1. Al-Karbi, N. N., Al-Salhi, N. R., Al-Karbi, S. N. (2025). The role of community initiatives in fostering peaceful coexistence: a philosophical and religious analysis of social harmony in uae society. *European Journal for Philosophy of Religion*, № 17(1).
2. Jorn Locke. (2010). A letter concerning toleration and other writings. *Online Library of Liberty*. URL:https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2375/Locke_1560_EBk_v6.0.pdf
3. Mart nez-Torr n, J., Valero-Estarellas, M.-J. (2025). Interreligious dialogue from a secular perspective: Some ideas and experiences. Religion and foreign affairs: Interreligious dialogue, diplomacy and peace-building.
4. Morla, A. V. (2025). Understanding the relationship between religiousness and interreligious dialogue. Religion and foreign affairs: Interreligious dialogue, diplomacy and peace-building.

5. The Institutes of Justinian : Book 1 ( Scott ). The Roman Law Library (Last Update : January 25, 2015 ). URL: https://droitromain.univ-grenoble-alpes.fr/Anglica/just1_Scott.htm
6. Vovk D. V.(2009). Pravo i relihiia: zahalnoteoretychni problemy spivvidnoshennia: monohrafiia. Kharkiv: Pravo. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFII_2010/Vovk_2009.pdf
7. Husiev V. I. (2020). Narysy z istorii filosofii Novoho chasu. Natsionalnyi Universytet «Kyievo-Mohylianska akademiia». Kyiv : NaUKMA.
8. Dvi tretyny svitovoho naselennia ye viruiuchymy, – rezultaty doslidzhennia Gallup International. *Katolytskyi Ohliadach*. 18.04.2015. URL: https://catholicnews.org.ua/dvi-tretini-svitovogo-naselennya-ie-viruyuchimi-rezultati-doslidzhennya-gallup-international/?utm_source=chatgpt.com
9. Konstytutsiia Ukrainy : vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 1996, № 30, art. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
10. Konstytutsiia Frantsuzkoi respubliky (pryiniata na referendumi 4 zhovtnia 1958 r.). Transl. : Romaniuk P. V. (Ed.).(2015). Seriia «Zakonodavstvo zarubizh. krain». Kharkiv : «Pravo». URL:https://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/127/1–13.pdf?srsltid=AfmBOorQJ3sVtKyYDima9y3_mKH6Q_28a9O1mliuF_Y7fD62YOP5wvNg
11. Kultura epokhy verkhnoho paleolitu. *Osvita.UA*. 16.10.2010. URL: https://ru.osvita.ua/vnz/reports/culture/10843/

**A. M. Mernik, B. M . Soroka**

**The Right to Freedom of Religion as the Basis of Interreligious Tolerance in the Modern Dimension**

***Abstract.*** *The article examines religion as a complex social phenomenon closely linked to law and the institutional development of society. The research is based on the understanding of religion as a system of worldview concepts that originated in prehistoric times and served as a means of explaining the surrounding reality. The authors emphasize that religion played a key role in the formation of primary behavioral norms, moral taboos, traditions, and cultural foundations of coexistence in pre-civilizational communities. Over time, these elements acquired political significance, contributing to the emergence of early forms of statehood.*

*At the core of the study is the gradual development of relations between the religious sphere and state power, beginning with the classical era, when the question of the limits of sacred influence on public law was first raised.*

*In particular, the article highlights the ideas of Domitius Ulpian, who justified the distinction between public and sacred law, which became the foundation for the later development of the concept of the secular state. Significant attention is also given to the philosophical views of John Locke, who during the Enlightenment proposed a legal model that recognized freedom of conscience as an inalienable human right.*

*The study incorporates contemporary statistical data indicating that 63% of the global population identifies as religious, while religious diversity encompasses between 400 to 10,000 different faith communities worldwide, underscoring the complexity of maintaining interreligious harmony in modern society. The research examines how this religious pluralism creates both opportunities for dialogue and challenges for tolerance implementation.*

*The article also explores how the principles of freedom of religion are implemented in the modern world across countries with different political and legal systems. A comparative analysis is provided of models of secular states (France, the United States, Ukraine), as well as theocratic states (Iran, Saudi Arabia), where religion plays a defining role in political power. Special attention is given to the unique case of Turkey, which demonstrates the complexities of maintaining secular principles in a predominantly Muslim society through institutional mechanisms like the Directorate of Religious Affairs.*

*The authors stress that freedom of religion is not absolute and may be limited by law in cases where religious activity poses a threat. It is emphasized that religion should not be used as a tool of political influence, and the right to religious belief must be grounded in the principles of equality, tolerance, and non-interference of the state in the spiritual life of its citizens.*

*In conclusion, the article underscores that religion, as an ancient and influential element of social life, should maintain autonomy in the spiritual domain without interfering in the functioning of the state – just as the state should not impose any religious worldview on its citizens. The right to freedom of religion is not only an individual right, but also an important mechanism for maintaining interreligious peace, social stability, and democratic development. Its effective implementation requires the creation of a legal environment that simultaneously guarantees freedom of belief, respect for religious diversity, and the overall security of society.*

***Keywords:*** *human rights, freedom of religion, religion, tolerance, secular state.*

УДК 342.51:323.15(477)
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-51

***О. І. Зозуля,*** *д.ю.н., професор, завідувач наукового сектору порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0002-5428-4622

# ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУАЛІЗАЦІЇ ТА ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ЕТНОПОЛІТИКИ ТА СВОБОДИ СОВІСТІ

***Анотація.*** *Виконано аналіз правового статусу Державної служби України з етнополітики та свободи совісті, визначено основні особливості її інституалізації та сучасної організації діяльності, а також обґрунтовано пріоритетні напрямки удосконалення даного спеціалізованого державного органу з питань державної політики у сфері національних меншин (спільнот).*

***Ключові слова:*** *державна служба, етнополітика, правовий статус, повноваження, державна політика, національні меншини (спільноти)*

**Постановка проблеми.** Ефективність державної політики у сфері національних меншин (спільнот) значною мірою залежить від її нормативної та інституційної складових. Вказане потребує не лише чіткого та послідовного закріплення цілей,

© Зозуля О. І., 2025

принципів і змісту відповідної державної політики, але й формування спеціалізованого державного органу, відповідального за її практичну реалізацію. Як ми раніше вже відзначали, засади державної політики у сфері національних меншин (спільнот) тривалий час залишались нормативно неврегульованими, а сьогодні виявляють низку прогалин і суперечностей [4, с. 85]. У свою чергу після відновлення незалежності України спеціалізований державний орган з питань державної політики у сфері національних меншин неодноразово зазнавав істотних, часом непослідовних, змін, знижуючи тим самим спроможність держави дієво впливати на етнонаціональну сферу. З огляду на це у площині вдосконалення інституційної складової забезпечення державної політики України у сфері національних меншин (спільнот) нами й вбачаються актуальними питання інституалізації та правового статусу Державної служби з етнополітики та свободи совісті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика організації діяльності спеціалізованого державного органу з питань державної політики у сфері національних меншин раніше вже досліджувалась іншими вченими. Так, В. І. Андріяш розглядає особистості державної етнополітики України в умовах глобалізації [2]; І. М. Попова характеризує механізми реалізації державної етнонаціональної політики щодо національних меншин України [7]; С. П. Тимофєєв – управління у сфері етнонаціональних відносин після відновлення незалежності України [15]; К. Т. Червеняк – інституційне забезпечення державної етнонаціональної політики в Україні [16]; В. А. Явір – проблематику вдосконалення політико-правового забезпечення захисту прав національних меншин в рамках євроінтеграції України [17]. У той же час такі наукові праці стосуються здебільшого лише окремих особливостей функціонування державних органів з питань етнонаціональної політики України, комплексно не розкриваючи досвід становлення й нинішній правовий статус спеціалізованого державного органу з питань державної політики у сфері національних меншин (спільнот).

Саме тому **метою статті** є поглиблений аналіз правового статусу Державної служби України з етнополітики та свободи

совісті, визначення особливостей її інституалізації та сучасної організації діяльності, а також обґрунтування пріоритетних напрямків удосконалення даного спеціалізованого державного органу з питань державної політики у сфері національних меншин (спільнот).

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Попри твердження деяких вчених, що станом на 2022 рік нібито в Україні був «відсутній єдиний орган виконавчої влади, відповідальний за формування, реалізацію, моніторинг та контроль ефективності державної етнополітики України» [17, с. 146], насправді провідну роль у формуванні та реалізації державної політики у сфері національних меншин (спільнот) України відіграє Державна служба з етнополітики та свободи совісті. Втім, вона була утворена лише у 2019 році й все ще перебуває на етапі своєї інституалізації, зокрема з огляду на ухвалення наприкінці 2022 року нового Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» [1].

При цьому, практика утворення та діяльності спеціалізованого державного органу з питань державної політики у сфері національних меншин України виявляє загальну неузгодженість і неоднозначність. Найперше у незалежній Україні проведення єдиної державної політики в галузі міжнаціональних відносин згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 12.02.1992 р. № 71 [10] покладалось на Комітет у справах національностей при Кабінеті Міністрів України, утворений ще Постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 09.07.1991 р. № 79. У подальшому розбудова даного спеціалізованого органу характеризується численними непослідовними реорганізаціями, що нерідко ускладнювало й уповільнювало його роботу, негативно позначалось на організаційній сталості та інституційній спроможності.

Так, на базі зазначеного Комітету у справах національностей при Кабінеті Міністрів України Указом Президента України від 26.04.1993 р. № 145/93 [11] було утворено Міністерство України у справах національностей та міграції. Згодом дане міністерство реорганізовувалось у Міністерство України у справах національностей, міграції та культів (Указ Президента України

від 25.07.1994 р. № 408/94), що на думку В. І. Андріяш лише призвело до зниження ефективності його роботи через значне розширення компетенції за рахунок сфери релігії та церкви [2, с.242]. Вказане може пояснювати подальше швидке перетворення цього міністерства спочатку у Міністерство України у справах національностей та міграції (Указ Президента України від 26.12.1995 р. № 1176/95), а згодом у Державний комітет України у справах національностей та міграції (Указ Президента України від 26.07.1996 р. № 596/96). Тим не менше, надання на даному етапі спеціалізованому органу з питань державної політики у сфері національних меншин статусу самостійного центрального органу виконавчої влади, попри його певне пониження з міністерства до державного комітету, загалом відповідає актуальності та складності вирішення питань забезпечення міжнаціональної злагоди в Україні, дотримання та захисту прав національних меншин і корінних народів.

Разом із тим, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 04.04.2000 р. № 603 [12] у складі Міністерства юстиції України було створено Державний департамент у справах національностей та міграції як урядовий орган державного управління. Щодо цього дискусійним вбачається не лише позбавлення спеціалізованого органу з питань державної політики у сфері національних меншин самостійного статусу, але й його підпорядкування саме Міністерству юстиції України, адже питання національних меншин безпосередньо не пов’язані з основними напрямками діяльності Міністерства юстиції України щодо забезпечення формування та реалізації державної правової політики. Загалом же, як наголошує К. Т. Червеняк [16, с. 358], з 2000 – х рр. має місце відставання державної етнонаціональної політики від вимог часу, що зокрема виявляється у несформованості спеціалізованих інститутів для її реалізації на різних управлінських рівнях.

Суперечливість такого підходу вочевидь зумовила фактичне поновлення Указом Президента України від 13.09.2001 р. № 836/2001 [8] Державного комітету України у справах національностей та міграції. При цьому, показовим є те, що вищевказаний Державний департамент у справах національностей

та міграції у складі Міністерства юстиції України був ліквідований дещо пізніше Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 р. № 1772. Подібна неузгодженість дій глави держави та уряду щодо формування системи центральних органів виконавчої влади, зокрема й спеціалізованого органу з питань державної політики у сфері національних меншин, також негативно позначилась на безперервності його функціонування та збереженні інституційної пам'яті.

У подальшому Державний комітет України у справах національностей та міграції зазнав чергової реорганізації у Державний комітет України у справах національностей та релігій (Постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 р. № 1575) [13], який у свою чергу було ліквідовано Указом Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 з передачею Міністерству культури України функцій з реалізації державної політики у сферах міжнаціональних відносин і захисту прав національних меншин України. З одного боку, вказане сприяло оптимізації й централізації державного управління, ефективнішому розподілу та використанню бюджетних коштів, а також застосуванню інтегративного підходу до споріднених питань культури, релігії та міжнаціональних відносин. З іншого ж боку, включаючись до широкого спектру повноважень Міністерства культури України, питання національних меншин певною мірою втрачали пріоритетність і публічність. Крім того, Департамент у справах релігій та національностей Міністерства культури України, не будучи окремим державним органом, мав менший інституційний вплив й самостійність, а також недостатні можливості для вирішення вузькоспеціалізованих питань у сфері національних меншин. Як також слушно відзначає В. І. Андріяш [2, с.242, 243], ліквідація Державного комітету України у справах національностей та релігій призвела до розпорошення його функцій між різними відомствами, унеможливлення координації державної етнополітики та спрощення основних напрямів роботи новоствореного Департаменту Міністерства культури України.

У підсумку ж Постановою Кабінету Міністрів України від 12.06.2019 р. № 503 [14] було утворено нинішню Державну

службу України з етнополітики та свободи совісті як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міжнаціональних відносин і захисту прав національних меншин. Розглядаючи дану реорганізацію крізь призму попереднього досвіду інституалізації спеціалізованого органу з питань національних меншин, слід насамперед підтримати відновлення його самостійного статусу. Адже це, хоча й збільшує управлінський апарат і державні витрати, водночас сприяє цілеспрямованості та фаховості у реалізації відповідної державної політики. Спрямовування та координація Державної служби України з етнополітики та свободи совісті через Міністра культури України відповідало їх функціональній спорідненості та в цілому дозволяло враховувати широкий культурний контекст при вирішенні питань національних меншин, хоча й могло дещо ускладнювати репрезентативність даних питань на урядовому рівні. З огляду на це слід загалом підтримати передбачену Постановою Кабінету Міністрів України від 06.12.2022 р. № 1355 передачу від Міністра культури України безпосередньо до Кабінету Міністрів України функцій з спрямування та координації діяльності Державної служби України з етнополітики та свободи совісті.

При цьому, у науковій літературі також висловлюються пропозиції щодо створення профільного Міністерства етнополітики України, відсутність якого нібито «негативно позначається на консолідації нації, захисті прав національних меншин, протидії етнополітичним викликам, дискримінації та ксенофобії» [7, с. 177, 178; 17, с. 146, 147]. На нашу думку, зазначені проблеми в етнополітичній сфері пов’язані не стільки з відсутністю профільного міністерства, скільки з тривалим браком послідовної державної політики у даній сфері та відсутністю відповідального системного підходу до її реалізації, зокрема й недостатнім організаційно-фінансовим забезпеченням.

З одного боку, утворення Міністерства етнополітики України дійсно потенційно може сприяти підняттю питання захисту прав національних меншин на вищий рівень публічного управління, збільшенню ресурсів і засобів реалізації державної політики у сфері національних меншин, покращити координацію

міжвідомчих зусиль у даній сфері. З іншого ж боку, утворення відповідного міністерства може зумовити надмірну політизацію питань національних меншин, нераціональне зростання управлінського апарату та витрат державного бюджету. Враховуючи викладене, більш оптимальним вбачається посилання ролі існуючої Державної служби України з етнополітики та свободи совісті, оптимізація й посилення її повноважень та забезпечення їх реалізації достатніми організаційно-фінансовими засобами.

Сьогодні правовий статус Державної служби України з етнополітики та свободи совісті як спеціалізованого органу з питань національних меншин визначається насамперед ст.15 Закону України від 13.12.2022 р. № 2827-IX і її Положенням, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 р. № 812 [9]. При цьому, ст.15 Закону України від 13.12.2022 р. № 2827-IX закріплює повноваження не безпосередньо Державної служби України з етнополітики та свободи совісті, а центрального органу виконавчої влади, що «забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері національних меншин (спільнот)». У той же час Положення від 21.08.2019 р. та інші нормативні акти дещо по-іншому визначають функціональну спрямованість діяльності Державної служби України з етнополітики та свободи совісті (забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері «міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав корінних народів і національних меншин в Україні»). Втім, уточнення мети діяльності Державної служби України з етнополітики та свободи совісті потрібне не лише для усунення зазначеної неточності, але й для правильного розуміння предмету її відання, який складає сфера національних меншин в цілому, а не лише питання захисту їх прав.

У даному разі має місце не лише текстуальна невідповідність, але й змістовна неузгодженість раніше затвердженого Положення від 21.08.2019 р. з нормами ухваленого пізніше Закону України від 13.12.2022 р. № 2827-IX. Зокрема у Положенні від 21.08.2019 р. використано термін «національні меншини», а не «національні меншини (спільноти)»; передбачено здійснення контролю за додержанням законодавства про свободу совісті

та релігійні організації, але не у сфері національних меншин (спільнот) тощо.

Крім того, попри доволі розгорнутий (хоча й не вичерпний) нормативний перелік повноважень Державної служби України з етнополітики та свободи совісті їх значна частина сформульована у надто загальному вигляді («вживає заходів», «взаємодіє», «сприяє», «бере участь» та ін.). Такий підхід не тільки не встановлює конкретні засоби впливу Державної служби України з етнополітики та свободи на сферу національних меншин (спільнот) та чіткі юридичні межі її повноважень, але й у підсумку не дозволяє об’єктивно оцінити ефективність функціонування даного спеціалізованого органу у сфері національних меншин.

Зокрема більшої правової визначеності має дістати повноваження Державної служби України з етнополітики та свободи совісті щодо моніторингу діяльності громадських об’єднань національних меншин (спільнот), передбачене п. 8 ч. 1 ст.15 Закону України від 13.12.2022 р. № 2827-IX. Адже такий моніторинг повинен здійснюватись у чітких законодавчих межах без втручання у діяльність відповідних громадських об’єднань, маючи на меті не контроль за ними, а підтримку реалізації прав і свобод національних меншин (спільнот). Конкретизація нормативно визначених повноважень Державної служби України з етнополітики та свободи совісті, їх вичерпне врегулювання та забезпечення чіткого механізму виконання таких повноважень мають бути загальними векторами вдосконалення статусу та підвищення ефективності діяльності спеціалізованого органу з питань національних меншин (спільнот).

З позитивного боку слід відзначити здійснення Державною службою України з етнополітики та свободи совісті контролю за додержанням законодавства у сфері національних меншин (спільнот), узагальнення практики його застосування та розробки пропозицій з удосконалення. Вказане не лише сприяє реальному забезпеченню прав і свобод національних меншин (спільнот), але й дозволяє враховувати дійсний стан справ, адаптуючи законодавство до нагальних потреб і викликів у даній сфері.

Загалом же діяльність Державної служби України з етнополітики та свободи совісті переважно спрямована не стільки на імперативне регулювання доволі чутливої сфери національних меншин (спільнот), скільки на взаємодію з ними та сприяння збереженню їх самобутності, задоволенню мовних потреб й зміцненню міжнаціональної злагоди в України. Втім, забезпечення міжнаціонального порозуміння та злагоди в українському суспільстві неможливе без одночасного впровадження збалансованої державної політики щодо збереження і розвитку самобутності титульної української нації, реалізації та захисту прав й інтересів її представників. Саме тому вбачається, що даний аспект також має бути належно відображений у компетенції Державної служби України з етнополітики та свободи совісті.

У науковій літературі раніше вже зверталась увага на проблеми відсутності серед суб’єктів забезпечення державної етнонаціональної політики відповідних спеціалізованих органів виконавчої влади на місцях [16, с. 361]. Державна служба України з етнополітики та свободи совісті не має власних територіальних органів, відсутність яких може ускладнювати реалізацію державної політики у сфері національних меншин (спільнот) на регіональному рівні, зокрема координацію та моніторинг виконання відповідних заходів на місцях. При цьому, лише через 3 роки після утворення Державної служби України з етнополітики та свободи совісті Постановою Кабінету Міністрів України від 06.12.2022 р. № 1355 було встановлено підзвітність та підконтрольні їй структурних підрозділів обласних, Київської міської державних адміністрацій (військових адміністрацій) з питань етнополітики та свободи совісті. Водночас, як на нас, забезпечення належної реалізації державної політики у сфері національних меншин (спільнот) може потребувати встановлення більшої прямої підпорядкованості зазначених підрозділів державних адміністрацій Державній службі України з етнополітики та свободи совісті.

Крім цього, як відзначає К. Т. Червеняк, ефективність інституційного забезпечення у сфері етнонаціональної політики значною мірою залежить від компетентності управлінського апарату [16, с. 361]. Тут маємо погодитись з І. М. Поповою [7,

с.178], що суттєвою частиною вдосконалення інституційного механізму реалізації державної етнополітики також має стати оптимізація добору, підготовки та розстановки професійних кадрів, які працюють у сфері міжнаціональних відносин.

Для досягнення взаєморозуміння та довіри між державою та різними національними меншинами (спільнотами) важливе значення має демократичний підхід до формування й реалізації державної політики у даній сфері, заснований на реальному врахуванні думки самих національних меншин (спільнот). Зокрема з цією метою Державна служба України з етнополітики та свободи совісті утворює постійний консультативно-дорадчий орган з представників громадських об’єднань національних меншин (спільнот), проводить за їх участю консультації з питань прав і свобод осіб, які належать до національних меншин (спільнот).

Сьогодні таким консультативно-дорадчим органом є Рада громадських об’єднань національних меншин (спільнот) України, утворена Наказом Державної служби України з етнополітики та свободи совісті від 02.10.2023 р. № Н-86/12 [6]. З одного боку, зрозуміло, що з огляду на суто рекомендаційний характер рішень даної Ради (так само як і іншого дорадчого органу Державної служби України з етнополітики та свободи совісті – Експертної ради з питань етнополітики) вона не може розглядатись як повноцінний суб’єкт формування та реалізації державної політики у даній сфері. З іншого ж боку, Рада громадських об’єднань національних меншин (спільнот) України слугує не лише сполучною ланкою у комунікації держави та відповідних меншин, але й робочим майданчиком для спільного опрацювання та корегування ними державної політики у сфері національних меншин (спільнот).

Зауважимо, що персональний склад Ради громадських об’єднань національних меншин (спільнот) згідно Наказу Державної служби України з етнополітики та свободи совісті від 21.05.2024 р. № Н-53/12 [5] включає представників 18 основних національних меншин (спільнот) України. У той же час дещо неоднозначною вбачається відсутність в її складі представників доволі чисельних білоруської та російської націо-

нальних меншин, інтереси яких (в рамках існуючих законодавчих обмежень) теж потребують належного представлення та врахування навіть під час російсько-української війни. Тим більше, що станом на 01.01.2024 р. в Україні діяло 23 громадських об’єднання білоруської та 75 громадських об’єднань російської національних меншин [3]. З огляду на це вбачається неконструктивним існуючий підхід, за якого, якщо жодне громадське об’єднання певної національної меншини не подало свої пропозиції до складу Ради, вона формується без представника такої національної меншини (п.15 Положення від 02.10.2023 р.). Натомість у цьому разі більш слушним було би самостійне ініціювання Державною службою України з етнополітики та свободи совісті залучення до складу Ради представників найбільших громадських об’єднань таких національних меншин (спільнот).

**Висновки.** Досвід інституалізації та сучасний правовий статус Державної служби з етнополітики та свободи совісті виявляють такі особливості: 1) численні непослідовні реорганізації спеціалізованого державного органу з питань державної політики у сфері національних меншин України; 2) утворення Державної служби з етнополітики та свободи совісті як самостійного центрального органу виконавчої влади, що все ще перебуває на етапі своєї інституалізації; 3) розбіжності у правовому регулюванні діяльності Державної служби України з етнополітики та свободи совісті, надто абстрактний характер її повноважень і відсутністю їх чітких меж; 4) покладення в основу регулюючої та контрольної діяльності Державної служби України з етнополітики та свободи совісті взаємодії з національними меншинами (спільнотами), врахування їх думки для удосконалення законодавства та державної політики; 5) функціонування при Державній службі України з етнополітики та свободи совісті постійного консультативно-дорадчого органу з представників громадських об’єднань національних меншин (за відсутності в його складі представників білоруської та російської національних меншин); 6) відсутність повноцінних територіальних органів Державної служби з етнополітики та свободи совісті спеціалізованих.

Вдосконалення організація діяльності Державної служби з етнополітики та свободи совісті першочергово потребує: 1) посилання ролі Державної служби України з етнополітики та свободи совісті (без надання їй статусу окремого міністерства), оптимізації та розширення її повноважень, забезпечення їх реалізації достатніми організаційно-фінансовими засобами; 2) уточнення мети та повноважень Державної служби України з етнополітики та свободи совісті (зокрема щодо моніторингу діяльності громадських об’єднань національних меншин), врегулювання їх меж і чіткого механізму реалізації; 3) спрямування діяльності Державної служби України з етнополітики та свободи совісті на збереження та розвиток самобутності, реалізацію та захист прав не лише національних меншин (спільнот), але й титульної української нації; 4) розширення підпорядкованості Державній службі України з етнополітики та свободи совісті профільних підрозділів місцевих державних адміністрацій; 5) забезпечення представленості у складі Ради громадських об’єднань національних меншин (спільнот) України всіх найчисельніших національних меншин, включно з білоруською та російською; 6) здійснення регулярного моніторингу стану реалізації державної політики, посилення діалогу між державою та представниками національних меншин (спільнот), зокрема через механізми партисипативного управління.

**Список використаних джерел:**

12. Про національні меншини (спільноти) України: Закон України від 13.12.2022 № 2827-IX. *Офіційний вісник України. Відомості Верховної Ради (ВВР*), 2023, № 46, ст.114 URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827–20#Text
13. Андріяш В. І. Державна етнополітика України в умовах глобалізації: монографія. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. 328 с.
14. Звіт про кількість громадських об’єднань, стан забезпечення прав національних меншин, корінних народів в Україні. URL: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1MiD5RNP9killtWibZIX7kUQY5utqcCr6_mvNeyzWUVs
15. Зозуля О. І. Цілі та принципи державної політики України у сфері національних меншин (спільнот). *Форум права*. 2024. № 3. С. 75–90. DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.12591869.

16. Персональний склад Ради громадських об’єднань національних меншин (спільнот) України.URL:https://dess.gov.ua/wp-content/uploads/2024/09/2024.05.21_Personalnyy_sklad_.pdf
17. Питання діяльності Ради громадських об’єднань національних меншин (спільнот) України: Наказ Державної служби України з етнополітики та свободи совісті від 02.10.2023 № Н-86/12. *Офіційний вісник України*. 2023. № 106. Ст. 6381. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2017-23#Text
18. Попова І. М. Механізми реалізації державної етнонаціональної політики щодо національних меншин України: регіональний аспект: дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. Київ, 2007. 237 арк.
19. Про Державний комітет України у справах національностей та міграції: Указ Президента України від 13.09.2001 № 836/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 38. Ст. 1724. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269/2002#Text
20. Про затвердження Положення про Державну службу України з етнополітики та свободи совісті та внесення змін до Положення про Міністерство культури України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 № 812. *Офіційний вісник України*. 2019. № 70. Ст. 2461.
21. Про затвердження Положення про Комітет у справах національностей при Кабінеті Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.02.1992 № 71. *Зібрання постанов Уряду України*. 1992. № 2. Ст. 52. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71–92-%D0%BF#Text
22. Про Міністерство України у справах національностей та міграції: Указ Президента України від 26.04.1993 № 145/93. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145/93#Text
23. Про утворення Державного департаменту у справах національностей та міграції: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.04.2000 № 603. *Офіційний вісник України*. 2000. № 14. Ст. 569. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1236–2000-%D0%BF#Text
24. Про утворення Державного комітету України у справах національностей та релігій: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 № 1575. *Офіційний вісник України*. 2006. № 45. Ст. 3019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1575–2006-%D0%BF#Text
25. Про утворення Державної служби України з етнополітики та свободи совісті: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2019 № 503. *Офіційний вісник України*. 2019. № 49. Ст. 1671. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503–2019-%D0%BF#Text
26. Тимофєєв С. Управління у сфері етнонаціональних відносин за часів незалежності української держави. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 2 (5). С. 52–59.

27. Червеняк К. Т. Інституційне забезпечення державної етнонаціональної політики в Україні. *Гілея: науковий вісник*. 2018. Вип. 137 (10). С. 358–362.
28. Явір В. А. Удосконалення політико-правового забезпечення захисту прав національних меншин як вимога євроінтеграції України. *Науковий журнал «Політикус»*. 2022. Спецвипуск. С. 143–148. DOI: https://doi.org/10.24195/2414–9616.2022-spec.21.

**REFERENCES:**

1. Pro natsionalni menshyny (spilnoty) Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 13.12.2022 № 2827-IX. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR),* 2023, № 46, art.114 URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2827–20#Text
2. Andriiash V. I. (2013).Derzhavna etnopolityka Ukrainy v umovakh hlobalizatsii: monohrafiia. Mykolaiv: Vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly.
3. Zvit pro kilkist hromadskykh obiednan, stan zabezpechennia prav natsionalnykh menshyn, korinnykh narodiv v Ukraini. URL: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1MiD5RNP9killtWibZIX7kUQY5utqcCr6_mvNeyzWUVs
4. Zozulia O. I. (2024). Tsili ta pryntsypy derzhavnoi polityky Ukrainy u sferi natsionalnykh menshyn (spilnot). *Forum prava*. № 3. DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.12591869
5. Personalnyi sklad Rady hromadskykh obiednan natsionalnykh menshyn (spilnot) Ukrainy. URL: https://dess.gov.ua/wp-content/uploads/2024/09/2024.05.21_Personalnyy_sklad_.pdf
6. Pytannia diialnosti Rady hromadskykh obiednan natsionalnykh menshyn (spilnot) Ukrainy: Nakaz Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z etnopolityky ta svobody sovisti vid 02.10.2023 №-86/12. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. 2023. № 106. art. 6381. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2017-23#Text
7. Popova I. M. 2007). Mekhanizmy realizatsii derzhavnoi etnonatsionalnoi polityky shchodo natsionalnykh menshyn Ukrainy: rehionalnyi aspekt: Candidate’s thesis: 25.00.02. Kyiv.
8. Pro Derzhavnyi komitet Ukrainy u spravakh natsionalnostei ta mihratsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 13.09.2001 № 836/2001. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. 2001. № 38. art. 1724. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269/2002#Text
9. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z etnopolityky ta svobody sovisti ta vnesennia zmin do Polozhennia pro Ministerstvo kultury Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21.08.2019, № 812. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. 2019. № 70. art. 2461.

10. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Komitet u spravakh natsionalnostei pry Kabineti Ministriv Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.02.1992, № 71. Zibrannia postanov Uriadu Ukrainy. 1992. № 2. art. 52. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71–92-%D0%BF#Text
11. Pro Ministerstvo Ukrainy u spravakh natsionalnostei ta mihratsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26.04.1993, № 145/93. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145/93#Text
12. Pro utvorennia Derzhavnoho departamentu u spravakh natsionalnostei ta mihratsii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04.04.2000 # 603. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. 2000. № 14. art. 569. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1236–2000-%D0%BF#Text
13. Pro utvorennia Derzhavnoho komitetu Ukrainy u spravakh natsionalnostei ta relihii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.11.2006, № 1575. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. 2006. № 45. art. 3019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1575–2006-%D0%BF#Text
14. Pro utvorennia Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z etnopolityky ta svobody sovisti: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.06.2019, № 503. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. 2019. № 49. art. 1671. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503–2019-%D0%BF#Text
15. Tymofieiev S. (2010). Upravlinnia u sferi etnonatsionalnykh vidnosyn za chasiv nezalezhnosti ukrainskoi derzhavy. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. Issuer 2 (5).
16. Cherveniak K. T. 2018). Instytutsiine zabezpechennia derzhavnoi etnonatsionalnoi polityky v Ukraini. *Hileia: naukovyi visnyk*. Issuer. 137 (10).
17. Yavir V. A. (2022). Udoskonalennia polityko-pravovoho zabezpechennia zakhystu prav natsionalnykh menshyn yak vymoha yevrointehratsii Ukrainy. *Naukovyi zhurnal «Politykus». 2022. Spetsvypusk*. DOI: https://doi.org/10.24195/2414–9616.2022-spec.21

**O. I. Zozulia**

**Peculiarities of the institutionalization and legal status of the State Service of Ukraine on Ethnic Policy and Freedom of Conscience**

***Summary.*** *The analysis of the legal status of the State Service of Ukraine on Ethnic Policy and Freedom of Conscience was performed, also it was determined the main features of its institutionalization and modern organization, as well as it was the substantiated priority directions for improving this specialized state body on issues of state policy in the field of national minorities.*

*The features of the formation and organization of the State Service of Ukraine on Ethnic Policy and Freedom of Conscience are characterized, namely numerous inconsistent reorganizations of the specialized state body on issues of national minorities of Ukraine and the formation of the State Service of Ukraine on Ethnic Policy and Freedom of Conscience as an independent central body of executive power, which is still at the stage of its institutionalization. Other features are discrepancies in the legal regulation of the activities of the State Service of Ukraine on Ethnic Policy and Freedom of Conscience, the excessively abstract nature of its powers and the absence of their clear boundaries, as well as basing the regulatory and control activities on interaction with national minorities (communities), taking into account their opinions to improve legislation and state policy. The article also notes the functioning of a permanent advisory body of representatives of public associations of national minorities under the State Service of Ukraine on Ethnic Policy and Freedom of Conscience and the absence of its full-fledged specialized territorial bodies.*

*It has been established that improving the legal status of the State Service of Ukraine on Ethnic Policy and Freedom of Conscience primarily requires increasing its role (without granting it the status of a separate ministry), expanding its powers, regulating their boundaries and a clear implementation mechanism, as well as ensuring the implementation of such powers with sufficient organizational and financial resources. In addition, it is proposed to direct the activities of the State Service of Ukraine on Ethnic Policy and Freedom of Conscience to the preservation and development of identity, the implementation and protection of the rights of not only national minorities (communities), but also the titular Ukrainian nation, as well as to expand the subordination of specialized units of local state administrations to the State Service of Ukraine on Ethnic Policy and Freedom of Conscience. Other measures should include ensuring the representation of all the largest national minorities, including Belarusian and Russian, in the Council of Public Associations of National Minorities (Communities) of Ukraine, as well as regular monitoring of the implementation of state policy, strengthening the dialogue between the state and representatives of national minorities (communities), in particular through participatory governance mechanisms.*

***Keywords:*** *state service, ethnic policy, legal status, powers, state policy, national minorities (communities)*

УДК 342.511
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-67

***І. В. Яковюк,*** *д.ю.н., професор, професор кафедри Європейського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0000-0002-8070-1645

***О. Ю. Лялюк,*** *к.ю.н., доцент,доцент кафедри Державного будівництва Національного юридичного університету Імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0000-0003-1214-0580

# ДОПОМІЖНІ ОРГАНИ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ У МЕХАНІЗМІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

***Анотація.*** *Стаття присвячена аналізу ролі та функцій допоміжних органів при Президентові України у механізмі здійснення публічної влади.*

*В роботі проведено аналіз нормативно-правових актів, що регулюють діяльність допоміжних органів при Президентові України. Розглядається правовий статус й функції цих органів, а також вплив на ухвалення стратегічних рішень. Висвітлюються основні проблеми та виклики, з якими стикаються ці органи, зокрема, дублювання повноважень, їх недостатня прозорість та обмеженість форм реалізації.*

*Особлива увага приділяється питанням взаємодії цих органів з іншими органами публічної влади, їх внеску в координацію політичних процесів*

© Яковюк І. В., Лялюк О. Ю., 2025

*та забезпеченню ефективного виконання президентських повноважень.*

***Ключові слова:*** *Президент України, державна політика, допоміжні органи, допоміжні органи при Президентові України, апарат глави держави, реалізація президентських повноважень, представники Президента.*

**Постановка проблеми.** Актуальність дослідження допоміжних органів при Президентові України зумовлена зростаючою роллю цих органів у забезпеченні ефективного функціонування глави держави в умовах складних соціально-політичних, економічних та воєнних викликів.

В умовах зростаючого посилення правового статусу Президента, особливо в умовах воєнного стану в Україні, допоміжні органи стають основними центрами розроблення президентських рішень. У зв’язку з цим вони отримують можливість суттєвого впливу на здійснення державного управління, євроінтеграцію, децентралізацію та антикорупційні реформи. Водночас,ефективність діяльності допоміжних органів при Президентові України потребує вдосконалення чинного законодавству напрямку підвищення прозорості їх роботи та уникнення надмірної концентрації влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-правові та історичні питання становлення та функціонування інституту глави держави та допоміжних органів при Президентові України розглядалися у працях таких вчених, як Ю. П. Битяка, І. І. Бодрової, В. І. Головатенко, І. М. Петріва, Н. Г. Плахотнюк, С. Г. Серьогіної, Ю. М. Тодики, В. Д. Яворського та інших.

**Мета** статті полягає у комплексному дослідженні важливих елементів правового статусу допоміжних органів при Президентові України в процесі формування державної політики, зокрема, їх структури, функцій та ролі в цьому процесі.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасна конституційна модель функціональної взаємодії вищих органів державної влади в Україні передбачає обов’язкове формування допоміжних структур вищими органами державної влади, адже обрання раціональної моделі управління та організація ефективної взаємодії здатні забезпечити успішне вирішення політико-правових та соціально-економічних проблем. Особливе місце серед до-

поміжних державних органів посідають допоміжні структури при Президентові України, що обумовлено найбільш інтенсивною, порівняно з допоміжними структурами інших органів державної влади, взаємодією їх з усіма органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства, іноземними та міжнародними суб'єктами [1].

Відповідно до п. 28 ст.106 Конституції України [9] Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Техніко-юридична конструкція зазначеного положення Основного Закону свідчить про те, що родовою ознакою органів, що входять до складу апарату Президента України, є їх допоміжний характер. Вони не наділені державно-владними повноваженнями і не несуть конституційно-правової відповідальності, на відміну від глави держави. Особливості діяльності таких органів визначаються участю їх у здійсненні повноважень Президента. Вони функціонально зорієнтовані на забезпечення цілей його діяльності, розвитку держави в цілому, що окреслює широкий спектр предметної підвідомчості президентського апарату [2].

Необхідність та важливість утворення відповідних допоміжних органів при Президентові України випливає з кількох передумов.

По-перше, з огляду на значну кількість суспільних процесів, які відбуваються в Україні та потребують належного реагування усіма органами публічної влади та главою держави, є логічним утворення таких органів, до складу яких входять представники різних сфер суспільного життя.

По-друге, оскільки в Україні запроваджено воєнний стан, Президент України повинен забезпечити максимально ефективну роботу усіх без виключення гілок влади.

По-третє, існує необхідність виконання конкретних пунктів Рекомендації Європейської Комісії щодо статусу України на членство в Європейському Союзі [3], що є вкрай необхідною запорукою подальшої підтримки у світлі проведення в Україні низки реформ [4].

Конституційна модель інституту президентства в Україні зорієнтована на інституційно сильного главу держави, здатного збалансовувати діяльність та узгоджувати взаємодію усіх гілок влади. За цих політико-правових умов допоміжні органи, що створюються при главі держави, функціонально зорієнтовані на забезпечення цілей діяльності Президента України, розвитку держави в цілому, що визначає широкий спектр предметної підвідомчості президентського апарату [1].

Повнота та ефективність реалізації повноважень глави держави багато у чому залежить від забезпечення необхідних правових умов діяльності його допоміжних органів, перш за все чіткого закріплення їх правового статусу, правового механізму реалізації покладених на них задач, а також встановлення гарантій правового, організаційного характеру щодо недопущення зловживань з боку допоміжних структур [1].

Слід акцентувати увагу на тому, що допоміжні органи при Президенті України мають умовний поділ на кілька груп – ті, які передбачені Конституцією України та ті, що утворюються згідно з рішенням Президента України.

Аналізуючи органи, які належать до групи конституційно-закріплених або обов’язкових, варто звернути увагу на Раду національної безпеки і оборони України. Рада національної безпеки і оборони України відповідно до ст. 107 Конституції України [9] та ст. 1 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [5] є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президенті України.

РНБО є ключовим органом у системі забезпечення національної безпеки держави, що відіграє центральну роль у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони та безпеки. Правовий статус цього органу має важливе значення для забезпечення стабільності в управлінні національною безпекою та обороною.

Основними функціями РНБО є:

– внесення пропозицій главі держави, що стосуються реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки та оборони;

– координація та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час, а також в умовах воєнного або надзвичайного стану або ж у ситуаціях які загрожують національній безпеці України.

Одним з основних аспектів діяльності РНБО є його взаємодія з іншими органами виконавчої влади та правоохоронними органами. Зокрема, Рада національної безпеки і оборони забезпечує координацію між Міністерством оборони України, Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України та іншими органами, що мають відношення до національної безпеки. Важливим є те, що РНБО має право надавати пропозиції та рекомендації органам державної влади щодо змін у політиці національної безпеки, а також здійснювати контроль за виконанням своїх рішень.

Важливу роль у налагодженні конструктивної співпраці та забезпеченні ефективного здійснення компетенції глави держави відіграє інститут представників Президента України, які є посадовими особами, що уповноважуються Президентом виступати від його імені й забезпечувати взаємодію між главою держави і відповідними органами державної влади, розв'язувати питання, що виникають у взаємовідносинах між ними. Запроваджені посади представників Президента України у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, Конституційному Суді України. Усі вони включені до структури апарату глави держави та призначаються на посаду Президентом України на строк його повноважень [1].

Питання організації діяльності представників Президента України регулюються відповідними положеннями, затвердженими указами Президента України.

Основними завданнями представників Президента України є забезпечення постійного зв'язку між Президентом України та відповідним органом влади; участь у встановленому порядку в роботі відповідного органу; представлення позиції Президента України перед відповідними органами; моніторинг актів, що видаються цим органом; інформування Президента України про діяльність органу державної влади, внесення йому пропозицій; участь у підготовці документів і матеріалів, що вносяться

Президентом до відповідного органу; вирішення питань, що виникають у взаємовідносинах між ними [1].

Представник Президента України у Верховній Раді України: (1) бере участь у встановленому порядку в засіданнях Верховної Ради України, її постійних та тимчасових комісій, депутатських фракцій, а також в інших заходах, що здійснюються Верховною Радою України, її органами та посадовими особами; (2) представляє на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів та тимчасових комісій проекти законів, пропозиції Президента України до законів, повернутих главою держави для повторного розгляду, а також інших документів, внесених Президентом України; (3) інформує Президента України про хід і результати розгляду у Верховній Раді України та її органах документів, внесених Президентом України; (4) бере участь у підготовці проектів законів, матеріалів до доповідей, звернень та інших документів, які вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України; (5) відповідно до наданих повноважень представляє подання Президента України до Верховної Ради України про призначення, звільнення, одержання згоди на призначення, звільнення відповідних посадових осіб; (6) вносить в установленому порядку на розгляд Президента України у разі потреби пропозиції щодо представлення, супроводження у Верховній Раді України внесених Президентом України законопроектів, а також пропозицій до законів, повернутих Президентом України для повторного розгляду; (7) сприяє зміцненню контактів, організації зустрічей Президента України з головами комітетів, тимчасових комісій, керівниками депутатських фракцій Верховної Ради України; (8) здійснює моніторинг проектів законів, постанов Верховної Ради України, внесених іншими суб’єктами законодавчої ініціативи, бере участь у здійсненні аналізу таких проектів, зокрема з питань, що виникають у взаємовідносинах Президента України з Верховною Радою України, та в разі по треби вносить відповідні пропозиції [6].

Представник Президента України у Верховній Раді України має право в установленому порядку: ініціювати запити щодо одержання, одержувати необхідні для виконання своїх повноважень матеріали та інформацію від комітетів і тимчасових ко-

місій, депутатських фракцій, інших органів Верховної Ради України, а також структурних підрозділів її апарату; вносити пропозиції щодо підготовки законопроектів, інших документів для внесення Президентом України до Верховної Ради України; вносити пропозиції щодо утворення експертних та робочих груп з окремих напрямів своєї діяльності, залучення спеціалістів, науковців та експертів для виконання покладених на нього завдань; користуватись інформаційними базами даних Адміністрації Президента України, державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку та комунікацій, іншими технічними засобами [6].

Представник Президента України у Верховній Раді України відіграє ключову роль у формуванні та реалізації державної політики. Він забезпечує координацію і взаємодію між апаратом глави держави та законодавчим органом влади, тобто є каналом комунікації, який допомагає узгодити законодавчі ініціативи Президента України з Парламентом і забезпечити їх успішне прийняття.

Посада Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України є важливою для забезпечення ефективної взаємодії між главою держави та урядом. Ця посада служить механізмом координації та контролю, що допомагає реалізувати політику, визначену Президентом України.

Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України: (1) бере участь у засіданнях Кабінету Міністрів України, представляє на засіданнях Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, а також його консультативно-дорадчих та інших органів позицію Президента України з питань, що розглядаються, та інформує главу держави про хід та результати такого розгляду; (2) здійснює моніторинг актів та в разі потреби проектів актів Кабінету Міністрів України, вносить Президентові України пропозиції щодо зупинення дії актів Кабінету Міністрів України у разі їх невідповідності Конституції України; (3) вносить Президентові України пропозиції щодо підготовки проектів законів, а також актів Президента України з питань, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України, бере участь у розробленні таких проектів; (4) бере участь у розробленні проектів законо-

давчих актів, які вносяться Президентом України або за його дорученням Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України з питань діяльності Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади [7].

Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України має право брати участь в обговоренні питань, які розглядаються на засіданнях Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, постійних і тимчасових робочих органів, а також консультативно-дорадчих та інших органів, утворених Кабінетом Міністрів України, відповідно до позиції Президента України вносити пропозиції, робити застереження, давати пояснення; ініціювати запити щодо одержання, одержувати необхідні для виконання своїх повноважень матеріали та інформацію від Кабінету Міністрів України, в тому числі про порядок денний засідання Кабінету Міністрів України разом із відповідними матеріалами, протоколи, стенограми засідань Кабінету Міністрів України, засідань урядових комітетів, а також про проекти законів та інших нормативно-правових актів, які розробляються на виконання доручень Президента України; запитувати та одержувати від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади необхідні для виконання своїх повноважень матеріали та інформацію, проекти законів та інших нормативно-правових актів, які розробляються на виконання доручень Президента України; вносити пропозиції щодо утворення експертних та робочих груп з окремих напрямів своєї діяльності, залучення спеціалістів, науковців та експертів для виконання покладених на нього завдань; користуватись інформаційними базами даних Офісу Президента України, державними, в тому числі урядовими, системами зв’язку та комунікацій, іншими технічними засобами; визначати уповноважених осіб для участі у засіданнях Кабінету Міністрів України, урядових комітетів [7].

Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України допомагає уникнути конфліктних ситуацій між Президентом України та урядом, що можуть призвести до неузгодженості у формуванні державної політики, забезпечуючи дії уряду відповідно стратегічному курсу, визначеному Президентом України.

Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України є необхідним елементом сучасної системи державного управління в Україні. Він допомагає забезпечити стабільність, ефективність і злагодженість у діяльності вищих органів виконавчої влади, що є ключовим для реалізації реформ та досягнення цілей державної політики.

Представник Президента України у Конституційному Суді України представляє на постійній основі у Конституційному Суді України Президента України як суб'єкта права на конституційне подання, бере участь у конституційному провадженні [8].

Представник Президента України у Конституційному Суді України уповноважений брати участь у підготовці та провадженні у справах у Конституційному Суді України без додаткового спеціального доручення Президента України. У разі потреби для представлення позиції Президента України у Конституційному Суді України можуть залучатися й інші особи, визначені Президентом України.

Представник Президента України у Конституційному Суді України: (1) координує підготовку проектів конституційних подань Президента України до Конституційного Суду України, відповідних документів та матеріалів, що підлягають розгляду Конституційним Судом України; (2) вчиняє як представник суб'єкта права на конституційне подання, учасник конституційного провадження всі дії, передбачені Законом України «Про Конституційний Суд України» та Регламентом Конституційного Суду України; (3) вносить за дорученням Президента України зміни та уточнення до конституційних подань, внесених до Конституційного Суду України Президентом України, позиції глави держави щодо конституційних подань інших суб'єктів права на конституційне подання, в тому числі під час розгляду справ Конституційним Судом України; (4) інформує Президента України про хід та результати розгляду справ у Конституційному Суді України, в разі потреби подає Президентові України пропозиції щодо забезпечення виконання рішень Конституційного Суду України; (5) бере за дорученням Президента України участь у розробленні та правовій експертизі проектів нормативно-правових актів, в опрацюванні інших документів [8].

Представник Президента України у Конституційному Суді України для здійснення своїх повноважень має право взаємодіяти з відповідними посадовими особами Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Верховного Суду України, інших органів державної влади, а також з органами місцевого самоврядування, установами та організаціями; брати участь в обговоренні питань, які розглядаються на засіданнях Кабінету Міністрів України, його органів у зв’язку з підготовкою пропозицій щодо внесення Президентом України до Конституційного Суду України конституційних подань, вносити пропозиції, робити застереження, давати пояснення; запитувати та одержувати необхідні для здійснення своїх повноважень матеріали і відомості від органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування; ініціювати створення експертних та робочих груп для підготовки узгоджених пропозицій [8].

Посада представника Президента України у Конституційному Суді України є вкрай важливою, оскільки вона забезпечує прямий зв’язок між главою держави та органом конституційної юстиції. Цей представник є ключовим інструментом для захисту конституційних прав і свобод громадян, а також реалізації державної політики відповідно до Конституції України.

**Висновки.** Допоміжні органи при Президентові України відіграють ключову роль у формуванні та реалізації державної політики, забезпечуючи ефективну координацію між гілками влади та сприяючи реалізації стратегічних цілей держави.

Представники Президента України у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, Конституційному Суді України виконують функції посередників, які забезпечують узгодженість дій між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, а також сприяють реалізації президентських ініціатив у сфері формування та реалізації державної політики.

Допоміжні органи при Президентові України є важливим інструментом забезпечення ефективного управління державою, посилення її інституційної спроможності та реалізації стратегічного курсу. Їхня діяльність сприяє збалансованості влади, підвищенню ефективності державної політики та зміцненню демократичних процесів в Україні.

Представники Президента України це не просто формальні посади, а дієвий механізм, що забезпечує стабільність державного управління. Діяльність представників Президента України є невід’ємною частиною системи, що забезпечує єдність та ефективність формування та реалізації державної політики в Україні.

**Список використаних джерел:**


1. Битяк Ю. П., Серьогіна С. Г., Бодрова І. І. Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід. *Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Серія «Наукові доповіді»*. 2012. Вип. 6. Харків:Оберіг. 140 с. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1754/1/Butjk_Serogina_Bodrova_2012.pdf
2. Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентові України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 94–105. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2013/1/Bodrova_94.pdf
3. Рекомендації Європейської Комісії щодо статусу України на членство в ЄС | EEAS. *Представництво Європейського Союзу в Україні*. 2022. 17 черв. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97-%D1%94%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%96%D1%97-%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BE-%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%81%D1%83-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D1%87%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D0%B2-%D1%94%D1%81_uk?s=232
4. Крайній П. Адміністративно-правовий статус консультативно-дорадчих органів при Президентові України в сучасних умовах. *Ерліхівський журнал*. 2022. Вип. 6. С. 65–71. URL: https://journals.chnu.chernivtsi.ua/index.php/Ehrlich/article/view/21/14
5. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України. (ВВР)*.1998. № 35.Ст.237. Редакція від 29.07.2023р. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text
6. Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України: Указ Президента України від 15.02.2008 р. № 133/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 13. Ст. 323. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2008#Text

7. Про Положення про Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України: Указ Президента України від 15.02.2008 р. № 132/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 13. Ст. 322. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/2008#Text
8. Про Представника Президента України у Конституційному Суді України: Указ Президента України від 27.07.2007 р. № 667/2007. *Офіційний вісник України*. 2007. № 57. Ст. 2276. Редакція від 16.01.2013 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667/2007#Text
9. Конституція України:Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.(ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. Редакція від 01.01.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

**REFERENCES :**

1. Bytiak Yu. P., Serohina S. H., Bodrova I. I. (2012). Pravove rehuliuvannia orhanizatsii ta diialnosti aparatu hlavy derzhavy: zarubizhnyi ta vitchyznianyi dosvid. Nats. akad. prav. nauk Ukrainy, NDI derzh. budva ta mists. samovriaduvannia. Seriia «Naukovi dopovidi». 2012. Vyp. 6. Kharkiv:Oberih. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1754/1/Butjk_Serogina_Bodrova_2012.pdf
2. Bodrova I. I. (2012). Systema dopomizhnykh orhaniv pry Prezydentovi Ukrainy. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. Issuer. 23. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2013/1/Bodrova_94.pdf
3. Rekomendatsii Yevropeiskoi Komisii shchodo statusu Ukrainy na chlenstvo v YeS | EEAS. Predstavnytstvo Yevropeiskoho Soiuzu v Ukraini. 2022. 17 cherv. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97-%D1%94%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%96%D1%97-%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BE-%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%81%D1%83-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D1%87%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D0%B2-%D1%94%D1%81_uk?s=232
4. Krainii P. (2022). Administratyvno-pravovyi status konsultatyvno-doradchykh orhaniv pry Prezydentovi Ukrainy v suchasnykh umovakh. *Erlikhivskyi zhurnal*. Issuer. 6. URL: https://journals.chnu.chernivtsi.ua/index.php/Ehrlich/article/view/21/14

5. Pro Radu natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 05.03.1998 r. № 183/98-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. (VVR)*.1998. № 35. art.237. Redaktsiia vid 29.07.2023r. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text
6. Pro Polozhennia pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Verkhovnii Radi Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 15.02.2008 r. № 133/2008. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. 2008. № 13. art. 323. URL https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2008#Text
7. Pro Polozhennia pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Kabineti Ministriv Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 15.02.2008 r. № 132/2008. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. 2008. № 13. art. 322. URLhttps://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/2008#Text
8. Pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Konstytutsiinomu Sudi Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 27.07.2007 r. № 667/2007. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*. 2007. № 57. art. 2276. Redaktsiia vid 16.01.2013 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667/2007#Text
9. Konstytutsiia Ukrainy:Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy.(VVR)*. 1996. № 30. art. 141. Redaktsiia vid 01.01.2020 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

**I. V. Yakoviyk, O. Yu. Lialiuk**

## Auxiliary Bodies to the President of Ukraine in the Mechanism of Public Power Exercize

***Abstract.*** *The article is devoted to the analysis of the role and functions of auxiliary bodies under the President of Ukraine in the mechanism of exercising public authority.*

*The paper analyses regulatory and legal acts governing the activities of auxiliary bodies under the President of Ukraine. The legal status and functions of these bodies are considered, as well as their influence on strategic decision-making. The main problems and challenges faced by these bodies are highlighted, in particular, the duplication of powers, their lack of transparency and limited forms of implementation.*

*The paper highlights the relevance of the functioning of auxiliary bodies under the President of Ukraine in the context of the growing legal status of the President, especially in the context of martial law in Ukraine, in connection with which auxiliary bodies are becoming the main centres for the development of presidential decisions and are gaining the opportunity to significantly influence*

*the implementation of public administration, European integration, decentralisation and anti-corruption reforms. At the same time, the effectiveness of the activities of auxiliary bodies under the President of Ukraine requires improvement of the current legislation in order to increase the transparency of their work and avoid excessive concentration of power.*

*Particular attention is paid to issues of interaction between these bodies and other public authorities, their contribution to the coordination of political processes and ensuring the effective exercise of presidential powers.*

*The paper also draws attention to the institution of representatives of the President of Ukraine as an important component of the President’s administration in the process of forming and implementing state policy. Particular attention is paid to the positions of representatives of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, and the Constitutional Court of Ukraine, as positions that are included in the structure of the head of state’s apparatus and whose activities contribute to the balance of power, increasing the effectiveness of state policy, and strengthening democratic processes in Ukraine.*

***Key words:*** *President of Ukraine, state policy, auxiliary bodies, auxiliary bodies under the President of Ukraine, the apparatus of the head of state, implementation of presidential powers, representatives of the President.*

УДК 342.511(477)
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-81

***Т. В. Стешенко,*** *к.ю.н.,доцент, старший науковий співробітник Сектору порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID:0000-0002-2002-454X

***О. С. Костюк,*** *аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0009-0001-6289-7752

# ПРЕДСТАВНИК ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ СУДІ УКРАЇНИ: ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ, ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИКІВ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

***Анотація.*** *Стаття присвячена аналізу історичного розвитку посади Представника Президента України у Конституційному Суді України, юридичному визначенню та правовому статусу його діяльності.*

*В статті розглянуто інституції, які представляють президентів в конституційному судочинстві на прикладі Казахстану, Польщі та Німеччини.*

© Стешенко Т. В. , Костюк О. С., 2025

*Встановлено важливість посади Представника Президента України в Конституційному Суді України, як важливої ланки в системі стримувань і противаг, що забезпечує баланс між виконавчою владою та судовою гілкою влади.*

***Ключові слова:*** *Представник Президента України в Конституційному Суді України,Конституційний Суд України, Офіс Президента України, участь в конституційному процесі.*

**Постановка проблеми.** Протягом років незалежності України в державі впроваджувалась конституційна модель інституційно сильного глави держави, тому роль і значення представників Президента України завжди було і є важливим з точки зору забезпечення та реалізації повноважень Президента України.

Президент України є главою держави і має за необхідність представлення своїх інтересів в органах державної влади. На законодавчому рівні закріплені Представники Президента у Конституційному Суді України, Верховній Раді України та Кабінеті Міністрів України.

Актуальним на сьогодні є дослідження статусу і ролі Представника Президента України в Конституційному Суді України, тому що ця посадова особа є важливою ланкою у системі стримувань і противаг, яка забезпечує баланс між різними гілками влади. Роль цього представника виходить далеко за межі простої участі у судових процесах. Представник Президента України в Конституційному Суді України захищає президентські ініціативи, здійснює контроль за конституційним процесом, забезпечує ефективну взаємодію між Президентом України та Конституційним Судом, гарантує баланс між гілками влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**. Питання організації та діяльності апарату Президента України, окремих допоміжних структур глави держави, посад представників Президента України до яких належить і посада Представника Президента України в Конституційному Суді України привертають увагу науковців – конституціоналістів, політологів та фахівців у сфері державного управління. Серед них маємо виокремити роботи І. Бодрової, Л. Голяк, О. Зозулі, Т. Коваль, І. Петріва, Н. Плахотнюк, С. Серьогіної, В. Шатіло та інших. Втім спеціалізованих

досліджень статусу та ролі Представника Президента України у Конституційному Суді України в механізмі функціонування інституту Президента України та поділу державної влади не проводилося.

**Мета статті** полягає в аналізі історичного розвитку посади Представника Президента України у Конституційному Суді України, юридичному визначенню та правовому статусу діяльності Представника Президента України у Конституційному Суді України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Протягом історії свого функціонування інститут представників Президента України формувався з метою територіального та функціонального представництва глави держави, мав статус органу державної влади та структурної ланки президентського апарату, його функції трансформувалися з правозастосовної діяльності у забезпечення здійснення повноважень глави держави. Трансформації статусу представників Президента України відзеркалювали зміни форми правління, конституційно-правового статусу глави держави та функціональних завдань Офісу глави держави [5].

З прийняттям Конституції України в 1996 році було впроваджено конституційну модель інституційно «сильного» Президента, який наділявся значними повноваженнями. Для забезпечення належних умов здійснення Президентом України своїх конституційних повноважень було створено посаду Постійного Представника Президента України в Конституційному Суді України.

Посада Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України була введена у структуру Адміністрації Президента України Указом Президента України від 14 грудня 1996 року [11].

Посада Постійного Представника Президента України в Конституційному Суді України була запроваджена як посадова особа, уповноважена главою держави представляти його в Конституційному Суді України як суб’єкта права на конституційне подання з питань прийняття рішень та дачі висновків Конституційним Судом України. За статусом вона була прирівняна до посади заступника Глави Адміністрації. Особа мала

призначатися на цю посаду особисто Президентом України та безпосередньо йому підпорядковуватися. На відміну від інших посад представників Президента України, до кандидатів на посаду Постійного Представника Президента України в Конституційному Суді України були встановлені обов’язкові вимоги щодо рівня освіти (вища юридична освіта) та володіння державною мовою [5].

На Постійного Представника Президента України в Конституційному Суді України покладалися завдання, пов’язані із забезпеченням участі у здійсненні конституційного правосуддя – брати участь у підготовці проектів конституційних подань Президента України до Конституційного Суду України і представляти їх Президентові України; здійснювати як представник суб’єкта права на конституційне подання усі дії, передбачені законодавством і пов’язані з підготовкою та конституційним провадженням у справах; вносити за дорученням Президента України зміни або уточнення до конституційних подань, внесених до Конституційного Суду України, а також до тих подань, що перебувають у конституційному провадженні; координувати діяльність інших представників Президента України, призначених для участі у підготовці, конституційному провадженні у конкретно визначених справах; інформувати Президента України про хід та результати розгляду справ у Конституційному Суді України [5].

Для реалізації цих завдань Постійний Представник наділявся широким спектром прав організаційного, інформаційного та матеріально-технічного характеру, у тому числі правом брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади під час підготовки пропозицій про необхідність внесення Президентом конституційних подань; запитувати необхідні висновки, матеріали, відомості від центральних органів виконавчої влади, їх посадових осіб; взаємодіяти у встановленому порядку з консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами Президента України, органами і апаратом Верховної Ради України, судами, органами прокуратури, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, а також підпри-

ємствами, установами, організаціями; утворювати експертні та робочі групи, залучати науковців, спеціалістів, експертів для проведення відповідних досліджень тощо. Забезпечення діяльності Постійного Представника Президента України в Конституційному Суді України покладалося на його персональний апарат, що створювався у структурі президентської Адміністрації [5].

27 липня 2007 року Указом Президента України «Про Представника Президента України у Конституційному Суді України» було внесено зміни в визначення нормативної основи статусу посади Постійного Представника Президента України у Конституційному Суді України, а саме з назви посади був виключений термін «Постійний» Представник та були розширені завдання його діяльності.

В період з 2010 року до 2013 року Представником Президента України у Конституційному Суді України за посадою був один із перших заступників глави президентської Адміністрації.

На сьогодні, за Указом Президента України № 667/2007 Представник Президента України у Конституційному Суді України є особою, яка уповноважується Президентом України представляти на постійній основі у Конституційному Суді України Президента України як суб'єкта права на конституційне подання, брати участь у конституційному провадженні [9].

Представник Президента України у Конституційному Суді України у своїй діяльності керується Конституцією України та законами України, актами і дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України, Регламентом Конституційного Суду України, розпорядженнями Глави Офісу Президента України, а також Положенням про Представника Президента України у Конституційному Суді України [9].

Указом Президента України № 667/2007 визначається, що Представник Президента України у Конституційному Суді України координує підготовку проектів конституційних подань Президента України до Конституційного Суду України, відповідних документів та матеріалів, що підлягають розгляду Конституційним Судом України; вчиняє як представник суб'єкта права на конституційне подання та учасник конституційного

провадження всі дії, передбачені Законом України «Про Конституційний Суд України» [7] та Регламентом Конституційного Суду України [10]; вносить за дорученням Президента України зміни та уточнення до конституційних подань, внесених до Конституційного Суду України Президентом України, позиції глави держави щодо конституційних подань інших суб’єктів права на конституційне подання, в тому числі під час розгляду справ Конституційним Судом України; координує діяльність інших представників Президента України, визначених для участі в конституційному провадженні у конкретних справах, що розглядаються Конституційним Судом України; інформує Президента України про хід та результати розгляду справ у Конституційному Суді України, в разі потреби подає Президентові України пропозиції щодо забезпечення виконання рішень Конституційного Суду України; бере за дорученням Президента України участь у розробленні та правовій експертизі проектів нормативно-правових актів, в опрацюванні інших документів; здійснює за дорученням Президента України інші повноваження.

Представник Президента України у Конституційному Суді України для здійснення своїх повноважень має право в установленому законом порядку взаємодіяти з відповідними посадовими особами Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Верховного Суду України, інших органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та їх апаратами, а також з органами місцевого самоврядування, установами та організаціями. Має право брати участь в обговоренні питань, які розглядаються на засіданнях Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, постійних та тимчасових робочих органів, а також консультативно-дорадчих та інших органів, утворених Кабінетом Міністрів України, у зв’язку з підготовкою пропозицій щодо внесення Президентом України до Конституційного Суду України конституційних подань [9]. Має право запитувати та одержувати необхідні для здійснення своїх повноважень матеріали і відомості від органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування. Також має правоініціювати створення експертних та робочих груп для підготовки узгоджених пропозицій, вклю-

чення до їх складу працівників Офісу Президента України, представників інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України, вчених, фахівців. Брати участь у нарадах, конференціях, круглих столах та інших заходах з питань, що стосуються конституційного судочинства, вносити пропозиції та погоджувати кандидатури осіб, які представлятимуть позицію Президента України на пленарних засіданнях Конституційного Суду України. Для здійснення вище перерахованих повноважень має право користуватись інформаційними базами даних Офісу Президента України, державними, в тому числі урядовими, системами зв’язку і комунікаціями, а також іншими технічними засобами [9].

Організаційне, інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Представника Президента України у Конституційному Суді України здійснює Офіс Президента України відповідно до Указу Президента України «Про Представника Президента України у Конституційному Суді України» [9] та Указу Президента України «Про Положення про Офіс Президента України» [8].

Представник Президента України у Конституційному Суді України призначається та звільняється від виконання обов’язків Президентом України.

Володіння державною мовою та необхідність мати вищу юридичну освіту слугують критеріями відбору кандидатів на посаду Представника Президента України у Конституційному Суді України.

Представник Президента України у Конституційному Суді України є посадовою особою, яка забезпечує верховенство права та баланс між виконавчою та судовою гілками влади, реалізує інститут процесуального представництва в конституційному судочинстві (через донесення до органу конституційної юрисдикції офіційної позиції вищих органів державної влади з метою прийняття Конституційним Судом України обґрунтованого рішення).

Посада представника Президента в Конституційному Суді є інституцією що функціонує в конституційному праві багатьох європейських країн незалежно від конкретно встановленої

форми правління та займає важливе місце в державному механізмі функціонування інституту глави держави. В різних країнах під главою держави може розумітися не тільки президент або монарх, але також і колегіальний орган, який зазвичай наділяється певним обсягом представницьких, нормотворчих, установчо-номінаційних і контрольних повноважень. Ефективна реалізація таких повноважень вимагає формування спеціального апарату глави держави, призначеного здійснювати комплексне забезпечення діяльності глави держави [2].

В Україні посада Представника Президента України у Конституційному Суді України відноситься до структури Офісу Президента України. Офіс Президента України на сьогодні являє собою дієвий механізм забезпечення діяльності глави держави з досить широкими повноваженнями та розвиненою організаційною структурою, яка бере участь у виробленні, реалізації та контролі реалізації державної політики.

Для розуміння функціонування інституції представників Президента в різних політичних системах розглянемо приклади інституцій Президента на прикладі організації та діяльності Адміністрації Республіки Казахстан, інституту апарату глави держави Республіки Польща та Канцелярії Федерального президента Федеративної Республіки Німеччини.

Організація діяльності Адміністрації Президента Республіки Казахстан, порядок формування, повноваження і структура мають високий рівень правової регламентації, що комплексно визначено на конституційному, законодавчому та підзаконному рівнях. Напрямки діяльності Адміністрації Президента Республіки Казахстан полягають в забезпеченні діяльності глави держави, своєчасному і повному інформуванні Президента про стан справ в країні, безумовному і вичерпному виконанні рішень Президента та контролі за їх виконанням [2].

Положення про Адміністрацію Президента Республіки Казахстан від 11 березня 2008 року Указу № 552 [4] забезпечує досить докладну впорядковану правову визначеність статусу і компетенції Адміністрації Президента Республіки Казахстан і її керівних посадових осіб. Положенням визначено, що саме Адміністрація Президента Республіки Казахстан повинна забез-

печувати взаємне функціонування всіх гілок влади, тобто слугувати як головний елемент в системі стримувань і противаг.

Апарат Адміністрації Президента Республіки Казахстан відносно Конституційної Ради Республіки Казахстан виконує функції, щодо забезпечення взаємодії Президента Республіки Казахстан та Конституційної Ради Республіки Казахстан, а також здійснює підготовку заперечень Голови держави на рішення Конституційної Ради відповідно до випадків, що визначені в Конституції Республіки Казахстан [4].

Адміністрація Президента Республіки Казахстан є прикладом апарату глави держави, який, незважаючи на президентську форму правління і суттєві владні повноваження, зосереджує свою діяльність переважно на експертно-аналітичній роботі, підготовці відповідних пропозицій і організаційному забезпеченню. В цілому побудова Адміністрації Президента Республіки Казахстан характеризується детальною правовою регламентацією її організації, орієнтацією діяльності, перш за все, на забезпечення виконання повноважень глави держави і відносній обмеженістю владних повноважень в умовах президентської форми правління [2].

Інститут апарату глави держави в Республіці Польща, безпосередньо закріплений на конституційному рівні. Стаття 143 Конституції Республіки Польщі [3] не обмежується лише посиланням на формування главою держави свого апарату, а фіксує статус Канцелярії Президента Республіки Польща як допоміжного органу глави держави. На рівні із цим, Конституція Польщі прямо не передбачає самого права глави держави на формування інших допоміжних органів, а тому його Канцелярія може розглядатись як основний допоміжний орган глави держави [1].

В якості особливостей конституційно-правового регулювання організації та діяльності Канцелярії Президента Польщі, першза все, варто означити закріплення його вихідних засад в статті 143 Конституції Республіки Польща [3], якою передбачено, що Президент затверджує Статут його Канцелярії, атакож призначає і звільняє Начальника Канцелярії Президента Республіки Польща. Основним і єдиним правовим актом з пи-

тань організації апарату глави держави у Республіці Польща є Статут Канцелярії Президента Польщі, затверджений Наказом Президента Республіки Польща. Наведені конституційні положення, що закріплені в Конституції Республіки Польщі є традиційними в організації діяльності кожного апарату глави держави незалежно від їх конституційного визначення [1].

Канцелярія Президента Республіки Польщі, як допоміжний орган при Президентові Республіки Польщі здійснює баланс між виконавчою гілкою влади та судовою гілкою влади, а також готує вмотивоване подання Президента до Конституційного Трибуналу Республіки Польща щодо відповідності Конституції законопроєктів Сейму.

Канцелярія Президента Республіки Польща є важливим інститутом, який забезпечує ефективну роботу Президента Республіки Польща. Вона виконує функції допоміжного органу, надаючи широкий спектр послуг, необхідних для реалізації президентських повноважень. Канцелярія здійснює завдання, щодо організаційного забезпечення діяльності Президента Республіки Польща (складає розклад зустрічей, координує роботу різних служб, займається підготовкою необхідних документів), комунікаційного забезпечення (взаємодіє з засобами масової інформації, займається підготовкою прес-конференцій та виступів), а також здійснює аналітичну роботу, щодо збору і аналізу інформації з різних сфер державного функціонування [3]. Канцелярія Президента є незамінним помічником глави держави. Вона дозволяє Президенту зосередитися на стратегічних завданнях, делегувавши поточні питання своїм співробітникам. Ефективна робота Канцелярії сприяє підвищенню ефективності діяльності Президента та зміцненню його авторитету.

Розглядаючи питання представлення президента в конституційному судочинстві доцільним є розгляд взаємодії допоміжного органу при Президенті Республіки Польща Канцелярії та Президента в контексті їх взаємодії з Конституційним Трибуналом Республіки Польща.

По-перше взаємодія цих інституцій полягає в перевірці конституційності. Тобто, Президент Республіки Польща, за рекомендацією своєї Канцелярії, може звернутися до Конституту-

ційного Трибуналу з проханням перевірити відповідність закону або підзаконного акту відповідно до Конституції Республіки Польща. В свою чергу Конституційний Трибунал може здійснювати перевірку законів та інших нормативних актів, які були підписані Президентом.

По-друге взаємодія, що пов'язана з аналізуванням рішень Конституційного Трибуналу Республіки Польща. Канцелярія готує аналітичні матеріали щодо рішень Конституційного Трибуналу, які допомагають Президенту приймати зважені рішення та формувати свою політичну позицію.

По-третє, взаємодія щодо координації дій. Канцелярія координує дії Президента з іншими державними органами, зокрема з парламентом, у випадках, коли рішення Конституційного Трибуналу мають вплив на законодавство.

По-четверте, Президент може звернутися до Конституційного Трибуналу з проханням висловити свою думку щодо конкретного питання, пов'язаного з конституційністю.

По-п'яте, взаємодія щодо оскарження рішень. Тобто, розумієтьсявзаємодія в деяких випадках, коли Президент може оскаржити рішення Конституційного Трибуналу у вищих інстанціях, якщо вважає, що вони суперечать Конституції.

Взаємодія між Канцелярією Президента Республіки Польща та Конституційним Трибуналом Республіки Польща має важливе значення для забезпечення верховенства права та стабільності політичної системи. Завдяки цій взаємодії забезпечується дотримання Конституції Республіки Польща, саме Конституційний Трибунал гарантує, що всі закони та інші нормативні акти відповідають вищим законам держави; посилюється контроль за законодавчою діяльністю, коли Президент, завдяки можливості звертатися до Конституційного Трибуналу, може впливати на якість законодавства; зміцнюється взаємодія між різними гілками влади, що сприяє більш ефективній роботі державних органів [3].

Канцелярія Федерального президента Федеративної Республіки Німеччина є одним з типових прикладів апарату глави держави в країнах з парламентською формою правління. Відмінною особливістю інституту апарату глави держави в Федера-

тивній Республіці Німеччина є його відносно незначна роль в реалізації державної влади, що прямо обумовлено конституційно-правовим статусом Федерального президента, компетенція якого, згідно зі статтями 59 та 60 Конституції Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1949 року [6], обмежується переважно відповідними кадровими призначеннями та представництвом держави в міжнародно-правових відносинах. Звідси і діяльність Канцелярії Федерального президента Федеративної Республіки Німеччина в першу чергу націлена на консультування та інформування глави держави, підготовку проєктів нормативно-правових актів і виступів, а також забезпечення виконання його рішень. Канцелярія Федерального президента є основним допоміжним органом загальної компетенції щодо забезпечення всіх, в тому числі і нормативно не визначених, напрямків діяльності Федерального президента Федеративної Республіки Німеччина, зокрема щодо підтримки взаємодії глави держави з іншими державними органами та громадськими інститутами [2].

Канцелярія Федерального президента Федеративної Республіки Німеччина не має важелів самостійного впливу на діяльність центральних органів державної влади, лише забезпечуючи представництво глави держави шляхом доведення його позиції і отримання необхідних відомостей [2].

Канцелярія Федерального президента Федеративної Республіки Німеччина, так само як і інші допоміжні органи при президентах країн Європи, здійснює взаємодію з Федеральним Конституційним Судом Німеччини (Bundesverfassungsgericht).

Взаємодія між цими двома інститутами відбувається через різні механізми, до яких належить контроль за додержанням конституційності (Канцелярія Федерального президента Федеративної Республіки Німеччина готує законопроекти, які потім передаються на розгляд Федеральному Конституційному Суду Німеччини, в свою чергу Федеральний Конституційний Суд Німеччини має право перевіряти ці закони на відповідність Конституції Німеччини і скасовувати їх, якщо вони суперечать Основному закону); попередні запити (перед прийняттям важливих рішень існує можливість звернення до Федерального

Конституційного Суду Німеччини з проханням висловити свою думку щодо конституційності запланованих дій). Також в разі конфлікту компетенцій чи виникненні суперечок між федеральними землями або між федеральним урядом і землями, ці спори можуть бути передані на розгляд Федерального Конституційного Суду Німеччини [6].

Взаємодія між Федеральним Конституційним Судом Німеччини і Канцелярією Федерального президента Федеративної Республіки Німеччина є важливою для забезпечення верховенства права і захисту демократичних цінностей у Німеччині. Суд діє як елемент стримування виконавчої влади, запобігаючи її свавіллю. Взаємодія між цими інституціями сприяє розвитку правової системи і зміцненню довіри громадян до державних інститутів.

**Висновок:** Розглянувши приклади взаємодії допоміжних органів при президентах з судами конституційної юрисдикції в різних країнах можна зробити висновок, що всі вище зазначені інституції є елементами в системі стримувань і противаг між виконавчою та судовою гілками влади для збалансованого розвитку правових систем і зміцненню держав.

Тому посада Представника Президента України у Конституційному Суді України є важливим елементом системи стримувань і противаг у державі, оскільки забезпечує представництво Президента України в Конституційному Суді України,розробляє та подає конституційні подання до Конституційного Суду України від імені Президента України, безпосередньо бере участь у розгляді справ у Конституційному Суді України, захищає позиції Президента України, систематично проводить аналіз чинного законодавства на предмет відповідності Конституції України та регулярно інформує Президента України про діяльність та результати розгляду справ в Конституційному Суді України.

Наявність Представника Президента України у Конституційному Суді України має важливе значення для кожного громадянина України, оскільки в конституційному судочинстві він сприяє захисту конституційних прав і свобод громадян, підвищує рівень прозорості та підзвітності державної влади та сприяє стабільності та передбачуваності правової системи.

**Список використаних джерел:**


1. Зозуля О. І. Особливості конституційно-правового статусу Канцелярії Президента Республіки Польща. *Форум права*. 2015. № 3. С.85–91. http://doi.org/10.5281/zenodo.1145871
2. Тарасенко Я. Е. Офіс Президента України, консультативні, дорадчі та інші органи і служби при Президентові України: магістерська робота спец. 281. Полтавський ун-т економіки і торгівлі. 2021. 73 с. URL: http://dspace.puet.edu.ua/handle/123456789/10885
3. Конституція Польської Республіки. Передмова В. Шаповала. *Центр політико-правових реформ*. Київ. 2018. С. 15–80. URL: https://pravo.org.ua/books/konstytutsiya-polskoyi-respubliky
4. Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента Республіки Казахстан: Указ № 552 від 11 березня 2008 р. (з доповненням станом на 18.03.2025 р.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30167498&show_di=1&pos=12; – 58#pos=12; – 58
5. Костюк О. С. Еволюція конституційно-правового статусу представників Президента України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2024. Вип. 46. С. 410–432. URL: https://dbmsjournal.com/2023/12/04/410
6. Основний закон Федеративної Республіки Німеччина: від 23.05.1949 р. (зі змінами 19.12.2022 р.) *Німецький Бундестаг*. Берлін. 2024. 148 с. URL: https://www.bundestag.de/resource/blob/1033364/ea61281e39aaac743a3025aba57cbed2/grundgesetz_uk.pdf
7. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017, № 35, ст.376. (поточна редакція 20.08.2023, підстава № 3277-IX). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136–19#Text
8. Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 р. № 436/2019. *Офіційний вісник Президента України*. 2019. № 14, ст. 366. Дата оновлення 03.01.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text
9. Про Представника Президента України у Конституційному Суді України: Указ Президента України від 27.07.2007 р. № 667/2007 (поточна редакція від 16.01.2013). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667/2007#Text
10. Про Регламент Конституційного Суду України: Постанова Конституційного Суду України від 22.02.2018 р. № 1-пс/2018. (поточна редакція від 09.04.2024 р.). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18#Text
11. Про структуру Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 14.12.1996 р. № 1221/96. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1221/96#Text

**REFERENCES :**


1. Zozulia O. I. (2015). Osoblyvosti konstytutsiino-pravovoho statusu Kantseliarii Prezydenta Respubliky Polshcha. *Forum prava*. № 3. http://doi.org/10.5281/zenodo.1145871
2. Tarasenko Ya. E. (2021). Ofis Prezydenta Ukrainy, konsultatyvni, doradchi ta inshi orhany i sluzhby pry Prezydentovi Ukrainy: Candidate’s thesis: 281. Poltavskyi un-t ekonomiky i torhivli. URL: http://dspace.puet.edu.ua/handle/123456789/10885
3. Konstytutsiia Polskoi Respubliky. Peredmova V. Shapovala. (2018). Tsentr polityko-pravovykh reform. Kyiv. URL: https://pravo.org.ua/books/konstytutsiya-polskoyi-respubliky
4. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Administratsiiu Prezydenta Respubliky Kazakhstan: Ukaz № 552 vid 11 bereznia 2008 r. (z dopovnenniam stanom na 18.03.2025 r.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30167498&show_di=1&pos=12; – 58#pos=12; – 58
5. Kostiuk O. S (2024). Evoliutsiia konstytutsiino-pravovoho statusu predstavnykiv Prezydenta Ukrainy. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. Issue. 46. URL: https://dbmsjournal.com/2023/12/04/410
6. Osnovnyi zakon Federatyvnoi Respubliky Nimechchyna: vid 23.05.1949 r. (zi zminamy 19.12.2022 r.) Nimetskyi Bundestah. Berlin. 2024. URL: https://www.bundestag.de/resource/blob/1033364/ea61281e39aaac743a3025aba57cbed2/grundgesetz_uk.pdf
7. Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 13.07.2017 r. № 2136-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2017, № 35, art.376. (potochna redaktsiia 20.08.2023, pidstava № 3277-IX). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136–19#Text
8. Pro Polozhennia pro Ofis Prezydenta Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25.06.2019 r. № 436/2019. *Ofitsiinyi visnyk Prezydenta Ukrainy*. 2019. № 14, art. 366. Data onovlennia 03.01.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text
9. Pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Konstytutsiinomu Sudi Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 27.07.2007 r. № 667/2007 (potochna redaktsiia vid 16.01.2013). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667/2007#Text
10. Pro Rehlament Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy: Postanova Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 22.02.2018 r. № 1-ps/2018. (potochna redaktsiia vid 09.04.2024 r.). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18#Text
11. Pro strukturu Administratsii Prezydenta Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14.12.1996 r. № 1221/96. *Ofitsiinyi veb-portal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1221/96#Text

**T. V. Steshenko, O. S. Kostyuk**

## Representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine: Legal Regulation of Organisation and Activities, Foreign Experience of Functioning of the Institutional of Representatives of the Head of State

***Abstract.*** *The article analyses the historical development of the position of the Representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine, the legal definition and legal status of his activities.*

*The article examines the institutions representing presidents in constitutional proceedings on the examples of Kazakhstan, Poland and Germany.*

*The author establishes the importance of the position of the Representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine as an important link in the system of checks and balances ensuring a balance between the executive branch and the judiciary.The President’s representative in the Constitutional Court plays an important role in ensuring the rule of law, protecting the constitutional order and stability of the state. Its activities are aimed at harmonising relations between different branches of government and ensuring the effective functioning of the state mechanism.*

*The issues of organisation and functioning of the Presidential Administration of Ukraine, certain auxiliary structures of the Head of State, positions of representatives of the President of Ukraine, including the position of the Representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine, attract the attention of constitutionalists, political scientists and specialists in the field of public administration. However, it was determined that no specialised studies of the status and role of the Representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine in the mechanism of functioning of the institution of the President of Ukraine and separation of powers have been conducted.*

*In this regard, it is relevant to study the status and role of the Representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine, as this official figure ensures a balance between different branches of power. The role of this representative goes far beyond mere participation in litigation. The representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine protects presidential initiatives, exercises control over the constitutional process,ensures effective interaction between the President of Ukraine and the Constitutional*

*Court of Ukraine, ensures the representation of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine, develops and submits constitutional submissions to the Constitutional Court of Ukraine on behalf of the President of Ukraine, directly participates in the consideration of cases in the Constitutional Court of Ukraine,systematically analyses current legislation for compliance with the Constitution of Ukraine and regularly informs the President of Ukraine on the activities and results of the consideration of cases by the Constitutional Court of Ukraine.*

*The presence of the Representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine is important for every citizen of Ukraine, as in constitutional proceedings he or she contributes to the protection of constitutional rights and freedoms of citizens, increases the level of transparency and accountability of state power, and promotes stability and predictability of the legal system.*

***Keywords:****Representative of the President of Ukraine in the Constitutional Court of Ukraine, Constitutional Court of Ukraine, Office of the President of Ukraine, participation in the constitutional process.*

УДК 342.9:342.72
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-98

***І. В. Костенко,*** *к.ю.н., старша наукова співробітниця сектору конституційного та адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID : 0000-0002-8784-5422

***Л. В. Челомбитько,*** *молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID : 0000-0002-5742-8206

# УПОВНОВАЖЕНИЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ –НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОНТЕКСТ

***Анотація.*** *Стаття аналізує правовий статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його місце у системі суб'єктів публічної політики у сфері прав людини. Обґрунтовано, що, попри відсутність виконавчої компетенції, інституція омбудсмана виступає ключовим актором public policy, впливаючи на політичний цикл через формування порядку денного, підготовку рекомендацій, моніторинг і оцінювання впливу на права людини. Підкреслюється відповідність такої ролі міжнародним стандартам – Паризьким принципам ООН, Венеційським принципам Ради Європи та практиці європейських омбудсманів.*


© Костенко І. В., Челомбитько Л. В., 2025

*Дослідження уточнює межі мандату Уповноваженого та окреслює його консультативно-контрольну роль без втручання у виконавчу владу.*

***Ключові слова:*** *Уповноважений Верховної Ради України, омбудсман, публічна політика, права людини, міжнародні стандарти.*

**Проблематика та актуальність дослідження.** Становлення України як демократичної та правової держави обумовлює потребу у створенні дієвої інституційної системи захисту прав і свобод людини. Центральним елементом цієї системи виступає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений), який відповідно до Конституції України наділений повноваженнями парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини та громадянина (Конституція України, 1996). Традиційно його діяльність асоціювалася насамперед із реагуванням на індивідуальні порушення прав, розглядом скарг та моніторингом дотримання прав людини (Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», 1997).

Проте сучасні соціально-політичні процеси засвідчують поступове розширення фактичного впливу омбудсмана. Йдеться, зокрема, про його участь у розробленні стратегічних документів і формуванні порядку денного у сфері прав людини. Так, у 2025 році Міністерство юстиції України розпочало підготовку Національної стратегії у сфері прав людини до 2035 року, до процесу якої було залучено інститут Уповноваженого (Доручення Прем'єр-міністра України № 14964/0/1–25, 2025). Цей факт засвідчив новий рівень ролі омбудсмана, але водночас породив наукову й практичну дискусію щодо допустимості такої участі. Адже законодавство чітко окреслює його функції як контрольні та консультативні, не відносячи до них безпосереднє формування чи реалізацію державної політики.

Ситуація ускладнюється відсутністю у вітчизняному праві усталених і уніфікованих дефініцій понять «державна політика» та «публічна політика». Зокрема, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (2011) лише визначає суб'єктів виконавчої влади та їхні повноваження, проте не містить нормативного розмежування цих категорій. Це призводить до кон-

цептуальної невизначеності щодо статусу й компетенцій інституцій, що беруть участь у політичному циклі, та ускладнює ідентифікацію меж мандату Уповноваженого. Внаслідок цього виникає ризик як надмірного «розширення» його повноважень, так і їх необґрунтованого звуження.

У міжнародному праві визначено базові стандарти діяльності інституту омбудсмана. Паризькі принципи ООН (1993) підкреслюють незалежність національних інституцій із прав людини та їхню консультативно-моніторингову функцію, а Венеційські принципи Ради Європи (2019) забороняють інституційне підпорядкування омбудсмана органам влади, водночас визнаючи його право надавати рекомендації парламенту й уряду. Подібний підхід закріплено і в правовій основі Європейського омбудсмана (ст. 228 TFEU, 2012; Regulation (EU, Euratom) 2021/1163), а також у національних моделях держав – членів ЄС, де омбудсмани виконують дорадчо-наглядові, але не політикотворчі функції. Таким чином, у міжнародному та європейському вимірі утвердився підхід до омбудсмана як незалежного суб’єкта публічної політики, що впливає на політичний процес через рекомендації та моніторинг. В Україні ж відсутнє цілісне доктринальне обґрунтування його статусу в цій системі, що й становить наукову проблему дослідження.

**Мета та завдання дослідження.** Метою статті є з’ясування конституційно-правового статусу та функціональної ролі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у системі суб’єктів публічної політики у сфері прав людини, а також формування оптимальної моделі його участі в політичному циклі.

Для досягнення поставленої мети передбачено реалізацію низки взаємопов’язаних завдань:

– проаналізувати зміст і співвідношення понять «державна політика» та «публічна політика» у вітчизняній і зарубіжній науковій доктрині;

– дослідити конституційно-правовий статус Уповноваженого та визначити межі його мандату;

– узагальнити положення міжнародних стандартів щодо діяльності інститутів омбудсмана, насамперед Паризьких прин-

ципів ООН (1993) та Венеційських принципів Ради Європи (2019);

– здійснити порівняльно-правовий аналіз моделей участі омбудсманів держав – членів ЄС та Європейського омбудсмана, закріплених у ст. 228 ДФЄС (TFEU, 2012) та Регламенті (ЄС, Євратом) 2021/1163;

– визначити механізми та допустимі межі впливу українського омбудсмана на формування, реалізацію й оцінювання політики у сфері прав людини.

**Методи дослідження та наукова новизна.** Методологічну основу роботи становить поєднання кількох наукових підходів. Системно-структурний метод застосовано для реконструкції інституційної архітектури публічної влади та виявлення місця Уповноваженого у ній. Формально-юридичний метод використано для аналізу положень Конституції України та спеціального законодавства. Порівняльно-правовий підхід дозволив простежити спільні та відмінні риси моделей омбудсманів у державах – членах ЄС. Телеологічний метод забезпечив з’ясування цільового призначення мандату омбудсмана у контексті публічної політики. Крім того, застосовано інструменти аналізу політичного циклу (agenda-setting, policy design, implementation, monitoring, evaluation), що відповідають сучасним підходам Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD, 2018; OECD, 2022).

Стаття пропонує новий підхід до визначення місця та ролі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у системі суб’єктів публічної політики. На відміну від традиційних досліджень, де його діяльність розглядається переважно крізь призму контрольних повноважень, у роботі вперше поєднано конституційно-правовий аналіз із методологією політичного циклу. Це дозволило окреслити Уповноваженого як суб’єкта публічної, а не державної політики у сфері прав людини, уточнити межі його мандату та показати, що його участь у політичному процесі реалізується через рекомендаційні, аналітичні та моніторингові інструменти. Запропоноване тлумачення забезпечує більш чітке розмежування контрольної, консультативної та аналітичної функцій омбудсмана без загрози його неза-

лежності та може слугувати основою для вдосконалення інституційної моделі захисту прав людини в Україні.

**1. Співвідношення «публічної політики» та «державної політики»: український та європейський контекст**

**1.1. Український контекст.** У Конституції України відсутнє нормативне визначення поняття «державна політика», і відповідно цей термін не функціонує як універсальна загально-правова категорія. Така ситуація створює методологічну прогалину: відсутність чіткого конституційного чи законодавчого закріплення ускладнює ідентифікацію суб’єктів формування та реалізації політики, їхніх повноважень і взаємодії, зокрема у сфері захисту прав людини. У результаті дефініція «державна політика» виявляється фрагментованою й розмитою, що знижує рівень передбачуваності та узгодженості державного управління (Валевський, 2001; Тертичка, 2002). Водночас Конституція України окреслює інституційно-правову архітектуру здійснення політики: Верховна Рада уповноважена «визначати засади внутрішньої і зовнішньої політики» (ст. 85), Президент здійснює «керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави» (ст. 106), а Кабінет Міністрів відповідно до ст. 116 «забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави» та реалізує комплекс секторальних напрямів – фінансової, інвестиційної, податкової, соціальної, освітньої, культурної, екологічної політики тощо (Конституція України, 1996/2019). Таким чином, Основний Закон фіксує «суб’єктів політики», але не пропонує універсальної категорії «що саме є політикою» у правовому сенсі.

На рівні спеціального законодавства брак загальної дефініції компенсується секторними формулами. Так, Закон «Про освіту» визначає, що державна політика в освіті ґрунтується на принципах людиноцентризму, верховенства права та рівного доступу (Закон України «Про освіту», 2017, ст. 6). Закон «Про інформацію» підкреслює, що державна політика у сфері інформації має забезпечувати свободу слова, відкритість та прозорість діяльності органів влади (Закон України «Про інформацію», 1992/2011, ст. 3). Закон «Про культуру» містить буквальне визначення державної культурної політики як нормативно-пра-

вової, регуляторної та публічної діяльності державних і місцевих органів (Закон України «Про культуру», 2010/2011, ст. 1). Закон «Про національну безпеку України» концептуалізує державну політику як «систему цілей і заходів», спрямованих на гарантування безпеки та оборони (Закон України «Про національну безпеку України», 2018, ст. 2). Проте всі ці визначення залишаються секторальними, а отже – не створюють єдиного міжсекторального понятійного поля.

Таким чином, у сучасному українському праві категорія «державна політика» існує лише в окремих галузевих проявах і не має універсальної дефініції, яка б окреслювала політичний цикл від постановки проблеми до оцінювання результатів (Лаврук, 2018; OECD, 2018).

У науковій літературі відсутність єдиного визначення «державної політики» компенсується різними доктринальними підходами. Так, О. Лаврук слушно підкреслює, що державна політика є «одним із ключових компонентів життєдіяльності суспільства», однак у вітчизняній науці досі бракує усталеного трактування її сутності та структури (Лаврук, 2018). Учений наголошує на необхідності чіткого термінологічного розмежування між категоріями *policy* та *politics*: якщо *politics* відображає процес боротьби за владу, конкуренцію інтересів та розподіл владних ресурсів, то *policy* розуміється як курс дій, програма чи набір рішень, спрямованих на розв’язання конкретних суспільних проблем (Лаврук, 2018). Крім того, Лаврук пропонує концептуалізацію державної політики через три структурні блоки – інституційний (держава, органи влади, партії), нормативний (норми, положення, програми) та матеріальний (ресурси), наголошуючи на багаторівневості її реалізації – від місцевого до міжнародного рівня (Лаврук, 2018).

У західній традиції базовим поняттям виступає саме *public policy*. Дж. Андерсон визначає її як «курс дій чи бездіяльності, обраний урядовими інституціями стосовно певної проблеми» (Anderson, 1997). В. Данн розглядає публічну політику як орієнтований на цілі курс дій, спрямований на розв’язання суспільних проблем (Dunn, 1981). Ще раніше, у класичній статті 1887 року, В. Вільсон заклав підвалини сучасної науки про публічне адмі-

ністрування, наголосивши на необхідності чіткого розмежування між виробленням політики (*policy*) та її адміністративним виконанням (*administration*) (Wilson, 1887). У сукупності ці підходи формують західний канон аналізу політики, де центральне місце посідає ідея раціональності, доказовості та орієнтації на суспільний інтерес.

Українські науковці поступово інтегрували ці напрацювання. Зокрема, В. Тертичка визначає державну політику як «цілеспрямований процес формування й реалізації рішень, що має циклічний характер» (Тертичка, 2002). О. Валевський наголошує на необхідності поєднання стратегічних документів, інституційних механізмів їхньої реалізації та системи оцінювання ефективності (Валевський, 2001). У ширшому контексті досліджень, підготовлених у Національній академії державного управління, підкреслюється вплив соціально-політичного середовища на зміст державної політики, що вимагає врахування позицій заінтересованих сторін та суспільного консенсусу (Купрій, 2009).

Таким чином, у сучасній українській науці простежується поступовий перехід від вузького розуміння «державної політики» (*state policy*), властивого постсоціалістичним країнам із домінуванням адміністративно-командної традиції, до ширшої категорії «публічної політики» (*public policy*). Остання передбачає інклюзивність, багаторівневість та участь громадянського суспільства, бізнесу й місцевого самоврядування в політичному процесі (OECD, 2018; UNDP, 2019). Такий зсув відповідає вимогам європейської інтеграції України та міжнародним стандартам доброго врядування.

**1.2. Європейський контекст**. Подібні риси характерні й для інших постсоціалістичних країн Європейського Союзу. У Польщі Конституція 1997 року, попри докладну регламентацію компетенцій органів влади, не містить дефініції «державна політика». Натомість у законодавстві широко застосовується категорія *polityka pa stwa* у секторальному вимірі, зокрема у сфері освіти (*polityka o wiatowa*) та соціальної допомоги (*polityka spo eczna*) (Конституція Республіки Польща, 1997; Польща. *Prawo o wiatowe*, 2016; Польща. *Ustawa o pomocy spo ecznej*, 2004).

У Чехії та Словаччині використовується аналогічний термін *st tn politika* («державна політика»), закріплений у спеціальних законах, як-от *st tn politika zam stnanosti* (державна політика у сфері зайнятості) чи *t tna kult rna politika* (державна культурна політика) (Конституція Чеської Республіки, 1992; Конституція Словацької Республіки, 1992; Чехія. *Z kon o zam stnanosti*, 2004; Словаччина. *Koncepcia t tnej kult rnej politiky*, 2000). Конституції обох держав обмежуються загальними деклараціями і, подібно до польської, не пропонують загальнообов'язкового поняття політики.

Водночас починаючи з 2000-х рр. у чеському та словацькому науковому й освітньому дискурсі міцно закріпився інший термін – *ve ejn politika* («публічна політика»), який є точним еквівалентом англомовного *public policy*. На відміну від *st tn politika*, він відображає не лише діяльність державних інституцій, а ширший суспільний процес вироблення політики за участю різних стейкхолдерів. Лексикографічні джерела підтверджують: *st tn* перекладається як «державний» (*state*), а приклади на кшталт *st tn politika ivotn ho prost ed* («державна політика у сфері довкілля») чітко вказують на урядово-правовий вимір (Bab.la, 2025.; Ministry of the Environment of the Czech Republic). Натомість *ve ejn politika* послідовно перекладається як *public policy* і широко використовується в документах Європейського Союзу, наприклад у формулюваннях «public policy goals», що засвідчує інтеграцію цього поняття у європейський управлінський дискурс (Linguee, 2025; OECD, 2018; UNDP, 2019).

У науковій традиції *ve ejn politika* утвердилася як окрема академічна дисципліна. Показовим є чеське видання *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices,* безпосередньо перекладене як *Ve ejn politika*, що засвідчує закріпленість цього поняття у науковому дискурсі (Public Policy in Central and Eastern Europe, 2020). Інституціоналізація концепту публічної політики відбувалася й у сфері освіти. Так, *Masarykova univerzita* (Брно) ще у 2007 році представила навчальний модуль «Tvorba a realizace ve ejn politiky» («Формування й реалізація публічної політики»), який став складовою освітньої траєкторії підготовки фахівців з аналізу та творення публічних політик

(Masarykova univerzita, 2007). Згодом *Univerzita Karlova* (Прага) запровадила бакалаврську програму «Politologie a ve ejn politika», запуск якої відбувся у 2015/2016 навчальному році (Univerzita Karlova, 2015/2016). Таким чином, простежується чітка академічна інституціоналізація *ve ejn politika*: від поодиноких навчальних модулів до повноцінних освітніх програм, що формують нове покоління аналітиків публічної політики.

Отже, у Чехії та Словаччині чітко співіснують дві категорії: *state policy* (*st tn politika*) як правова формула, закріплена у законодавстві, та *public policy* (*ve ejn politika*) як сучасна аналітична й освітня категорія. Це демонструє концептуальний зсув у бік європейського розуміння публічної політики, що базується на принципах доказовості, інклюзивності й багаторівневого врядування (Muller & M ny, 2005; Угода про асоціацію між Україною та ЄС, 2014).

Франція демонструє більш зрілу традицію концептуалізації політики. Тут активно використовується поняття *politiques publiques* («публічні політики»), яке посідає центральне місце у французькій політичній науці та адміністративному праві, хоча й не має уніфікованого законодавчого визначення (Vie-publique. fr, б. р.). У доктрині воно трактується як комплекс заходів, що ухвалюються державними та публічними інституціями з метою розв'язання суспільних проблем. Зокрема, П. Мюллер та І. Мень визначають *politiques publiques* як «сукупність дій, ініційованих публічною владою для досягнення спільних цілей і регулювання суспільних відносин» (Muller & M ny, 2005).

Формування та реалізація політик у Франції мають інституціоналізований характер: окрім урядових рад і міжвідомчих робочих груп, значну роль відіграє інститут *D fenseur des droits*. Його мандат, закріплений в органічному законодавстві 2011 року (*Loi organique n° 2011–333* та *Loi n° 2011–334*), включає право надавати уряду та парламенту політичні рекомендації, ініціювати зміни до законодавства та здійснювати моніторинг реалізації державних політик у сфері прав людини й недискримінації (Франція, 2011a; Франція, 2011b). Така модель свідчить про розвинену традицію поєднання правових і політичних механізмів у процесі вироблення політики, де незалежні інституції

виступають не лише контрольними, а й консультативними акторами.

**1.3. Міжнародні стандарти.** У міжнародних стандартах *public policy* визначається як узгоджений і системний курс дій держави, спрямований на розв’язання суспільних проблем, що охоплює повний цикл: від аналізу проблеми та розробки альтернатив – до ухвалення рішень, імплементації та оцінювання результатів (OECD, 2018; UNDP, 2019). Саме циклічність і доказовість розглядаються міжнародними організаціями як ключові ознаки якісної політики.

Для України важливим стратегічним завданням є перехід саме до моделі *public policy*, а не збереження радянської за змістом категорії «державної політики» (*state policy*). Угода про асоціацію з Європейським Союзом (2014) закріплює принципи *good governance* та прямо вимагає залучення громадянського суспільства до формування й моніторингу політик (Угода про асоціацію між Україною та ЄС, 2014). Поправки до Конституції України 2019 року додатково встановили «стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в ЄС і НАТО» (ст. 85, 102, 116), що робить адаптацію до моделі *public policy* не факультативною реформою, а юридично закріпленим імперативом європейської інтеграції (Конституція України, 1996).

Модель *public policy* виправдана не лише демократичними принципами, а й своєю ефективністю. За оцінками OECD, лише ті політики, що формуються на основі доказів (*evidence-based policymaking*), передбачають відкриті консультації та систематичне оцінювання (*policy evaluation*), забезпечують довгострокові результати і довіру громадян (OECD, 2018). Натомість модель *state policy*, що зберігає риси командно-адміністративної традиції, продукує короткострокові декларативні рішення, які змінюються зі зміною політичних еліт і рідко проходять належну перевірку результативності.

Отже, стратегічним завданням для України є повномасштабний перехід від моделі *state policy* до моделі *public policy* як демократичного, інклюзивного та ефективного інструменту врядування. Це зумовлює необхідність посилення ролі незалежних інституцій, здатних впливати на політичний цикл без інтеграції

у виконавчу вертикаль: формувати порядок денний (*agenda-setting*), надавати експертні рекомендації, здійснювати *ex-ante/ ex-post* оцінювання впливу на права людини та забезпечувати публічну підзвітність. Одним із ключових таких акторів в Україні виступає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Переходячи від концептуального розмежування *state policy* та *public policy* до практичного виміру, далі проаналізуємо конституційні та законодавчі засади статусу і повноважень Уповноваженого, а також відповідні міжнародні стандарти.

**1. Омбудсман як суб'єкт *public policy:* європейські практики та стандарти**

**2.1. Європейський досвід та практика омбудсманських інституцій**

Практика ЄС демонструє, що сучасний омбудсман не обмежується виключно функцією контролю, а стає активним учасником формування *public policy*. Так, наприклад, у Франції інститут D fenseur des droits був створений у результаті конституційної реформи 2008 року та органічного закону 2011 року (*Loi organique n° 2011–333*, *Loi n° 2011–334*), які закріпили його статус як незалежного конституційного органу з широким мандатом (Loi organique n° 2011–333, 2011; Loi n° 2011–334, 2011). Його повноваження охоплюють захист прав і свобод громадян, прав дитини, боротьбу з дискримінацією, контроль за етикою у силових структурах і захист викривачів (D fenseur des droits, 2025). Згідно з дослідженнями, D fenseur des droits посідає позицію *policy actor*: готує щорічні та спеціальні звіти до парламенту, подає законодавчі рекомендації, взаємодіє з міжнародними організаціями (The Role of Ombudsman Institutions in Administrative Accountability, 2025). Показовим прикладом є 2025 рік, коли інституція опублікувала настанови для компаній щодо проведення внутрішніх розслідувань випадків сексуальних домагань і дискримінації (L&E Global, 2025). Це свідчить про її проактивну роль у виробленні політик, зокрема в сфері захисту прав людини й корпоративної відповідальності.

В Іспанії Defensor del Pueblo виконує не лише контрольні, а й політико-консультативні функції. Він має право рекоменду-

вати державним органам заходи для виправлення ситуацій, ініціювати зміни до законодавства та виступати з пропозиціями до парламенту (Defensor del Pueblo, 2024). У 2022 році інституція взяла участь у підготовці другого Національного плану з прав людини, вносячи пропозиції до проєктів документів і беручи участь у засіданнях Консультативної комісії (ENNHRI, 2023). Це надало його рекомендаціям статусу *policy input*, який уряд зобов'язаний враховувати при формуванні стратегічних документів.

На регіональному рівні омбудсмани Іспанії також інтегровані у стратегічні процеси. Так, у 2025 році Defensor del Pueblo de Navarra очолив угоду з чотирма іншими інституціями для просування виконання Цілей сталого розвитку (Agenda 2030) (Cadena SER, 2025). Така практика демонструє, що омбудсман може виступати не лише як механізм реагування на порушення прав, а й як драйвер стратегій сталого розвитку. Для України це є важливим орієнтиром: включення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у процес розробки та моніторингу національних стратегій відповідало б сучасним європейським підходам. Це дозволить трансформувати інститут омбудсмена у повноцінного учасника *policy cycle* – від стратегічного планування до моніторингу реалізації, що особливо значуще в умовах реформування.

Роль омбудсменів як суб'єктів *public policy* підтверджується також міжнародними стандартами. За даними OECD, омбудсмани є «охоронцями прав громадян» та відіграють ключову роль у просуванні культури відкритого врядування в державному секторі. Так, 96% інституцій розглядають індивідуальні скарги громадян, а 67% виконують функцію медіації між громадянами та адміністрацією (OECD, 2018). Водночас їхня діяльність не обмежується контролем: вони формують рекомендації з реформування публічної адміністрації, ґрунтуючись на національному й секторальному досвіді, що підсилює якість та сталість управлінських рішень (OECD, 2022).

Особливе місце у європейській інституційній архітектурі посідає Європейський омбудсмен, який виконує функцію центрального позасудового механізму захисту прав грома-

дян ЄС у відносинах з європейськими інституціями. Його мандат охоплює розгляд скарг на випадки *maladministration*, перевірку дотримання принципів належного врядування, а також здійснення системних ініціатив. Наприклад, у 2022 році Європейський омбудсмен розпочав «стратегічну ініціативу» щодо забезпечення прозорості та підзвітності використання коштів Механізму відновлення та стійкості (RRF) (European Ombudsman, 2022a). Важливим аспектом діяльності є й координація Європейської мережі омбудсменів (ENO), яка об’єднує понад 95 національних і регіональних інституцій та сприяє обміну досвідом у сфері застосування права ЄС та впровадження кращих практик управління (European Ombudsman, 2022b).

Практика ENO підтверджує, що омбудсмани дедалі активніше долучаються до стратегічних процесів. Так, латвійський омбудсмен у 2022 році наголошував на важливості широкого залучення громадянського суспільства до обговорення розподілу бюджетних коштів та визначення пріоритетних проєктів; румунський *People’s Advocate* підкреслив, що доступ до інформації є ключовим елементом верховенства права; а Баскський омбудсмен (*Ararteko*) акцентував на власній ролі у забезпеченні прозорості екологічної політики (European Ombudsman, 2022b). Такі приклади засвідчують: інституція омбудсмана здатна впливати не лише на захист індивідуальних прав, а й на зміст і якість публічних політик – через рекомендації, спеціальні звіти та участь у визначенні стратегічних пріоритетів.

Разом з тим залишається відкрите питання: чи можна вважати омбудсмана суб’єктом, до завдань якого належить формування *державної політики*, чи його мандат охоплює лише контроль і рекомендаційний вплив у межах системи *public policy*? Для відповіді необхідний аналіз конституційних норм та чинного законодавства України.

**2.2. Конституційно-правові засади формування державної політики в Україні**

Конституція України закріплює чітку архітектуру державної влади та розподіл функцій між її основними інститутами. Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади «визначає

засади внутрішньої і зовнішньої політики» (п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України) (Конституція України, 1996/2019). Ця норма відображає ключову роль парламенту у визначенні стратегічних орієнтирів державного розвитку, що у науці публічного права трактується як нормативне спрямування політичного курсу держави.

Президент України здійснює «керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави» (п. 3 ст. 106 Конституції України) (Конституція України, 1996/2019). Ця функція є складовою системи стримувань і противаг, покликаної забезпечити баланс між законодавчою та виконавчою гілками влади у сфері міжнародних відносин.

Кабінет Міністрів України згідно зі ст. 116 Конституції «забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави» (Конституція України, 1996/2019). Це положення прямо визначає уряд як центрального суб'єкта реалізації політики, наділеного повноваженнями щодо прийняття підзаконних актів, організації виконання законів і стратегічних програм.

Деталізація компетенції урядових структур закріплена у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» (2011), який встановлює, що саме міністерства є «головними органами у системі центральних органів виконавчої влади, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у відповідній сфері» (ст. 7) (Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», 2011). Така конструкція підтверджує, що *policy-making* і *policy-implementation* в Україні інституційно закріплені саме за виконавчою владою.

Таким чином, формування державної політики в Україні є конституційною прерогативою органів виконавчої влади, які діють у межах політичної відповідальності перед парламентом (через інститут парламентського контролю та процедури політичної підзвітності) і суспільством (через вибори та демократичну легітимацію). Будь-яке втручання інституцій, що не наділені цією компетенцією Конституцією та спеціальними законами, у процеси формування політики призвело б до порушення принципу поділу влад (ст. 6 Конституції України) та до розбалансування механізмів політичної відповідальності.

**2.3. Межі мандату Уповноваженого та проблема «конфлікту ролей»»**

Конституція України визначає інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як складову парламентського механізму контролю за дотриманням прав і свобод людини. У ст. 101 закріплено:

*«Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини»* (Конституція України, 1996, ст. 101).

Таке формулювання підкреслює, що мандат Уповноваженого має насамперед контрольний характер, спрямований на посилення гарантій парламентського нагляду у сфері прав людини. Омбудсман не є учасником ухвалення політичних рішень у сфері державної політики, а функціонує у форматі незалежного моніторингу, оцінювання та надання рекомендацій.

Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» деталізує конституційні положення. Згідно зі ст. 4, діяльність Уповноваженого «доповнює існуючі засоби захисту і не тягне перегляду компетенції державних органів» (Закон України «Про Уповноваженого ВРУ з прав людини», 1997, ст. 4). Із цієї норми випливають принципові правові наслідки:

– Уповноважений не є суб’єктом формування чи реалізації державної політики, оскільки його повноваження не містять елементів виконавчих (управлінських) функцій і не змінюють розмежування компетенцій між органами влади, закріпленого Конституцією та законами.

– Мандат Уповноваженого має контрольний і дорадчий характер: розгляд індивідуальних і системних звернень, проведення перевірок, ініціювання розслідувань у межах компетенції, подання законодавчих рекомендацій і щорічних доповідей парламенту. Ці інструменти спрямовані на посилення гарантій прав і свобод людини, а не на здійснення публічного адміністрування.

Разом із тим включення органу парламентського контролю до процесів формування чи реалізації державної політики породжує проблему «самоконтролю» (*self-review*): інституція,

що покликана оцінювати законність, обґрунтованість та належність дій виконавчої влади, фактично оцінювала б власні рішення або рішення, у виробленні яких брала участь. Така модель несумісна з принципом поділу державної влади (ст. 6 Конституції України) та призводить до зміщення меж інституційної відповідальності.

Функціональне відмежування має зберігатися у такій конфігурації:

– виконавча влада (Кабінет Міністрів України, міністерства) – формування та реалізація державної політики в межах компетенції;

– Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – незалежний парламентський контроль, аналіз практики застосування законодавства, надання рекомендацій, моніторинг дотримання прав людини.

Важливо враховувати й потенційні правові наслідки змішування зазначених ролей:

– розмиття підзвітності – уряд перестає бути єдиним відповідальним за результати політики, оскільки до процесу її вироблення інтегрується контролюючий орган;

– підрив незалежності інституції – омбудсман втрачає статус нейтрального арбітра, перетворюючись на співучасника *policy-making*, що суперечить міжнародним стандартам незалежності омбудсманських органів (Венеційська комісія, 2019; Резолюція ГА ООН 75/186, 2020);

– девальвація правозахисної функції – зниження суспільної довіри до інституту, який має залишатися позапартійним та процесуально незаінтересованим у результатах урядових рішень.

З огляду на викладене, участь Уповноваженого у «виконавчому ланцюгу» формування чи реалізації державної політики є юридично недопустимою. Належною формою його впливу залишаються контроль, аналітика та рекомендації, що забезпечують публічну підзвітність і корекцію державних рішень без втручання у виконавчі повноваження.

**2.4. Міжнародні стандарти незалежності омбудсмана**

Венеційські принципи (2019) стали першим цілісним міжнародним стандартом для інституції омбудсмана, ухваленим

Венеційською комісією Ради Європи та підтриманим Комітетом міністрів (Venice Commission, 2019). Їх нормативне значення було підсилене Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 75/186 (2020), яка прямо визнала Венеційські принципи глобальним орієнтиром для національних омбудсманських інституцій. У науковій доктрині це розглядається як завершення процесу міжнародної кодифікації базових гарантій інституційної незалежності омбудсмана (Venice Commission, 2019; UNGA, 2020).

Ключові гарантії незалежності, передбачені Венеційськими принципами, охоплюють:

– Юридичну основу і статус інституції. Мандат омбудсмана має спиратися на «міцний правовий фундамент, бажано конституційного рівня»; держава зобов’язана забезпечити належні умови функціонування та «утримуватися від будь-яких дій, що підривають її незалежність» (пп. 1–3).

– Призначення та строк повноважень. Передбачаються високі стандарти процедур відбору (відкритий, прозорий і меритократичний конкурс), кваліфікована парламентська більшість для обрання, а також тривалий і бажано єдиний строк повноважень (пп. 6–11).

– Несумісність та заборона інструкцій. Забороняються будь-які політичні або адміністративні активності, що підривають незалежність омбудсмана (п. 9). Особливо важливою є норма, що «Ombudsman shall not be given nor follow any instruction from any authorities» (п. 14), яка категорично виключає підпорядкування виконавчій владі чи участь у «ланцюгу виконання» державної політики.

– Повноваження контролю та рекомендацій. Інституція має право проводити власні розслідування, включно з розслідуваннями з власної ініціативи; вимагати документи та доступ до установ; опитувати посадових осіб; а також адресувати індивідуальні рекомендації органам влади з обов’язком надати відповідь у розумний строк (пп. 16–17).

– Публічні рекомендації і законодавчі зміни. Омбудсман уповноважений подавати публічні рекомендації парламенту чи уряду, у тому числі щодо внесення змін до законодавства або ухвалення нових нормативних актів (п. 18).

– Судові важелі та звітність. Бажано наділяти інституцію правом звернення до конституційної юрисдикції чи судових органів; щорічні звіти омбудсмана мають бути публічними і «належним чином взяті до уваги владою» (п. 20).

– Ресурси, кадри, імунітет. Гарантується достатній та незалежний бюджет, право добору персоналу, функціональний імунітет за дії чи висловлювання в межах службової діяльності, а також захист від спроб «згортання» чи необґрунтованого обмеження повноважень (пп. 21–24).

Отже, Венеційські принципи чітко фіксують, що роль омбудсмана зводиться до контрольного й рекомендаційного впливу на політики, а не до їх формування чи реалізації. Заборона інструкцій (п. 14) та вимога несумісності з адміністративними функціями (п. 9) прямо виключають можливість включення омбудсмана до *executive chain* (Venice Commission, 2019). Натомість він виступає як *policy advisor* і *policy evaluator* із потужними інструментами «м'якої сили», що забезпечують баланс між гілками влади та підзвітність державних інституцій.

Паризькі принципи ООН (1993). Паризькі принципи, ухвалені Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 48/134 від 20 грудня 1993 року (*Principles relating to the Status of National Institutions*), визначають мінімальні міжнародні стандарти для національних інституцій з прав людини (НІПЛ), до яких у багатьох країнах віднесено й офіси омбудсмана (UNGA, 1993).

Основні вимоги Паризьких принципів охоплюють:

– широкий мандат на захист і просування прав людини, закріплений у Конституції або спеціальному законі;

– інституційну незалежність від виконавчої влади;

– плюралізм у складі та діяльності, що гарантує представництво різних суспільних груп;

– достатні ресурси та процесуальні повноваження, зокрема право ініціювати розслідування й отримувати інформацію від органів влади;

– консультативну функцію – подання уряду й парламенту висновків і рекомендацій щодо законодавства та адміністративної практики, а також участь у розробці освітніх програм, співп-

раця з громадянським суспільством і міжнародними організаціями (UNGA, 1993; OHCHR, б. р.; GANHRI, б. р.).

Таким чином, Паризькі принципи закріплюють консультативний характер участі НІПЛ у політичному циклі. Вони передбачають такі форми діяльності, як аналіз, моніторинг, подання рекомендацій, правопросвітництво та взаємодія з громадянським суспільством – без інтеграції до виконавчих рішень. Це узгоджується з Венеційськими принципами (2019), які також фіксують дорадчо-контрольну, а не виконавчу роль омбудсмана. Разом ці два стандарти формують цілісну міжнародну рамку, що забезпечує незалежність інституції та одночасно визначає її місце в системі *public policy* як policy-advisor і policy-monitor, а не учасника виконавчої влади.

Хартія основних прав ЄС (2000). Стаття 43 Хартії основних прав Європейського Союзу закріплює право будь-якого громадянина ЄС, а також будь-якої фізичної чи юридичної особи, що проживає або зареєстрована у державі-члені, звернутися до Європейського омбудсмана у справах щодо випадків неналежного адміністрування (*maladministration*) в діяльності інституцій, органів, установ та агенцій Союзу (крім Суду ЄС у його судовій функції) (EU Charter of Fundamental Rights, 2000, ст. 43). Це положення конституційного рівня інституційно закріплює наглядово-контрольну природу омбудсмана як механізму захисту прав, відмежованого від виконавчих повноважень.

Первинне право ЄС: Договір про функціонування ЄС (TFEU). Стаття 228 TFEU деталізує мандат Європейського омбудсмана: приймати скарги, проводити розслідування з власної ініціативи (*own-initiative inquiries*) або на підставі звернень, подавати щорічний звіт Європейському парламенту. Ключове положення – абсолютна незалежність: *«The Ombudsman shall be completely independent... and shall neither seek nor take instructions from any Government, institution, body, office or entity»* (ст. 228(3)) (TFEU, 2016). Це пряма й недвозначна заборона будь-яких інструкцій, що унеможливлює інтеграцію інституції у виконавчий ланцюг ухвалення політичних рішень.

Статут Європейського омбудсмана (2021). Регламент (ЄС, Євратом) 2021/1163 повторно закріплює принцип повної неза-

лежності омбудсмана: *«shall be completely independent in the performance of his or her duties and shall neither seek nor take instructions from any Government or other body»* (ст. 1(2)). Документ також деталізує інструменти діяльності інституції: можливість ініціювати власні розслідування, доступ до документів та установ, підготовка щорічних звітів, а також розробка узагальнених висновків щодо практики maladministration (Regulation (EU, Euratom) 2021/1163). Таким чином, правовий режим ЄС нормативно «прив'язує» інституцію омбудсмана до функцій контролю та рекомендацій, а не до реалізації політики.

**1.5. Узгодження стандартів: спільні принципи та інструменти**

Норми ЄС логічно поєднуються з Венеційськими принципами Ради Європи (2019) та Паризькими принципами ООН (1993), утворюючи єдину міжнародну рамку. Спільними для цих актів є три базові опори:

1. Заборона будь-яких інструкцій (ст. 228(3) TFEU; п. 14 Венеційських принципів).

2. Несумісність із політичними чи адміністративними функціями (п. 9 Венеційських принципів; Паризькі принципи, 1993).

3. Інструменти «м'якої сили»: право проводити розслідування, доступ до інформації, подання рекомендацій і щорічних звітів, звернення до судів чи конституційних органів (Venice Commission, 2019; UNGA, 1993; Regulation 2021/1163).

У цьому сенсі Європейський омбудсман втілює «модель незалежності», яка виключає його роль як виконавчого *policy-maker* і водночас розширює можливості впливу на політичний цикл через аналітичні та контрольні механізми.

Резолюція ГА ООН 75/186 (2020) підтвердила Венеційські принципи як «новий глобальний стандарт», підкресливши їхню універсальну значущість для законодавчих реформ (UNGA, 2020). У поєднанні з правом ЄС, це формує нормативне підґрунтя для позиціонування омбудсмана як policy-advisor і policy-evaluator, а не виконавчого органу.

OECD у доповіді *The Role of Ombudsman Institutions in Open Government* (2018) визначає омбудсманів як «охоронців прав громадян і медіаторів між громадянами та публічною адміністрацією» (OECD, 2018). Їхня ключова функція – підживлюва-

ти політичний цикл через аналітику, рекомендації, оцінку впливу та моніторинг, але без перебрання повноважень виконавчої влади.

У звіті OECD (2022) про прозорість використання фондів відновлення наголошено, що омбудсмани «регулярно роблять значні внески у реформи публічної адміністрації», зокрема через Європейську мережу омбудсменів (ENO), яка стала платформою для обміну найкращими практиками в умовах кризового управління (OECD, 2022).

Таким чином, правові засади ЄС – у поєднанні з Венеційськими та Паризькими принципами – чітко визначають контрольний і рекомендаційний характер діяльності інституції омбудсмана. Її участь у «executive-chain» формування чи реалізації політик створила б ситуацію *self-review*, руйнуючи незалежність інституції та підриваючи підзвітність уряду за результати політики. Натомість омбудсман має залишатися зовнішнім контролером і радником, який впливає на якість публічної політики без включення до виконавчої вертикалі.

**Висновки.** Проведене дослідження дозволяє зробити низку узагальнень як у національно-правовому, так і в міжнародному контексті.

По-перше, інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має чітко визначений конституційний статус парламентського органу контролю. Стаття 101 Конституції України закріплює його мандат як складову системи гарантій дотримання прав і свобод людини, не наділяючи функціями формування чи реалізації державної політики. Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» підтверджує цю модель, наголошуючи, що його діяльність доповнює існуючі засоби захисту та не тягне за собою перегляду компетенції інших органів влади. Таким чином, наділення омбудсмана владними повноваженнями у сфері policy-making призвело б до порушення принципу поділу влади (ст. 6 Конституції України) та створювало б проблему «конфлікту ролей» (self-review).

По-друге, у межах сучасної концепції *public policy*, яка розглядає політику як результат взаємодії державних інституцій, парламенту, незалежних органів, громадянського суспільства

та міжнародних організацій, омбудсман виступає активним суб'єктом. Його роль проявляється не у виконавчому ланцюгу ухвалення рішень, а у формуванні порядку денного (agenda-setting), поданні експертних рекомендацій, здійсненні оцінювання впливу політик на права людини (ex-ante та ex-post), підготовці щорічних і спеціальних доповідей парламенту, а також у моніторингу реалізації прийнятих рішень. Це дозволяє визначати його як *policy-advisor* і *policy-evaluator* з інструментами «м'якої сили», здатними впливати на весь політичний цикл.

По-третє, міжнародні стандарти підтверджують саме таку модель. Венеційські принципи Ради Європи (2019) категорично забороняють омбудсману отримувати інструкції від будь-яких органів влади (п. 14) та наголошують на несумісності його мандату з політичними чи адміністративними функціями (п. 9). Паризькі принципи ООН (1993) визначають основними завданнями національних правозахисних інституцій консультативні та контрольні функції: аналіз, моніторинг, підготовку рекомендацій, правопросвітницьку діяльність. Аналогічні положення містить і право ЄС: ст. 43 Хартії основних прав та ст. 228 ДФЄС гарантують право громадян на звернення до Європейського омбудсмана та закріплюють його повну незалежність, що унеможливлює виконання виконавчих функцій. Статут Європейського омбудсмана (Регламент 2021/1163) додатково деталізує інструменти розслідувань, доступу до інформації та подання щорічних звітів, посилюючи рекомендаційно-контрольну природу інституції.

По-четверте, практика діяльності європейських омбудсманських інституцій (Défenseur des droits у Франції, Defensor del Pueblo в Іспанії, Європейський омбудсман) підтверджує їхню роль як суб'єктів *public policy*, які здійснюють стратегічний вплив через експертні висновки, законодавчі рекомендації, ініціативи у сфері прав людини, але не перебирають на себе завдання уряду.

Узагальнюючи, можна стверджувати:

– Уповноважений Верховної Ради України з прав людини не є суб'єктом формування чи реалізації державної політики у сфері прав і свобод людини, оскільки ця функція належить виконавчій владі.

– Водночас він є ключовим актором публічної політики, впливаючи на політичний цикл через контрольні, консультативні та аналітичні інструменти.

– Такий підхід узгоджується з міжнародними стандартами Ради Європи, ООН та ЄС, які закріплюють несумісність омбудсмана з виконавчими функціями та підкреслюють його роль як незалежного контролера і радника.

Таким чином, інституція омбудсмана в Україні є не суб’єктом державної політики у вузькому сенсі, а невід’ємною частиною системи публічної політики, яка сприяє розвитку демократичного, інклюзивного та людиноцентричного врядування.

**Список використаних джерел:**


1. Anderson J. Public Policymaking. New York : Houghton Mifflin Company, 1997.
2. Cadena SER. El Defensor del Pueblo de Navarra lidera un acuerdo con otras cuatro defensorнas para impulsar los ODS de la Agenda 2030, 14.05.2025. URL: https://cadenaser.com
3. Défenseur des droits. Dйcouvrir le Dйfenseur des droits : офіц. сайт. 2025. URL: https://www.defenseurdesdroits.fr
4. Defensor del Pueblo (Іспанія). Role of the Defensor : офіц. сайт. 2024. URL: https://www.defensordelpueblo.es
5. Dunn W. N. Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1981.
6. ENNHRI. Spain Country Report: Rule of Law 2023 : офіц. сайт. URL: https://ennhri.org
7. European Ombudsman. (2022a). Strategic initiative on the transparency and accountability of the Recovery and Resilience Facility (RRF). URL: https://www.ombudsman.europa.eu
8. European Ombudsman. (2022b). European Network of Ombudsmen (ENO). URL: https://www.ombudsman.europa.eu
9. L&E Global. France: The French Ombudsman Publishes Guidelines on Internal Investigations of Sexual Harassment and Discrimination, 26.03.2025. URL: https://leglobal.law
10. Masarykova univerzita. (2007). *Tvorba a realizace veřejné politiky* [Навчальний модуль]. Brno: Masarykova univerzita. URL: https://is.muni.cz
11. Ministry of the Environment of the Czech Republic. Stбtnн politika ћivotnнho prostшedн : офіц. сайт. URL: https://www.mzp.cz/cz/ministerstvo/politika-a-strategie-mzp/statni-politika-zivotniho-prostredi
12. Muller P., Mény Y. Politiques publiques. Paris : PUF, 2005.

13. OECD. Making Public Policy Work: OECD Public Governance Review. Paris : OECD Publishing, 2018. URL: https://www.oecd.
14. OECD. The Role of Ombudsman Institutions in Open Government. Paris : OECD Publishing, 2018. URL: https://www.oecd.org
15. OECD. Towards Good Practice Principles for Government Transparency in the Use of Recovery Funds. Paris : OECD Publishing, 2022. URL: https://www.oecd.org
16. Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. Czech edition: Veřejná politika. PagePlace.de, 2020.
17. The Role of Ombudsman Institutions in Administrative Accountability: A Comparative Perspective, 2025. ResearchGate. URL: https://www.researchgate.net UNDP. Public Policy for Human Development. New York : UNDP, 2019. URL: https://www.undp.org (дата звернення: 09.09.2025).
18. Univerzita Karlova. (2015/2016). *Politologie a veřejná politika* [Офіційна бакалаврська програма]. Praha: Univerzita Karlova. URL: https://www.protext.cz/zprava.php?id=22296
19. Vie-publique.fr. Politiques publiques : офіц. портал Франції. URL: https://www.vie-publique.fr
20. Wilson W. The Study of Administration // Political Science Quarterly. 1887. Vol. 2, No. 2. P. 197–222. DOI: https://doi.org/10.2307/2139277.
21. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження. Київ : НІСД, 2001.
22. Венеційська комісія. Принципи захисту та просування інституту омбудсмана (The Venice Principles) : CDL-AD(2019)005. URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)005-e&lang=EN
23. Договір про функціонування Європейського Союзу (консолідований текст 2016 р.), ст. 228. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
24. Доручення Прем'єр-міністра України № 14964/0/1–25 щодо підготовки нової Національної стратегії у сфері прав людини до 2035 року, 2025 р.
25. Загальна декларація прав людини : резолюція Генеральної Асамблеї ООН 217 А (III) від 10 грудня 1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
26. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2006, № 30, Ст. 260. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477–15#Text
27. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу на членство в ЄС і НАТО)» від 7 лютого 2019 р.

№ 2680-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2019, № 9, Ст. 50. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680–19#Text
28. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2011, № 32, Ст. 314. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939–17#Text
29. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1992. № 48, Ст.650. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657–12#Text
30. Закон України «Про культуру» від 14 грудня 2010 р. № 2778-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2011, № 24, Ст. 168. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778–17#Text
31. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2018, № 31, Ст. 241. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469–19#Text
32. Закон України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2017, № 38–39, Ст. 380. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145–19#Text
33. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1998, № 20, Ст. 99. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text
34. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2011, № 38, Ст. 385. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-VI#Text
35. Комітет міністрів Ради Європи. Recommendation No. R(85)13 «On the institution of the Ombudsman». URL: https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680506bee%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}
36. Комітет міністрів Ради Європи. Рекомендація CM/Rec(2019)6 «On the development of the Ombudsman institution». URL: https://rm.coe.int/090000168098392f
37. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. ETS № 5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
38. Конституція Республіки Польща : від 2 квіт. 1997 р. Dziennik Ustaw № 78, poz. 483. URL: https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm
39. Конституція Словацької Республіки : від 1 верес. 1992 р. Zbierka zbkonov SR, č. 460/1992 Zb. URL: https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460
40. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1996, № 30, Ст. 141. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
41. Конституція Французької Республіки від 4 жовт. 1958 р. Lйgifrance. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/
42. Конституція Чеської Республіки : від 16 груд. 1992 р. Sbнrka zбkonщ ИR, č. 1/1993. URL: https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html
43. Лаврук О. В. Сутність поняття державної політики. Університетські наукові записки. 2018. № 67–68. С. 254–263.
44. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
45. Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про затвердження Положення про Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 14 жовтня 2022 р. № 79.15/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v79_1715–22
46. Польща. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy spoiecznej // Dziennik Ustaw 2004, Nr 64, poz. 593; чинна ред. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20040640593
47. Польща. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oњwiatowe. Dziennik Ustaw 2017, poz. 59. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170000059
48. Польща. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 1987 Nr 21 poz. 123; чинна ред.) // Internetowy System Aktyw Prawnych (ISAP). URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19870210123
49. Регламент (ЄС, Євратом) 2021/1163 про Статут Європейського омбудсмана. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32021R1163
50. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 48/134 «Principles relating to the Status of National Institutions (Paris Principles)» від 20 грудня 1993 р. URL: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris
51. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 75/186 «The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law» від 16 грудня 2020 р. URL: https://digitallibrary.un.org/record/3896442
52. Словаччина. Koncepcia љtбtnej kultъrnej politiky *: 2000 p.* Ministerstvo kultъry Slovenskej republiky. URL: https://www.culture.gov.sk/wp-content/uploads/2022/12/Subor-cielov-kulturnych-politik_prva-edicia.pdf
53. Словаччина. Zбkon и. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi prбv. Zbierka zбkonov SR, č. 564/2001. URL: https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/564/
54. Соціально-політичне середовище державної політики / уклад. В. О. Купрій. Київ : НАДУ, 2009. 76 с.

55. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ : Основи, 2002. 750 с.
56. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
57. Указ Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 24 березня 2021 р. № 119/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text
58. Франція. (2011a). Loi organique n° 2011–333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits. Légifrance. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023789544
59. Франція. (2011b). Loi n° 2011–334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits. Légifrance. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023789547
60. Хартія основних прав Європейського Союзу (консолідована редакція 2012/C 326/02), ст. 43 «Європейський омбудсман». URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj/eng
61. Чехія. Act No. 349/1999 Coll., on the Public Defender of Rights. Sbнrka zбkonщ ИR, č. 349/1999. URL:https://www.ochrance.cz/uploads-import/EN_Act_on_the_Public_Defender_of_Rights.pdf
62. Чехія. Zбkon и. 435/2004 Sb., o zammstnanosti. Sbнrka zбkonщ ИR, č. 435/2004. URL: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004–435

**REFERENCES :**

1. Anderson, J. (1997). Public policymaking. New York: Houghton Mifflin Company.
2. Committee of Ministers of the Council of Europe. (1985). Recommendation No. R(85)13 on the institution of the Ombudsman. URL:https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680506bee%22]}
3. Committee of Ministers of the Council of Europe. (2019). Recommendation CM/Rec(2019)6 on the development of the Ombudsman institution. URL:https://rm.coe.int/090000168098392f
4. Council of Europe. (1950). Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5).URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
5. Défenseur des droits. (2025). Découvrir le Défenseur des droits. [Discover the Defender of Rights]. URL:https://www.defenseurdesdroits.fr
6. Defensor del Pueblo. (2024). Role of the Defensor. [Official website]. https://www.defensordelpueblo.es
7. Dunn, W. N. (1981). Public policy analysis: An introduction. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

8. European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI). (2023). *Spain Country Report: Rule of Law 2023*. https://ennhri.org
9. European Ombudsman. (2022). Strategic initiative on the transparency and accountability of the Recovery and Resilience Facility. URL:https://www.ombudsman.europa.eu
10. European Ombudsman. (2025). *European Network of Ombudsmen (ENO)* [Official website]. URL:https://www.ombudsman.europa.eu
11. European Union & Ukraine. (2014). Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, 27 June 2014. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
12. European Union. (2012). Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02), Article 43 «European Ombudsman». URL:https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2012/oj/eng
13. European Union. (2016). Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Article 228. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
14. European Union. (2021). Regulation (EU, Euratom) 2021/1163 on the Statute of the European Ombudsman. URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32021R1163
15. Government of France. (1958). Constitution de la République française du 4 octobre 1958 [Constitution of the French Republic of 4 October 1958]. Légifrance. URL:https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/
16. Government of France. (2011a). Loi n° 2011–334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits [Law No. 2011–334 of 29 March 2011 on the Defender of Rights]. Légifrance. URL:https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023789547
17. Government of France. (2011b). Loi organique n° 2011–333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits [Organic Law No. 2011–333 of 29 March 2011 on the Defender of Rights]. Légifrance. URL:https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023789544
18. Kuprii, V. O. (Ed.). (2009). Sotsialno-politychne seredovyshche derzhavnoi polityky [Socio-political environment of state policy]. Kyiv: NADU.
19. Lavruk, O. V. (2018). Sutnist poniattia derzhavnoi polityky [The essence of the concept of state policy]. *Universytetski naukovi zapysky*, 2018(67–68), 254–263.
20. Masarykova univerzita. (2007). Tvorba a realizace veřejné politiky [Навчальний модуль]. Brno: Masarykova univerzita. URL: https://is.muni.cz
21. Ministry of Culture of the Slovak Republic. (2000). Koncepcia štátnej kultúrnej politiky [Concept of State Cultural Policy]. URL:https://

www.culture.gov.sk/wp-content/uploads/2022/12/Subor-cielov-kulturnych-politik_prva-edicia.pdf
22. Ministry of the Environment of the Czech Republic. (2025). *Státní politika životního prostředí* [State Environmental Policy]. URL:https://www.mzp.cz/cz/ministerstvo/politika-a-strategie-mzp/statni-politika-zivotniho-prostredi
23. Muller, P., & Mény, Y. (2005). *Politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
24. National Council of the Slovak Republic. (1992). Ústava Slovenskej republiky z 1. septembra 1992 [Constitution of the Slovak Republic of 1 September 1992]. *Zbierka zákonov SR*, č. 460/1992 Zb. URL:https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/
25. National Council of the Slovak Republic. (2001). Zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv [Act No. 564/2001 Coll. on the Public Defender of Rights]. *Zbierka zákonov SR*, č. 564/2001. URL:https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/564/
26. OECD. (2018). Making public policy work: OECD public governance review. OECD Publishing. URL:https://www.oecd.org
27. OECD. (2018). The role of ombudsman institutions in open government. OECD Publishing. URL:https://www.oecd.org
28. OECD. (2022). Towards good practice principles for government transparency in the use of recovery funds. OECD Publishing. URL:https://www.oecd.org
29. Ombudsman of the Verkhovna Rada of Ukraine. (2022). Nakaz «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Sekretariat Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny» vid 14 zhovtnia 2022 r. № 79.15/22 [Order «On approval of the Regulation on the Secretariat of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights» of 14 October 2022 No. 79.15/22]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v79_1715–22
30. Parliament of the Czech Republic. (1992). Ústava esk republiky ze dne 16. prosince 1992 [Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992]. *Sb rka z kon R*, . 1/1993. URL:https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html
31. Parliament of the Czech Republic. (1999). Act No. 349/1999 Coll., on the Public Defender of Rights. Sb rka z kon R, . 349/1999. URL:https://www.ochrance.cz/uploads-import/EN_Act_on_the_Public_Defender_of_Rights.pdf
32. Parliament of the Czech Republic. (2004). Z kon . 435/2004 Sb., o zam stnanosti [Act No. 435/2004 Coll., on Employment]. *Sb rka z kon R*, . 435/2004. URL:https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004–435
33. Pot ek, M., et al. (2020). Public policy in Central and Eastern Europe: Theories, methods, practic*es* [Czech edition: *Ve ejn politika*]. PagePlace. de.

34. President of Ukraine. (2021). Ukaz «Pro zatverdzhennia Natsionalnoi stratehii u sferi prav liudyny» vid 24 bereznia 2021 r. № 119/2021 [Decree «On approval of the National Human Rights Strategy» of 24 March 2021, № 119/2021]. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text
35. Prime Minister of Ukraine. (2025). Doruchennia № 14964/0/1–25 shchodo pidhotovky novoi Natsionalnoi stratehii u sferi prav liudyny do 2035 roku [Instruction No. 14964/0/1–25 on preparing the new National Human Rights Strategy until 2035].
36. Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. (2020). Czech edition: *Ve ejn politika*. PagePlace.de.
37. ResearchGate. (2025). The role of ombudsman institutions in administrative accountability: A comparative perspective. URL:https://www.researchgate.net
38. Sejm of Poland. (1987). Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich [Act of 15 July 1987 on the Commissioner for Human Rights]. *Dziennik Ustaw*, 1987(21), poz. 123. URL:https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19870210123
39. Sejm of Poland. (1997). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997]. *Dziennik Ustaw*, 1997(78), poz. 483. URL:https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm
40. Sejm of Poland. (2004). Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy spo ecznej [Act of 12 March 2004 on Social Assistance]. *Dziennik Ustaw*, 2004(64), poz. 593. URL:https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20040640593
41. Sejm of Poland. (2016). Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo o wiatowe [Act of 14 December 2016 – Education Law]. *Dziennik Ustaw*, 2017(59). URL:https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170000059
42. Tertychka, V. (2002). Derzhavna polityka: analiz ta zdiisnennia v Ukraini [State policy: Analysis and implementation in Ukraine]. Kyiv: Osnovy.
43. United Nations Development Programme (UNDP). (2019). Public policy for human development. UNDP. URL:https://www.undp.org
44. United Nations General Assembly. (1948). Universal Declaration of Human Rights (Resolution 217 A (III), 10 December 1948). URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
45. United Nations General Assembly. (1966). International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966). URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
46. United Nations General Assembly. (1993). Principles relating to the status of national institutions (Paris Principles) (Resolution 48/134, 20 December 1993). United Nations. URL:https://www.ohchr.org/en/

instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris
47. United Nations General Assembly. (2020). The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law (Resolution 75/186, 16 December 2020). United Nations. URL:https://digitallibrary.un.org/record/3896442
48. Univerzita Karlova. (2015/2016). Politologie a ve ejn politika [Офіційна бакалаврська програма]. Praha: Univerzita Karlova. URL: https://www.protext.cz/zprava.php?id=22296
49. Valevskyi, O. L. (2001). Derzhavna polityka v Ukraini: metodolohiia analizu, stratehiia, mekhanizmy vprovadzhennia [State policy in Ukraine: Methodology of analysis, strategy, mechanisms of implementation]. Kyiv: NISD.
50. Venice Commission. (2019). Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (The Venice Principles) (CDL-AD(2019)005). https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2019)005-e&lang=EN
51. Verkhovna Rada of Ukraine. Zakon Ukrainy «Pro informatsiiu» vid 2 zhovtnia 1992 r. № 2657-XII [Law of Ukraine «On Information» of 2 October 1992 №. 2657-XII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1992(48), 650. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657–12#Text
52. Verkhovna Rada of Ukraine. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine: Law of 28 June 1996 № 254k/96-VR]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1996(30), 141. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
53. Verkhovna Rada of Ukraine. Zakon Ukrainy «Pro Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny» vid 23 hrudnia 1997 r. № 776/97-VR [Law of Ukraine «On the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights» of 23 December 1997 No. 776/97-VR]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1998(20), 99. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text
54. Verkhovna Rada of Ukraine. Zakon Ukrainy «Pro vykonannia rishen ta zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho sudu z prav liudyny» vid 23 liutoho 2006 r. № 3477-IV [Law of Ukraine «On Execution of Judgments and Application of the Case Law of the European Court of Human Rights» of 23 February 2006 No. 3477-IV]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2006(30), 260. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477–15#Text
55. Verkhovna Rada of Ukraine. Zakon Ukrainy «Pro kulturu» vid 14 hrudnia 2010 r. № 2778-VI [Law of Ukraine «On Culture» of 14

December 2010 No. 2778-VI]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2011(24), 168. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778–17#Text
56. Verkhovna Rada of Ukraine. Zakon Ukrainy «Pro dostup do publichnoi informatsii» vid 13 sichnia 2011 r. № 2939-VI [Law of Ukraine «On Access to Public Information» of 13 January 2011 No. 2939-VI]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2011(32), 314. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939–17#Text
57. Verkhovna Rada of Ukraine. (2011). Zakon Ukrainy «Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady» vid 17 bereznia 2011 r. № 3166-VI [Law of Ukraine «On Central Executive Authorities» of 17 March 2011 No. 3166-VI]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2011(38), 385. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-VI#Text
58. Verkhovna Rada of Ukraine. (2017). Zakon Ukrainy «Pro osvitu» vid 5 veresnia 2017 r. № 2145-VIII [Law of Ukraine «On Education» of 5 September 2017 No. 2145-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2017(38–39), 380. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145–19#Text
59. Verkhovna Rada of Ukraine. (2018). Zakon Ukrainy «Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy» vid 21 chervnia 2018 r. № 2469-VIII [Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» of 21 June 2018 No. 2469-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2018(31), 241. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469–19#Text
60. Verkhovna Rada of Ukraine. (2019). Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo stratehichnoho kursu na chlenstvo v YeS i NATO)» vid 7 liutoho 2019 r. № 2680-VIII [Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the strategic course towards EU and NATO membership)» of 7 February 2019 No. 2680-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2019(9), 50. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680–19#Text
61. Vie-publique.fr. (2025). Politiques publiques [Public policies: Official portal of France]. https://www.vie-publique.fr
62. Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly, 2*(2), 197–222. https://doi.org/10.2307/2139277
63. L&E Global. (2025, March 26). France: The French Ombudsman publishes guidelines on internal investigations of sexual harassment and discrimination. URL:https://leglobal.law
64. Cadena SER. (2025, May 14). El Defensor del Pueblo de Navarra lidera un acuerdo con otras cuatro defensor as para impulsar los ODS de la Agenda 2030 [The Ombudsman of Navarra leads an agreement with four other ombudsmen to promote the SDGs of Agenda 2030]. URL:https://cadenaser.com

**I. V. Kostenko, L. V. Chelombytko**

## The Ukrainian Parlament Commissioner for Human Rights in the System of Public Policy Actors: National and European Context

***Summary.*** *The article examines the legal status of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights (Ombudsman) in the context of defining his or her place within the system of actors involved in the formation and implementation of policies in the field of human rights and freedoms. The relevance of the research arises from the practical needs of the state in preparing the new National Human Rights Strategy until 2035, which is being developed by the Ministry of Justice of Ukraine pursuant to the instruction of the Prime Minister No. 14964/0/1–25 with the participation of the Ombudsman. This institutional practice has raised the question of the scope of the Ombudsman’s mandate and the admissibility of his or her involvement in drafting strategic documents, since the functions of this institution are traditionally limited to supervisory and consultative powers.*

*The purpose of the study is to clarify the competence and functional role of the Ombudsman and to substantiate the optimal model of his or her participation in processes that affect the protection of human rights. To achieve this purpose, the research employs systemic-structural, formal-legal, comparative-legal and teleological methods, as well as the analytical tools of the policy cycle (agenda-setting, policy formulation, implementation, monitoring, and evaluation). This methodological framework made it possible to combine legal and governance approaches.*

*The findings demonstrate that the Ombudsman cannot be considered an actor of state policy in the constitutional and legal sense, since his or her mandate does not include elements of executive competence, while the Constitution of Ukraine assigns the functions of formulating and implementing policy to the executive branch. At the same time, the Ombudsman represents a significant actor of public policy in the field of human rights, influencing the policy cycle through agenda-setting, the preparation of legislative and administrative recommendations, ex-ante and ex-post human rights impact assessments, monitoring the implementation of governmental decisions, and ensuring public accountability. This type of involvement is consistent with international standards, including the UN Paris Principles, the Council of Europe’s Venice Principles, and the practice of European ombudsman institutions.*

*The scientific novelty of the article lies in defining the functional role of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights as an actor of public policy in the field of human rights. The study clarifies the scope and mechanisms of the Ombudsman’s influence on the political process, through consultative, supervisory and monitoring functions carried out without interference in the executive domain and with full respect for the principle of separation of powers. The practical significance of the results is reflected in the possibility of applying the conclusions to improve the institutional model of the Ombudsman’s activity, to strengthen the effectiveness of parliamentary oversight in the field of human rights, and to harmonise national practice with European standards.*

***Key words:*** *Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, Ombudsman, state policy, public policy, parliamentary oversight, human rights, international standards, European Union.*

УДК 342.537
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-132

***І. С. Щебетун,*** *к.ю.н., доцент, доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права Донецького національного університету імені Василя Стуса*
ORCID ID:0000-0001-9749-7559

# ПАРЛАМЕНТСЬКІ СЛУХАННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

***Анотація.*** *У статті досліджуються питання стосовно парламентських слухань, що обумовлено проблемою залучення населення до участі у законотворчому процесі для забезпечення його ефективності та демократичної легітимності. Участь громадян є необхідною умовою відкритості та прозорості державної влади та нагальною потребою, яка безпосередньо впливає на розвиток як держави, так і суспільства.*

*Проаналізовано правові засади організації та проведення парламентських слухань, визначено їх сутність та особливості. Запропоновано визначення парламентських слухань як форми роботи парламенту, яка полягає в організованому обговоренні питань, що мають важливе державне значення, із залученням депутатів, експертів, посадових осіб та представників громадськості, що дозволяє не лише глибоко вивчити проблему, а й виробити рекомендації.*

*Представлено та обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання функціонування парламентських слухань.*


© Щебетун І. С., 2025

***Ключові слова:*** *Конституція; організаційні форми діяльності Верховної Ради України; парламент; сесія; комітети; засідання депутатських груп і фракцій, Погоджувальної ради, підкомісій, робочих груп, тимчасових слідчих і спеціальних комісій; персональна робота Голови Верховної Ради України, його заступників, голів комітетів; парламентські та комітетські слухання; індивідуальна робота народних депутатів у парламенті та виборчих округах.*

**Вступ**. Удосконалення та розвиток органів законодавчої влади на сучасному етапі відбувається під впливом низки факторів, серед яких можна виділити підвищення ролі законотворчого процесу з метою створення ефективної правової системи держави, удосконалення принципів взаємодії органів державної влади різних гілок та рівнів, вибудовування політико-правового діалогу з різними суб’єктами влади та інститутами громадянського суспільства, підвищення якості та ефективності самих організаційно-правових форм діяльності законодавчого (представницького) органу державної влади.

Тому діяльність законодавчого органу у державі має бути не лише чітко регламентована, а й ефективно організована, тобто необхідне нормативно-правове регулювання всіх можливих форм цієї діяльності для прийняття якісних законів та створення чіткої системи законодавства.

Організаційні форми діяльності законодавчих (представницьких) органів державної влади займають важливе місце у характеристиці роботи цих органів. Вони підпорядковані здійсненню законодавчими органами їхніх завдань, функцій та повноважень.

До однієї з найбільш поширених форм взаємодії влади та громадян, які є важливим інституційним чинником відкритості законодавчого органу та способом впливу громадськості на діяльність органів публічної влади, є парламентські слухання.

Актуальність дослідження питання щодо парламентських слухань обумовлюється проблемою залучення населення до участі у законотворчому процесі для забезпечення його ефективності та демократичної легітимності. Участь громадян є необхідною умовою відкритості та прозорості державної влади та на-

гальною потребою, яка безпосередньо впливає на розвиток як держави, так і суспільства. Тільки забезпечивши реальний взаємозв’язок із виборцями, сучасний парламент може зберегти свою значущість та легітимність існування.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій**. Окремі аспекти організації роботи Верховної Ради України, зокрема, організації та проведення парламентських слухань, розглядалися такими вченими як Ю. Барабаш, О. Берназюк, В. Копиленко, Є. Красняков, С. Кузнєцова, І. Куян, З. Погорєлова, І. Словська, О. Совгиря та іншими. Разом із тим, слід зауважити, що більшість досліджень із цієї проблематики стосується характеристики та аналізу проведення парламентських слухань з певних питань суспільно-політичної життя і, як свідчить аналіз вітчизняних наукових публікацій, у цілому парламентські слухання дослідженні досить фрагментарно.

Зважаючи на це, **мета статті** полягає у визначенні правової основи, сутності та особливостей, а також обґрунтуванні пріоритетних напрямків удосконалення правового регулювання організації та проведення парламентських слухань.

**Виклад основного матеріалу**. Визначення та закріплення організаційних форм роботи Верховної Ради України необхідні, щоб у кожний конкретний період діяльності парламенту зосередити увагу законодавчого (представницького) органу на головному, не випускаючи з виду всього обсягу завдань, що стоять перед ним; забезпечити розумне поєднання колегіальності у вирішенні питань, що належать до повноважень органу в цілому, з індивідуальною діяльністю кожної його ланки, кожного елемента, включеного до цього процесу.

Система організаційно-правових форм повинна охоплювати весь спектр необхідних дій, спрямованих на реалізацію завдань та функцій парламенту. Усі організаційно-правові форми мають бути органічно взаємопов’язані, доповнювати одна одну, представляючи єдиний, узгоджений механізм організаційної роботи. Зникнення з цього механізму однієї з ланок (однієї організаційно-правової форми) здатне призвести до збою ефективного функціонування законодавчого (представницького) органу в цілому.

При визначенні поняття організаційної форми слід виходити з того, що робота у законодавчому органі виконується як депутатами індивідуально чи спільно, так і з залученням інших суб’єктів. Кожна організаційна форма відрізняється відносною самостійністю та відокремленістю, одночасно виступаючи елементом спільної організації діяльності законодавчого (представницького) органу. Стійкість і стабільність організаційних форм діяльності досягається шляхом їх закріплення в нормах права, тим самим вони набувають статусу організаційно-правових форм діяльності законодавчого (представницького) органу.

Основним змістом, яким наповнюється кожна організаційно-правова форма діяльності законодавчого (представницького) органу державної влади, є, зазвичай, представництво і законотворча діяльність, тобто вираження волі та інтересів, що представлені через діяльність його законних представників.

«Організаційні форми роботи Верховної Ради України – це передбачені Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України та іншими нормативно-правовими актами способи організації роботи парламенту України, його органів, народних депутатів України і посадових осіб з метою здійснення ними своїх функцій і повноважень протягом встановленого часу» [15, с. 195].

Організаційні форми роботи Верховної Ради України можна умовно поділити на основні та допоміжні. «У межах основних організаційних форм здійснюється безпосереднє вироблення і прийняття рішень, а допоміжні являють собою способи інформаційного обміну між парламентом та іншими особами та організаціями» [7, с. 87]. Іншими словами, основні форми роботи парламенту покликані забезпечити реалізацію компетенції парламенту, а допоміжні – забезпечити парламент повною і реальною інформацією, необхідною для прийняття обґрунтованих, зважених рішень, а також довести зміст прийнятих рішень до відома громадськості.

Основними організаційними формами діяльності Верховної Ради України слід вважати: сесії; засідання депутатських груп і фракцій, Погоджувальної ради, комітетів, підкомісій і робочих груп, тимчасових слідчих і спеціальних комісій; пер-

сональну робота Голови Верховної Ради України, його заступників, голів комітетів; парламентські та комітетські слухання; індивідуальну роботу народних депутатів у парламенті та виборчих округах.

До спеціальних (допоміжних) організаційних форм діяльності парламенту можна віднести: особистий прийом громадян і посадових осіб; роботу з заявами, скаргами і зверненнями громадян; проведення прес-конференцій та інтерв’ю; організаційні форми діяльності, пов’язані з участю в міжпарламентських заходах; участь народних депутатів України в наукових, міжпарламентських щорічних та спеціалізованих конференціях і зустрічах; закордонні візити делегацій депутатів і парламентського керівництва та ін.

Відповідно до п. 33 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить здійснення парламентського контролю у межах, визначених Основним Законом [5].

У науковій юридичній літературі мало зустрічається комплексної, завершеної дефініції парламентських слухань як організаційно-правової форми діяльності парламенту.

Визначення, подані вченими, стосуються лише деяких сутнісних елементів правової природі слухань. Існують різні підходи до визначення парламентських слухань, у яких одні автори розглядають їх як «форму обговорення» у парламенті значних питань із залученням громадськості, інші – як «форму діяльності» парламенту, під час якої обговорюються питання із залученням фахівців та інших зацікавлених осіб, треті – як форму парламентського контролю [8; 10; 3].

Так, С. Сорока вважає, що «парламентські слухання та дебати є формою інформаційно-корекційного контролю, важливість яких для процесу взаємодії уряду та парламенту беззаперечна, і полягає насамперед у тому, що уможливлює безпосередню комунікацію між представниками уряду та парламенту» [14, с. 227].

І. Куян, визначає парламентські слухання як: «багатофункціональний засіб, у якому безпосередньо втілюється представницький характер і соціальне призначення Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу в країні» [6, с. 130.].

В. Древаль характеризує парламентські слухання як: «особливу форму роботи парламенту, під час якої відбувається розгляд актуальних питань або законопроектів із залученням експертів та громадськості» [1].

У широкому розумінні слухання можна розглядати як: «форму роботи будь-якого комітету та парламенту загалом, змістом якої є заслуховування позицій доповідачів, зацікавлених сторін з питань, віднесеним до компетенції комітетів чи парламенту, визначення найбільш оптимального підходу до врегулювання тієї чи іншої проблеми та ухвалення певних рішень» [4, с. 53].

У вужчому сенсі слухання слід розглядати як: «особливу форму роботи парламенту або комітету (спеціальної або слідчої комісії), для якої характерні специфіка кола учасників мети, місця проведення, оформлення та оприлюднення результатів, яка в нормативно-правових актах, що регламентують порядок здійснення відповідними органами своїх повноважень, визначається саме як «слухання» [2, с. 8].

Якщо узагальнити дані види парламентських слухань, то їх завданнями можна вважати забезпечення підвищення якості законотворчої діяльності депутатів та загалом парламенту завдяки з’ясовуванню депутатами обставин, що викликають необхідність законодавчого врегулювання тих чи інших суспільних відносин. Парламентські слухання можуть служити в якості сприяння зростанню ефективності діяльності органів державної влади та управління, в тому числі, коли їх проведення здійснюється за фактом громадських резонансних подій, що відбулися і викликали (катастрофи, злочини та ін.), а також задля забезпечення дотримання прав людини.

Залежно від кола питань, що є предметом розгляду, слухання можна поділити на два види: парламентські та комітетські.

Щодо класифікації парламентських слухань, її можна провести за наступними критеріями: залежно від кола питань, що є предметом розгляду; за цілями проведення; за місцем проведення; за рівнем публічності.

За метою проведення парламентських слухань вони поділяються на інформаційні, законодавчі, контрольні та слідчі. Очевидно, що цей поділ є дуже умовним, оскільки метою будь-якого

слухання є отримання необхідної інформації та її поширення, відповідно, кожне із слухань за своєю суттю є інформаційним.

Так, головним завданням інформаційних слухань є збирання та аналіз інформації з певної проблеми, аналіз шляхів її врегулювання, виявлення найбільш оптимальних механізмів вирішення відповідної проблеми, з'ясування позицій суб'єктів, які представляють суспільство.

Головним завданням контрольних слухань є оцінка ефективності роботи уряду у тій чи іншій сфері. Такі слухання можуть передбачати, зокрема, здійснення контролю за виконанням чинних нормативно-правових актів, а також можуть досліджувати ефективність роботи уряду, окремих посадових осіб та системи органів виконавчої влади в цілому. Слухання у слідчих комісіях (комітетах з розслідування) мають на меті встановлення наявності у діях підконтрольних парламенту суб'єктів (наприклад, членів уряду) ознак злочинів або інших дій, які можуть бути підставою для політичної чи юридичної відповідальності.

Предметом обговорення на законодавчих слуханнях є концептуальні положення законопроектів, що є на розгляді відповідних комітетів.

За рівнем публічності слухання можна класифікувати як відкриті та закриті.

Законодавче регулювання парламентських слухань передбачено Законами України: «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата Верховної Ради України».

Процедура проведення слухань у Верховній Раді України врегульована передусім Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (Глава 39). Так, парламентські слухання проводять у сесійний період, зазвичай, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводять для роботи в комітетах, депутатських фракціях (депутатських групах) (ч.2 ст. 233). Пропозицію щодо проведення парламентських слухань може бути внесено на основі рішення, ухваленого комітетом з відповідного питання, у вигляді проєкту постанови Верховної Ради, в якому має визначатися тема парламентських слухань та дата їх проведення (ч.1 ст.234) [12]. Так, Верховною Радою України

VIII скликання було проведено 35 парламентських слухань [9], а за результатами діяльності парламенту IX скликання – 6 парламентських слухань [16].

Більш конкретні питання організації слухань урегульовано Законом України «Про комітети Верховної Ради України» (ст.29) [11].

Згідно Закону України «Про статус народного депутата України» народний депутат бере участь у парламентських слуханнях, відповідно до закону розглядає звернення виборців, а також від підприємств, установ, організацій, окрім іншого, зобов'язаний постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення... (розділ II, глава 1) [13].

Після ухвалення постанови про ініціювання парламентських слухань з окремого питання Голова Верховної Ради визначає профільні комітети, відповідальні за їх проведення, які формують список учасників, на які можуть бути запрошені працівники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадські організації, представники науково-аналітичних установ, зацікавлені громадяни, а також порядок виступів та розгляду питань. До прикладу, у Німеччині, наприклад, залучення незалежних експертів та представників зацікавлених груп є обов'язковим, тому парламентська служба заздалегідь надсилає запрошеним гостям усю необхідну інформацію про захід та довідкові матеріали з обраного питання.

Довідкову інформацію для депутатів до парламентських слухань готує парламентська служба та бібліотека. Слід зазначити, щодо цього питання є цікава практика США, де для підготовки експертної аналітики та інформаційних довідок залучається не лише Дослідницька служба Конгресу, а й Міністерства та відомства, що підкреслює високу відповідальність та серйозність ставлення до організації слухань.

Після проведення парламентських слухань відповідні профільні комітети повинні представити висновки, аналітичні матеріали та проекти постанов щодо схвалення прийнятих рекомендацій на парламентських слуханнях.

Варто зауважити, що основною проблемою під час організації та подальшої імплементації результатів парламентських

слухань, є вибір занадто великого кола питань чи надзвичайно широкого питання, вирішення якого потребує багато часу, залучення великої кількості експертів та фінансових ресурсів, але найбільшою проблемою є виконання та контроль за їх реалізацією, оскільки органи виконавчої та місцевої влади часто не виконують відповідних доручень через відсутність подальших санкцій.

Не зважаючи на те, що парламентські слухання є однією з важливих форм взаємодії громадянського суспільства та парламенту, існує низка проблем, пов’язаних як із проведенням, так і ефективністю функціонування інституту парламентських слухань, а саме:

– у Главі 39 Розділу VI Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» вказані не всі суб’єкти, які мають право ініціювати їх проведення. Так, до цього переліку не увійшли Погоджувальна рада депутатських фракцій (депутатських груп), парламент та безпосередньо народні депутати України, що можна розцінити як певне обмеження прав останніх як суб’єктів законодавчої ініціативи та представників виборців та невідповідність реальній практиці роботи парламенту;

– не всі представники депутатських фракцій та груп беруть участь у парламентських слуханнях, тому доцільно внести зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», зобов’язавши їх брати в них участь;

– задля своєчасного забезпечення всіх учасників парламентських слухань інформаційними матеріалами з питань, що розглядатимуться на парламентських слуханнях (сьогодні це стосується лише Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та комітетів відповідно до предметів їх відання, народних депутатів), доцільно передбачити обов’язковість їх розміщення на сайті парламенту України у повному обсязі мінімум за 5 днів до запланованого проведення слухань, шляхом внесення змін в ст. 235 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»;

– неодноразово вчені та безпосередньо народні депутати зазначали, що на парламентські слухання не варто виносити «глобальних» питань, які потребують залучення великої кіль-

кості учасників-фахівців, тривалих строків їх реалізації та значних фінансових ресурсів, проте значна частина парламентських слухань, мала саме такий характер, тому пропонується максимально звузити предмет парламентських слухань та чітко визначити вимоги для рекомендацій (повинні містити конкретні доручення органам державної влади, органам місцевого самоврядування, комітету парламенту до відання якого належить питання, що було предметом слухань, зазначити чіткі завдання стосовно розробки проектів законів, державних програм з визначенням основних концептуальних засад цих проектів);

– зважаючи на те, що в умовах війни і суспільство, і парламент набули значний досвід і апробували механізми проведення онлайн засідань комітетів і тимчасових комісій, слушно встановити пріоритетність даної форми роботи і щодо проведення парламентських слухань шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства.

**Висновки**. Отже, інститут парламентських слухань в Україні займає особливе місце в системі організаційних форм роботи парламенту та має важливе значення у практиці реалізації ним своїх контрольних та законотворчих функцій.

Парламентські слухання – це форма роботи парламенту, яка полягає в організованому обговоренні питань, що мають важливе державне значення, із залученням депутатів, експертів, посадових осіб та представників громадськості, що дозволяє не лише глибоко вивчити проблему, а й виробити рекомендації, підвищити прозорість діяльності парламенту, залучаючи засоби масової інформації та громадськість до обговорення.

Основними завданнями парламентських слухань слід вважати:

– забезпечення законотворчої діяльності парламенту завдяки з’ясуванню обставин, що викликають необхідність законодавчого врегулювання тих чи інших суспільних відносин чи їх вдосконалення;

– сприяння підвищенню ефективності нормотворчої та правозастосовної діяльності органів державної влади та управління;

– залучення населення до участі у законотворчому процесі для забезпечення його ефективності та демократичної легітимності.

**Список використаних джерел :**


1. Древаль В. Ю. Парламентські слухання як важливий ресурс забезпечення взаємозв’язків органів публічної влади та громадськості у складних умовах сьогодення *Ефективність державного управління*. 2022. Вип. 3 (72). DOI: https://doi.org/10.36930/507203
2. Зозуля О. І. Перспективи розвитку парламентського контролю в Україні *Forum Prava*. 2023. № 76 (3). С. 6–29. URL:https://forumprava.pp.ua/files/006-029-2023-3-FP-Zozulia_3.pdf
3. Зозуля О. І. Проблеми та шляхи удосконалення законотворчої діяльності Верховної Ради України. *Форум права*. 2023. № 2 (75). С. 43–64. DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.7699529
4. Козар Ю., Гаріфуллін М. Парламентський контроль у системі державного управління в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 2. С. 51–57. DOI: https://doi.org/10.31733/2078-3566-2022-2-51-57
5. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (із змінами). *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
6. Куян І. Парламентські слухання як форма і засіб забезпечення народовладдя в Україні. *Право України*. 2019. № 10. С. 130–141. DOI: https://doi.org/10.33498/louu-2019-10-130
7. Майданник О. О. До питання про методи здійснення Верховною Радою України функції парламентського контролю *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2007. № 8. С. 86–89.
8. Майстренко К. М. Ефективність реалізації парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. *Наукові перспективи*. 2023. № 2 (32). С. 135–142. DOI: https://doi.org/10.52058/2708–7530-2023-2(32) – 135–142;
9. Матеріали парламентських слухань (VIII скл.) URL: https://static.rada.gov.ua/zakon/skl8/10session/par_sl/index.htm
10. Медвідь Л. П. Зміст та характеристика парламентського контролю за додержанням прав та свобод людини і громадянина, в тому числі військовослужбовців. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. С. 175–179. DOI: https://doi.org/10.24144/2788–6018.2022.03.31
11. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 4 квітня 1995 року (редакція від 01.09.2025). *Відомості Верховної Ради*

*України (ВВР),* 1995, № 19, ст.134. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text
12. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року (редакція від 01.09.2025). *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2010, № 14–15, № 16–17, ст.133. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861–17#Text
13. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. (редакція від 07.09.2023). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1993, № 3, ст. 17. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790–12#Text
14. Сорока С. В. Механізми взаємодії уряду і парламенту в процесі державного управління: досвід країн Європейського Союзу та українська практика: монографія. Миколаїв: Видавництво ЧДУ імені Петра Могили, 2012. 421с.
15. Телестакова А. А., Алексеєнко В. А., Малов М. О. Організаційно-правові засади діяльності українського парламенту. IV Всеукраїнська науково-практична конференція «Актуальні проблеми інноваційного розвитку кластерного підприємництва в Україні». Платформа 5. Правове регулювання кластерного підприємництва 2020. URL: https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/15497/1/Cluster2020_P194–198.pdf
16. Хроніка проведення парламентських слухань (IX скл.) URL: https://www.oporaua.org/parliament/verkhovnii-radi-ix-sklikannia-100-dniv-iak-pratsiuvali-deputati-19549

**REFERENCES :**

1. Dreval V. Yu. (2022). Parlamentski slukhannia yak vazhlyvyi resurs zabezpechennia vzaiemozviazkiv orhaniv publichnoi vlady ta hromadskosti u skladnykh umovakh sohodennia *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia*. Issuer. 3 (72). DOI: https://doi.org/10.36930/507203
2. Zozulia O. I. (2023). Perspektyvy rozvytku parlamentskoho kontroliu v Ukraini *Forum Prava*. № 76 (3). URL: URL:https://forumprava.pp.ua/files/006-029-2023-3-FP-Zozulia_3.pdf
3. Zozulia O. I. (2023). Problemy ta shliakhy udoskonalennia zakonotvorchoi diialnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. *Forum prava*. № 75 (2). DOI: http://doi.org/10.5281/zenodo.7699529
4. Kozar Yu., Harifullin M. Parlamentskyi kontrol u systemi derzhavnoho upravlinnia v Ukraini. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. № 2. DOI: https://doi.org/10.31733/2078-3566-2022-2-51-57
5. Konstytutsiia Ukrainy: Pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r. (iz zminamy). *Vidomosti Verkhovnoi Rady*

*Ukrainy (VVR)*. 1996. № 30. art. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
6. Kuian I. (2019). Parlamentski slukhannia yak forma i zasib zabezpechennia narodovladdia v Ukraini. *Pravo Ukrainy*. № 10. DOI: https://doi.org/10.33498/louu-2019-10-130
7. Maidannyk O. O. (2007). Do pytannia pro metody zdiisnennia Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy funktsii parlamentskoho kontroliu. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriia : Pravo.* № 8.
8. Maistrenko K. M. (2023). Efektyvnist realizatsii parlamentskoho kontroliu za diialnistiu Kabinetu Ministriv Ukrainy. *Naukovi perspektyvy.* № 2 (32). DOI: https://doi.org/10.52058/2708–7530-2023-2(32) – 135–142
9. Materialy parlamentskykh slukhan (VIII skl.) URL: https://static.rada.gov.ua/zakon/skl8/10session/par_sl/index.htm
10. Medvid L. P. (2022). Zmist ta kharakterystyka parlamentskoho kontroliu za doderzhanniam prav ta svobod liudyny i hromadianyna, v tomu chysli viiskovosluzhbovtsiv. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo.* № 3. DOI: https://doi.org/10.24144/2788–6018.2022.03.31
11. Pro komitety Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 4 kvitnia 1995 roku (redaktsiia vid 01.09.2025). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 1995, № 19, art.134. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text
12. Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 10 liutoho 2010 roku (redaktsiia vid 01.09.2025). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 2010, № 14–15, № 16–17, art.133. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861–17#Text
13. Pro status narodnoho deputata Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 17.11.1992 r. (redaktsiia vid 07.09.2023). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 1993, № 3, art. 17. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790–12#Text
14. Soroka S. V. (2012). Mekhanizmy vzaiemodii uriadu i parlamentu v protsesi derzhavnoho upravlinnia: dosvid krain Yevropeiskoho Soiuzu ta ukrainska praktyka: monohrafiia. Mykolaiv: Vydavnytstvo ChDU imeni Petra Mohyly.
15. Telestakova A. A., Alekseienko V. A., Malov M. O. Orhanizatsiino-pravovi zasady diialnosti ukrainskoho parlamentu. IV Vseukrainska naukovo-praktychna konferentsiia «Aktualni problemy innovatsiinoho rozvytku klasternoho pidpryiemnytstva v Ukraini». Platforma 5. Pravove rehuliuvannia klasternoho pidpryiemnytstva. 2020. URL: https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/15497/1/Cluster2020_P194–198.pdf
16. Khronika provedennia parlamentskykh slukhan (IX skl.) URL: https://www.oporaua.org/parliament/verkhovnii-radi-ix-sklikannia-100-dniv-iak-pratsiuvali-deputati-19549

**I. S. Shchebetun**

## Parlamentary Hearings in the System of Organizational Forms of Activity of the Verkhovna Rada of Ukraine

***Abstract.*** *The article examines issues related to parliamentary hearings, which are caused by the problem of involving the population in participating in the law-making process to ensure its effectiveness and democratic legitimacy. Citizen participation is a necessary condition for openness and transparency of state power and an urgent need that directly affects the development of both the state and society. Only by ensuring a real connection with voters can a modern parliament maintain its significance and legitimacy of existence.*

*The legal principles of organizing and conducting parliamentary hearings are analyzed, their essence and features are determined. The classification of parliamentary hearings can be carried out according to the following criteria: depending on the range of issues that are the subject of consideration; by the goals of the hearing; by the place of holding; by the level of publicity; by the purpose of holding.*

*It is proposed to define parliamentary hearings as a form of parliamentary work, which consists of an organized discussion of issues of national importance, involving deputies, experts, officials and representatives of the public, which allows not only to deeply study the problem, but also to develop recommendations, increase the transparency of the parliament’s activities, involving the media and the public in the discussion.*

*The main tasks of parliamentary hearings should be considered: – ensuring the law-making activity of parliament by clarifying the circumstances that necessitate the legislative regulation of certain social relations or their improvement; – promoting the effectiveness of the rule-making and law-enforcement activities of state authorities and administration; – involving the population in participating in the law-making process to ensure its effectiveness and democratic legitimacy.*

*Proposals for improving the legal regulation of the functioning of parliamentary hearings are presented and substantiated.*

***Keywords:*** *Constitution; organizational forms of the Verkhovna Rada of Ukraine; parliament; session; committees; meetings of deputy groups and factions; Conciliation Council; subcommittees; working groups; temporary investigative and special commissions; personal work of the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine, his deputies, and heads of committees; parliamentary and committee hearings; individual work of people’s deputies in parliament and electoral districts.*

УДК 340(574):316.7:502
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-146

***Н. А. Жук,*** *к. ю. н., старший науковий співробітник сектору порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0002-3172-8470

# ЕКОЛОГІЧНА ЦИВІЛІЗАЦІЯ ТА ЇЇ МІСЦЕ В ТИПОЛОГІЇ ДЕРЖАВ: КОНЦЕПТУАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ

«Не лише особистість просувається
від дитинства до зрілості,
а й сам вид від грубості до цивілізації».
Адам Фергюсон,
«Нарис історії
громадянського суспільства» (1767)

***Анотація.*** *В статті досліджується концепція екологічної цивілізації та її феноменальна природа крізь призму цивілізаційного підходу до типології держав. Здійснюється характеристика її особливостей як якісно нового типу цивілізації, формування якої пов'язується з використанням специфічних правових засобів, інструментів та інституцій фінансового (філантропічного) капіталізму. Окрема увага приділена ролі Китайської Народної Республіки в історії формування та реалізації цієї концепції,*


© Жук Н. А., 2025

*локальному і глобальному значенню політико-правової імплементації екологічної цивілізації в державницьку концепцію КНР.*

***Ключові слова:*** *екологічна цивілізація, типологія держав, цивілізаційний підхід, тип держави, концепція держави, екологічна держава, екологічна демократія, інноваційна та соціальна політика, екологічні права, сталий розвиток, екологічна глобалізація, філантропічний капіталізм.*

**Постановка проблеми.** Починаючи з кінця 1960-х, екологічна глобалізація стала фактором, який здійснює вирішальний вплив на розвиток ідей, явищ і процесів в усіх сферах, включаючи державно-правову. Так, на міжнародному та державних рівнях приймаються певні правові та організаційні рішення у напряму здійснення переходу людства до певної макроцивілізаційної системи у вигляді так званої екологічної цивілізації на основі стратегії сталого розвитку [подр. див., наприклад:22], яка розглядається як квінтесенція глобального концептуального проектування розвитку людства.

Відповідно, однією з важливих тенденцій сучасного стану державно-правового розвитку можна вважати зміцнення методологічних і термінологічно-категоріальних позицій концепції цивілізації та цивілізаційного підходу при дослідженні та поясненні процесів історико-соціологічного розвитку окремих спільнот та людства в цілому. В ході аналізу цього феномену дослідники наголошують на набутті цією концепцією статусу домінуючої, «яку за її значенням можна порівняти з домінуючою раніш концепцією нації», підкреслюючи, що «в сучасній науці основна увага зміщується від народів та держав на ширші структури та процеси в масштабах цивілізацій», а «мислення в національних термінах змінюється на мислення в термінах цивілізаційних» [18, с. 152, 161].

Визнаючи, що сучасний розвиток держав відбувається в умовах глобальної капіталістичної формації, яка, втім, зазнає докорінних змін, в якості однієї з найактуальнішої тенденції та водночас проблеми сучасності учені називають «формування принципово нового типу капіталістичної держави» [наприклад: 19, с. 44], розв’язання якої у контексті єдності тріади ідей

сталого розвитку пов’язується водночас з факторами соціального, економічного та екологічного характеру.

Враховуючи вплив політичних факторів на стан і перспективи розвитку будь-яких політико-правових концепцій, у тому числі, глобальних, якою, зокрема, є концепція екологічної цивілізації (йдеться про обумовлену перемогою Д. Трампа на президентських виборах 2024 року революційну трансформацію концептуальних засад політики США з метою повернення до доглобалістської державницької концепції, й, у тому числі, повторний вихід США 20 січня 2025 року з Паризької угоди та відмова від підтримки концепції «вуглеводної нейтральності») і припускаючи можливість консервації реалізації концепції екологічної цивілізації на теренах США, ми, тим не менш, вважаємо необхідним дослідження специфіки концептуалізації екологічної цивілізації.

Це пояснюється низкою аргументів, включаючи неминучість спроб прибічників цієї концепції все-таки її реалізувати, продовження підтримки більшістю політичних лідерів світу стратегії сталого розвитку, а також розуміння об’єктивної потреби комплексного розв’язання протиріч між розширеними матеріальними потребами людства в умовах формування «суспільства споживання» та прогресуючим виснаженням природи (насамперед, на теренах країн, що розвиваються), у тому числі, шляхом пошуку концепції цивілізаційного розвитку людства, яка буде здатна відповісти на цей виклик. Все це обумовлює гостру **актуальність** дослідження даної тематики.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Ключові положення концепції екологічної цивілізації, яка досліджується в статті, сформульовані Р. Моррісоном, супутних їй концептів – Н. Чандран («держава сталого розвитку»), К. Морено («місто 15 хвилин») та іншими зарубіжними ученими, а критика на їх адресу та альтернативні концепції запропоновані в працях Е. Альтватер, С. Вайс, Д. Келлі, Б. Кларк, П. Клейтон, Д. Ковель, Ж. Кок, Дж. МакМертрі, Е. Харріс, Б. Харріс-Уайт, Дж. Хейнзекер, Дж. Б. Фостер. Феномен запровадження екологічної цивілізації в Китаї знайшов своє розкриття у працях З. Вонг, А. Гає, Р. Джа-

хуа, В. Кіктенко, Д. Роденбікер, Ф. Родригез, Д. Тауфилда, Х. Хе, М. Фан, У. Чхао, А. Чхоу.

Щодо цивілізаційного підходу до типології держав, фундаментальні положення якого були сформульовані А. Фергюсоном, М. Данилевським, Л. Морганом, Л. Февром, О. Шпенглером, П. Сорокіним, А. Тойнбі, Ф. Броделем, М. Вебером, С. Гантінгтоном, І. Валлерстайном тощо, то його стан та тенденції розвитку у сучасному світі продовжують бути предметом ґрунтовного аналізу з боку зарубіжних і українських учених, включаючи актуальні праці І. Алексеєнко І., М. Бондарець, В. Венцель, Р. Жангожи, О. Зернецької, Н. Крестовської, В. Купрійчук, Т. Перги, Н. Скотної, Є. Харитонова, І. Хижняка та ін.

Враховуючи це, вважаємо, що проблематика концептуалізації екологічної цивілізації, її характеристики та визначення місця в цивілізаційному підході до типології держав мають значний потенціал свого наукового дослідження. Відповідно, **мету** нашої роботи складає постановка і розв’язання питань у межах озвучених концептуальних та теоретичних аспектів.

**Виклад основного матеріалу.** Концепція екологічної цивілізації розглядається як відповідь на ресурсну, екологічну та економічну кризи існуючого формаційного індустріального (модерністського) розвитку людства та така, що концептуально та інституційно-інструментально формується на його історичному тлі. При цьому можливість її реалізації вбачається у необхідності побудувати глобальну спільноту зі спільним майбутнім, в межах якої передбачається задоволення основних стратегічних потреб різних країн або регіонів на основі впровадження інновацій [наприклад, див.: 17].

Наукове поширення цього поняття на світовому рівні пов’язується з працями американського ученого Роя Моррісона, який вперше використав термін «екологічна цивілізація» в книзі «Екологічна демократія» (1995), визначаючи її як таку, що базується на різноманітті способів життя, які невідривно пов’язані з природною та соціальною екологією [8]. В цій праці через критику цивілізації індустріального типу та дослідження низки сучасних так званих екологічних демократій (зокрема, кооперативної системи Mondragon в Іспанії, кооперативних клубів

Seikatsu в Японії та Coop Atlantic в Канаді), учений наголосив на необхідності відродження демократії участі, яка включає контроль громади над фінансами, соціальну заробітну плату, кооперативну економіку, демілітаризацію та сонячний перехід і запропонував шляхи досягнення цього. Згодом, у програмно-концептуальній статті «Побудова екологічної цивілізації» (2007) Р. Моррісон надав змістовну характеристику екологічної цивілізації як нового типу мислення і здійснення влади [7], а у дослідженні «Нова Зелена Республіка» (2021) здійснив узагальнення різноманітних аспектів щодо її ключових інститутів, механізму, засобів функціонування та забезпечення [9].

На глобальному рівні своє інституційне оформлення концепт екологічної цивілізації отримав у 2014 році за підтримки ключових суб’єктів світової політики, включаючи Папу Римського Франциска І, у вигляді створення Альянсу цивілізацій ООН та підкомітету з питання екологічної цивілізації як структурного підрозділу Міжнародної організації зі співпраці у сфері екологічної безпеки [14].

В історії методологічного обґрунтування концепції екологічної цивілізації та її просування на державному та глобальному рівнях як цивілізації якісно нового типу звертає на себе увагу особлива роль Китайської Народної Республіки [наприклад, див.:11]. Так, поняття «екологічна цивілізація», ключове для розуміння засад цієї концепції, виникло в китайській пресі як результат контекстного перекладу терміну «екологічна культура» з російської мови на китайську у межах передрукування наукової статті радянського експерта з екології 1984 року, що і стало початком використання цього терміну у КНР у межах екологічних наук та філософської концепції довкілля. Офіційне використання в КНР терміну «екологічна цивілізація» на державному рівні розпочалося у 2007 році, а його просування супроводжувалося науково-громадською дискусією з приводу цивілізаційної трансформації [15], проведенням тематичної міжнародної конференції (2015 рік, коледж Помон, США), філософсько-методологічним обґрунтуванням у вигляді «органічного марксизму» [2], виданням тематичних книг-маніфестів [4], закликами до глобального екологічного руху тощо.

У 2018 році до Конституції КНР було внесено зміни, якими наголошено на збереженні навколишнього середовища та пріоритеті наукового погляду на розвиток (стаття 46), а «розбудову екологічної цивілізації» було додано до обов'язків і повноважень Державної ради (пункт 6 статті 89) [24]. У 2022 році на XX-му Національному з'їзді Комуністичної партії Китаю формування екологічної цивілізації було проголошено основним завданням і метою КПК. Таким чином, концепція екологічної цивілізації набула статусу важливої складової державницької концепції Китаю.

Бачення надважливої глобальної місії Китаю в «побудові екологічної моделі економічного зростання з низьким вмістом вуглецю» [10] викликає особливий інтерес.

Корені такого потенціалу зарубіжні учені вбачають в особливостях китайської науки з її «органічною філософією природи, близькою у своїх поглядах до уявлень сучасної науки, яка після трьох століть відмовилася від домінування механістичного матеріалізму» [Цит.за: 25, с. 127] та в унікальній системі китайського світосприйняття, в якій поєднані відмінні аспекти незахідних культур, критичний погляд історичного матеріалізму, які «могли б допомогти уникнути репресивного і деструктивного використання передових технологій [там само], що б мало компенсувати нездатність провідних країн Заходу розв'язати проблему кліматичних змін, впровадивши інший підхід до майбутнього людської цивілізації. Тісний зв'язок між Китаєм та концепцією екологічної цивілізації українські ученікитаєзнавці пояснюють тим, що остання «стала не просто політичним гаслом офіційної ідеології КПК, а й теоретичним внеском китайських учених у глобальну дискусію про сталий розвиток» на основі як врахування ними критики економічної глобалізації 1970-х рр., так і передбачення «поліпшення умов життя не тільки для китайського суспільства, а й для всього світу» [25, с. 127], що, додамо, охоплюється сенсом аутентичної китайської світоглядної та стратегічної концепції «Великого Єднання» (Да Тун) Кан Ювея. А китайські учені, у свою чергу, стверджують, що екологічна цивілізація як інноваційна форма цивілізації виникла саме в Китаї, на відміну від стратегії ста-

лого розвитку, як шляху її формування, яка пов’язується ними з глобальним рівнем концептуалізації. При цьому, за їх спостереженнями, якщо міжнародна англомовна дослідницька література в цій галузі зосереджена на особливо гострих для сталого розвитку темах – зміні клімату, урбанізації, державному управлінні та екосистемах, то китайська література наголошує на концепціях екологічної цивілізації саме з китайськими особливостями – зеленим і науковим розвитком, «прекрасним Китаєм» тощо [17].

Світовий банк у «Звіті зеленого зростання» (2012) центральну роль Китаю у глобальному переході до економічної цивілізації пояснював з прагматичних позицій. Так, оскільки «згідно прогнозів ООН, до 2025 року в Китаї буде 10 із 40 мегаполісів світу», а китайські міста «розвиваються розширеним способом, ... що є неефективною та екологічно дорогою моделлю», вона має бути змінена на іншу, екологічну [5, с. 6]. А вже у контексті специфіки впровадження «Цілей сталого розвитку до 2030 року» Світовий банк наполягав на необхідності впровадження в Китаї «зеленого розвитку», з огляду на наявність викликаних «гігантським стрибком» в індустріальному виробництві, перетворенням з «бідної країни в другу економіку світу після США» та перспективи отримання «високодохідного статусу» до 2030 року реальних негативних екологічних наслідків у вигляді «високих викидів, споживання ресурсів і руйнування навколишнього середовища» та очікуваних «зовнішніх, соціальних і регіональних дисбалансів» [12, с. 233].

На цьому фоні цікавим виявляються висновки дослідників щодо стану впровадження сталого розвитку в Китаї у світлі реалізації в ньому карантинних заходів у 2020 році. Так, з цього приводу вони відзначають, що в Китаї «офіційний проект EcoCiv фактично постає як повна протилежність його проголошеному духу», з огляду на що ними пропонується «реконцептуалізація екологічної цивілізації шляхом зміни парадигми на оживлення економіки (і суспільства) замість парадигми економії життя», аби надати нового поштовху для реалізації Китаєм потенціалу переходу до «справді екологічної, транссучасної цивілізації» [13, с. 441].

Повертаючись до концептуальних засад екологічної цивілізації як загальнолюдської, сформульованих Р. Моррісоном, зауважимо, що вони передбачають зупинення руйнування навколишнього середовища (екоцид) шляхом здійснення глобального екологічного переходу (повороту) від саморуйнівної індустріальної до екологічної цивілізації на основі сталого розвитку шляхом довготривалої дії «екологічного відновлення» (за прогнозом Р. Моррісона, знадобиться 150 і більше років), систематичного виконання екологозберігаючих заходів та радикальної трансформації, яку мають зазнати більшість явищ державно-правової та соціальної дійсності, сформованих за часів та в умовах ліберальної демократії [див.: 9].

Так, ключовою формою і режимом влади має стати «екологічна демократія», яка в умовах етичної кризи індустріалізму має відродити «демократію участі», яка включає контроль громади над фінансами, соціальну заробітну плату, кооперативну економіку, демілітаризацію та сонячний перехід [8].

Основними викликами для перспектив цієї цивілізації, на думку ученого, є «не технічний, а соціальний, політичний та економічний», тобто загрозу цьому проекту можуть становити збереження суверенітету (народного, державного і національного) та інститутів громадянського суспільства. Відповідно, одним із ключових, на його думку, лишається питання вибору тих із існуючих інститутів та інструментів капіталістичної (демократичної та ринкової) дійсності в політичній, правовій, фінансовій, промисловій та інших сферах, які пригідні, «щоб перейти ...до мирного, справедливого та стійкого екологічного майбутнього» [7]. Припускається збереження елементів ліберального капіталізму «в демократичних і ринкових соціальних системах», однак лише для обраних суб'єктів (зокрема, для крупних гравців ринку, які мають надсилати «правильні цінові сигнали» для оцінки ринкових актів). Економічне зростання пов'язується з «екологічним покращенням, а не екологічним знищенням» [див.: 8].

Результатом екологічної цивілізації має стати метафорична «Нова Зелена Республіка» як «усвідомлений людський намір прийняття закономірностей коеволюції екосфери та людського

життя та соціальний порядок, в якому економічне зростання означає покращення навколишнього середовища та відновлення природного капіталу на основі глобального зближення та процвітання для всіх» [9]. Основу такої Республіки мають складати три стовпи: стійке глобальне економічне зростання; прагнення до соціальної та екологічної справедливості, що включає глобальні технології та передачу капіталу від багатих до бідних для інвестицій у відновлювані джерела енергії та інфраструктуру сталого розвитку; трансформація системи глобальної війни в систему миру [там само]. Фундамент фінансового забезпечення цієї цивілізації складає екологічний податок на додану вартість (EVAT), який має замінити усі податки на прибуток на фоні введення регресивної системи податків та «певної форми гранту на базовий дохід» (BIG) для груп з низьким рівнем доходу.

Маємо підкреслити, що виключне місце в концептуальності та інституційному забезпеченні такої «Зеленої Республіки» Р. Моррісон приділяє фінансовим інструментам. Свідченням цього, окрім іншого, є те, що основу понятійного апарату його бачення екологічної цивілізації складає саме фінансова (кредитно-банківська) термінологія, включаючи поняття «інвестиційна діяльність» («трильйони доларів інвестицій у стале майбутнє»), «фідуціарна відповідальність», яка спрямована на зростання фінансового капіталу, «оцінка монетизації сталого розвитку», «кредити сталого розвитку» (SCs, створені шляхом заміщення відновлюваними джерелами енергії однієї метричної тонни викидів вуглекислого газу, які мають монетизуватися в книгах інвестиційних банків) тощо.

Загалом, аналіз змісту концепції глобальної екологічної цивілізації Р. Моррісона дозволяє робити певні висновки щодо її соціальної та феноменальної природи. По-перше, про збереження в екологічній цивілізації природи капіталізму (у вигляді фінансового, філантропічного або так званого інклюзивного) з усіма ознаками капіталістичного типу формації, включаючи притаманне їй прагненням до постійного зростання на основі розвитку продуктивних сил за рахунок застосування інноваційних, насамперед, цифрових, технологій та трансформації з цієї

причини характеру виробничих відносин. По-друге, про американоцентричний характер цієї концепції, про що свідчить обрання в якості міри усіх речей і процесів в екологічній цивілізації саме долару США, а в якості ключових експертів, які мають залучатися до здійснення такої оцінки – американських корпорацій. По-третє, про відведення вирішальної ролі в механізмі такої цивілізації глобальним інвестиційно-фінансовим структурам.

Останнє звертає нашу увагу на феномен так званого філантропічного капіталізму. Дослідники пояснюють його виникнення з блискучою фінансово-правовою грою національного та транснаціонального бізнесу, коли великі корпорації (у першу чергу, американські) під гаслами щодо підтримки наукового лідерства своєї країни, уникаючи приватизації, підняли капіталізацію своїх наукових досліджень на базі власних лабораторій за рахунок схем, що включають громадські фонди та благодійність. Іншими словами, так звані «філантропи» (тобто власники великих корпорацій) розвинутих країн, в яких діюче законодавство звільняє інвестиції в науку та благодійну діяльність від оподаткування, усвідомили, що приватні інвестиції у наукові дослідження сприяють багатократному примноженню капіталу корпорацій, що викликало спалах приватних вкладень з їх боку у науку, насамперед, у сфери «зеленої економіки», «біг фарми» та медичного обладнання тощо, інвестування в яких в сучасні часи переважило державне [16].

Цікаво, що власно енвайронменталісти, тобто учасники соціального екологічного руху, створеного на противагу екологізму та його стратегії сталого розвитку, усвідомлюючи, що капіталізм у будь-якому своєму вигляді вимагає безперервного економічного зростання, а, отже, неминуче руйнує обмежені природні ресурси Землі, зробили висновок, що екологічна цивілізація, заснована на капіталістичному способі буття і мислення, є неприйнятною для тих цілей, які нею проголошуються. Так, наприклад, канадський професор Джон МакМертрі у своєму всебічному дослідженні «Ракова стадія капіталізму. Від кризи до лікування» (1999), визнаному сучасною класикою політекономії, обґрунтовано стверджує, що «глобальний екогеноцид»

є закономірним результатом злоякісної економічної системи, яка розмножується безконтрольно та знищує екологічне, соціальне та органічне життя [див.: 6]. Отже, і на наше переконання, належні відповіді на запитання щодо шляхів, способів та інструментів справжнього захисту і покращення стану довкілля доречно шукати і можливо віднайти переважно поза межами капіталістичного типу суспільства.

Нарешті, не можна обійти увагою загрозу відмови у разі впровадження концепції екологічної цивілізації під гаслами необхідності забезпечення екологічності життя від демократії, державного і народного суверенітетів на користь екологічної диктатури. Ймовірність такого розвитку подій міститься у заклику фундатора концепції екологізму Ауреліо Печчеї до «впровадження політико-правових засад для жорсткого міжнародного контролю над виробництвом і споживанням у всьому світі», оскільки «для поступових зрушень вже немає часу» [29], чому, на його переконання, має передувати відмова держав від державного суверенітету в сфері екології із передачею ключових суверенних прав наднаціональним структурам. При цьому, враховуючи комплексне розуміння екологічності у контексті сталого розвитку як взаємозв’язку трьох складових – екології-економіки-соціальної політики держави тощо, такі заклики можуть означати позбавлення держави суверенітету в переважній кількості сфер її функціонування. У будь-якому разі, формування нового типу цивілізації у контексті екологічності передбачає і формування державності якісно нового типу – екологічної, яка має відповідати певним вимогам.

Щодо з’ясування місця екологічної цивілізації в цивілізаційному підході до типології держав, то для цього вбачається необхідним звернутися до теоретико-методологічних аспектів типології держав, в проблематиці якої фактор цивілізації знаходить своє найяскравіше відображення для розуміння концептуальних засад, соціальної основи та інших якісних характеристик будь-якої держави.

Типологія держав представляє собою поділ усіх держав, що існували й існують, на великі групи (типи) за їх найсуттєвішими ознаками, що здійснюється на основі різних підходів,

включаючи цивілізаційний. Ідейною засадою цивілізаційної парадигми можна вважати історіософські концепції Йогана Гердера та Георга Гегеля, у межах яких Й. Гердером було обґрунтовано ідеї різноманітності та рівноправ'я культур різних народів у співвідношенні з принципами еволюції, глобальної взаємодії та взаємозв'язку національних культур у забезпеченні прогресу людства, а Г. Гегелем – розташовано «народи за ступенем саморозвитку абсолютного духу, застосувавши принцип ієрархіїзації народів і культур» [цит. за: 27, с. 9].

В межах цивілізаційного підходу поділ усіх держав здійснюється за критерієм цивілізації, поняття якої у контексті теоретичної періодизації світової історії, як вважається, вперше було використано Адамом Фергюсоном у 1767 році, який протиставив «цивілізацію» дикості і варварству [30], поклавши початок матеріалістичному напряму у її розумінні як «продукту більш високого розвитку «природного» суспільства і його продуктивних сил» [23, С. 33]. Згодом саме у межах цього підходу Фрідріх Енгельс виокремив три великі епохи цивілізацій (античну, феодалізм і капіталізм) та два типи цивілізацій за критерієм наявності у суспільстві класових протиріч – антагоністичні та неантагоністичні (останні – у межах соціалістичних і комуністичних суспільств) [21], а Фернан Бродель шляхом аналізу деталей матеріальної бази людського життя (мови, писемності, науки, мистецтва, права, соціальних і політичних інститутів, техніки, буденного життя тощо) зі свідомою опорою на антиетноцентризм здійснив огляд цивілізацій сучасного світу, як численних окремих історій, які з'являються у своєму неповторному розмаїтті [див.: 1]. На цій основі сучасні учені розглядають цивілізаційний підхід як такий, що збагачує й розвиває формаційний підхід до історичного процесу завдяки включенню «в історичне дослідження не тільки матеріальної основи суспільства, але й усіляких феноменів культури, географічних, демографічних, етнічних і навіть психологічних особливостей окремих груп країн і регіонів, націй і рас, а також їхній взаємний вплив один на одного» [27, с. 7].

Згідно концепції культурно-історичних типів цивілізацій Миколи Данилевського, в якій сформульовані фундаментальні

положення теорії цивілізаційного підходу, що у наступному були визнані та розвинуті цілою плеядою учених (О. Шпенглером, А. Тойнбі, П. Сорокіним, Л. Гумільовим, С. Гантінгтоном тощо), ключовими закономірностями історії розвитку і загибелі цивілізацій, як великих надсистем, є зв’язок між процесом формування і розвитку цивілізації та соціокультурними, природно-кліматичними й іншими особливостями середовища; розбіжність кордонів цивілізації з кордонами держави; відносна недовговічність цивілізацій; некоректність твердження про існування єдиної (загальнолюдської) цивілізації тощо [3]. Твердження щодо останнього, з огляду на специфіку тематики, має особливе значення. Так, наприклад, О. Шпенглер в унісон М. Данилевському відкидав абстрактне поняття «людства» та людського роду, який вбачався йому як «набір розрізнених народів, що протистоять один одному, й ріст і смерть у кожного з них власна» [цит. за: 28]

Серед інших загальних закономірностей розвитку цивілізацій, важливих у контексті нашої проблематики, можна виділити те, що цивілізації складаються на основі центрального ядра, яке формується з культурних змістів, цінностей та інтересів різноманітного характеру (мовного, релігійного, етнічного, ідеологічного, політичного, економічного та ін.), а їх кордони перекривають географічні межі національних, політичних чи релігійних кордонів (П. Сорокін); держави в рамках однієї цивілізації тісніше пов’язані одна з одною, ніж з державами за межами цивілізації (С. Гантінгтон); цивілізації всеосяжні, тобто обумовлюють основні зміни, що відбуваються в їх межах з усіма їхніми соціальними складовими (П. Сорокін, С. Хантінгтон); життєвий шлях культур характеризується циклічністю та ритмічністю змін фаз генезису, росту, розквіту, зів’янення, занепаду, самознищення тощо, які в сукупності охоплюють період у тисячу років (О. Шпенглер); серед обов’язкових стадій розвитку цивілізацій – конфлікти, виникнення універсальної держави і дезінтеграції; кожна цивілізації має свою «долю» (С. Гантінгтон), свою «душу» та власний унікальний «прафеномен» – «спосіб переживання» життя. (О. Шпенглер); зростання цивілізації пов’язується з постійним процесом її самовизначен-

ня і самовираження, підвищення та ускладнення її апарату та технологій, з успішними відповідями спільноти на нові виклики середовища (А. Тойнбі).

На специфічні закономірності цивілізаційного фактору в умовах сучасного глобального поліцивілізаційного світу звернув увагу Самуель Гантінгтон. За його переконанням, взаємодію цивілізацій сучасності, в якій західна цивілізація не може визнаватися універсальною, а лише унікальною, як і решта цивілізацій, визначатиме те, що основні конфлікти проходитимуть по лінії культурних розломів: «Суперництво наддержав змінилося зіткненням цивілізацій. ... У новому світі центральним фактором, що визначає симпатії та антипатії країни, стане культурна ідентичність. Питання «На чиїй ви стороні?» змінилося більш принциповим: «Хто ви?» Кожна країна повинна мати відповідь... Культурна ідентичність країни і визначає її місце у світовій політиці, її друзів і ворогів...» [цит. за: 20].

Звертає на себе увагу варіативність підходів щодо визначення поняття «цивілізації», які сформовані у двох напрямках – матеріалістичному (визначальними для якого є спосіб виробництва і господарювання, тип економіки і породжені ними відносини індустріального суспільства) та соціально-культурологічному (ключовим для якого виступає поняття культури у розумінні духовності, що характеризує різні співтовариства людей) [див.: 27, с. 8–9], при тому, що обидва відображають феномен культури в широкому розумінні. Отже, поняття «цивілізації» використовується переважно в різних культурологічних нюансах, у тому числі, у контексті «культури, пов'язаної з містами» та навіть «містами-гігантами» (О. Шпенглер), урбанізацією та міським способом життя, коли цивілізація визначається як «якість, що відділяє міське суспільство від навколишнього середовища» (Р. Ренфілд, Г. Чайлд, Д. Уілкінсон та ін.) [див.: 23, с. 35–36]; як «культурно-історичної зони», в якій проявляються зв'язки між географією, демографією та різноманітними елементами культури у широкому розумінні останньої (Ф. Бродель); духовно-культурної спільності людей, об'єднаних територіально протягом тривалого часу (Ф. Бегбі); певного рівня економічної культури (К. Квіглі, Р. Ренфілд) [див.: 27, с. 7–8], нарешті, як ви-

значеної фази в розвитку культури (насамперед – релігійної), що існує протягом тривалого часу (А. Тойнбі) [див.: 23, с. 8].

У контексті переважаючої у поглядах учених асоціації між цивілізацією та культурою, специфічною виглядає позиція О. Шпенглера, який протиставляє ці феномени один одному: «Цивілізація є ентропією культури; це перебіг життя, вся продуктивна енергія в якому вже виснажена; це культура, що живе своїм минулим» [цит. за: 28]. Цивілізацію від розглядає як штучний, позбавлений коріння «продукт повністю раціоналізованого інтелекту...у сучасному мегаполісі. Енергії народу протистоїть масифікація, творчості – декаданс, винахідливості – раціональність» [там само].

Дослідники відзначають й особливість погляду на цивілізацію з позицій діалектики Р. Дж. Коллінґвуда, який вбачає ній суспільство згоди і процвітання, позбавлене елементів паразитизму одних станів за рахунок інших шляхом знедолення останніх. Відповідно, цивілізоване суспільство, як суспільство ідеального стану, суть якого розкривається у порівнянні з його протилежністю, покоїться на системі цінностей, яку складають категорії «мир» (як протилежність війні), «процвітання», «закон і порядок»: «У юридичних і політичних аспектах мир означає закон і порядок: заміну насильства «упорядкованим» поводженням відповідно до правил, прийнятих усіма зацікавленими особами. В економічному аспекті мир означає процвітання» [цит. за: 27, с. 8].

Отже, сьогодні в науці наявні два домінуючі напрями розуміння цивілізації. В межах історично першого напряму цивілізація розуміється як протилежний варварству позитивний стан культурного розвитку людства, або, за висловом Люсьєна Февра, відмінність «варварських народів, де закон не діє, від народів, де закон діє» [цит. за: 27, с. 8]. Другий – як синонім специфічної локалізованої культури [26, с. 446]. Донедавна другий вважався більш розповсюдженим серед дослідників, хоча деякі українські учені зауважували на неоднозначність категорії «локальна цивілізація» та суперечливість визначення тих вузлових понять, через які розкривається феномен цивілізації, а саме – суспільство, формація, культура, ментальність, цінність тощо [див.: 27,

с. 9]), віддаючи перевагу початковому смислу терміну «цивілізація» як поступальному прогресивному руху, «найвищому стану розвитку людства, що передбачає верховенство права та забезпечення прав людини» [26, с. 447–448].

Сьогодні все більше сучасних дослідників починають розглядати цивілізації «не як локальні великі спільності, а як стадії єдиної загальнолюдської цивілізації, що має в кожному регіоні, країні свої неповторні і унікальні риси» [23, с. 38]. Іншими словами, в цивілізації вбачають загальнолюдський, планетарний і навіть космічний масштаб, відзначаючи, що «цивілізація – це насамперед загальна назва специфічно людського експерименту, тобто історичного розвитку роду Homo sapiens після багатовікового перехідного етапу, іменованого істориками варварством. ... Цивілізація означає взаємодію... природно-біологічних факторів із соціально-історичними регулятивами, значення яких зростає у ході розвитку людського роду» [цит. за: 26, с. 446]. Методологічні переваги цивілізаційного підходу у його стадіальному варіанті в загальнотеоретичній юриспруденції у тому, що він дає «можливість виявити місце конкретного суспільства в шкалі цивілізаційного і, відповідно, правового розвитку, а відтак критично осмислити й правильно оцінити завдання, які стоять перед суспільством, особливо – перед суспільством у стані транзиції» [26, с. 448].

На цій основі дозволимо собі висунути певні припущення щодо того місця, яке концепція екологічної цивілізації посідає та може посідати в ученні типології держав, а також щодо її специфіки як цивілізації певного типу.

Насамперед, зауважимо, що екологічна цивілізація в частині свого прагнення до відтворення природного середовища та максимального наближення людини до нього може вважатися схожою з первіснообщинною цивілізацію. Втім, екологічна цивілізація, на відміну від первісної, може стати лише штучним витвором людства, втіленням високотехнологічним раціоналізованих наукових підходів, результатом усвідомленої та цілеспрямованої діяльності зацікавлених осіб у напрямку відтворення природного середовища в умовах збереження усіх цивілізаційних форм суспільного життя,

насамперед, великих міст та певних політико-правових (державницьких) форм.

З точки зору цивілізаційного підходу екологічна цивілізація може вважатися певним (уявним) типом цивілізаційної культури, яку відзначає новий (екологоорієнтований) тип мислення і здійснення влади.

Екологічна цивілізація може, хоча і доволі умовно, сприйматися як один із критеріїв типології держав в межах цивілізаційного підходу, додаючи, за умов ствердження її цінностей та впровадження певних заходів на їх досягнення, специфічної унікальної характеристиці певному типу цивілізації (наприклад, західній, ісламській, православній, індуїстській, свинській, японській, латиноамериканській, африканській тощо, за С. Гантінгтоном), які прийнято виділяти в межах усталеного цивілізаційного підходу.

На нашу погляд, екологічна цивілізація може розглядатися у контексті обох домінуючих напрямків розуміння цивілізації у межах цивілізаційного підходу до типології держав. Тобто і як локальна велика спільність з прив’язкою, насамперед, до Китаю, а також до будь-якої іншої локальної цивілізації (зокрема, західної, в межах якої і зародилася концепція екологізму), яка проголошує себе як екологічна, так і, хоча і в меншому ступені, як стадія єдиної загальнолюдської цивілізації, що матиме в кожному регіоні світу свої унікальні прояви.

Як інноваційна форма цивілізації в Китаї, екологічна цивілізація вже сьогодні в різноманітних своїх аспектах виступає концептуальною основою і засобом випробування на практиці багатьох інноваційних соціальних, політико-правових і технологічних ідей, рішень і процесів в сфері екології та суспільного контролю за її станом (включаючи, наприклад, так званий соціальних рейтинг). Передбачається, що останні, у разі підтвердження своєї ефективності, можуть бути з успіхом використані в інших регіонах світу, що робить унікальний досвід Китаю з впровадження концепції екологічної цивілізації особливо цінним для людства в цілому та окремих спільнот.

Як стадія єдиної загальнолюдської цивілізації, екологічна цивілізація, на нашу думку, на цьому етапі може розглядатися

все-таки доволі умовно, незважаючи на наявність широкої міжнародної і національно-правової основи її забезпечення у вигляді стратегії сталого розвитку, інституцій, структур та механізму супроводження її реалізації. Висловлюючи таку думку, ми враховуємо той факт, що досвід реалізації сталого розвитку впродовж кількох десятиріч надав дослідникам достатньо підстав для його обґрунтованої критики в багатьох аспектах. З огляду на це, маємо підкреслити, що концепція екологічної цивілізації, як і будь-яка інша концепція загальнолюдського розвитку, має право на впровадження виключно в умовах наявності альтернативних концепцій щодо її природи, змісту, засобів та шляхів реалізації, очікуваних результатів тощо, після їх ретельного обговорення на національному та міжнародному рівнях. В даному випадку це означає необхідність урахування, зокрема, концепцій соціального екологічного руху, в межах яких пропонується досягнення цілей відтворення оточуючого природного середовища у світі на основі не капіталістичних (як то має місце в запропонованій концепції екологічної цивілізації), а соціалістичних (як посткапіталістичних) цінностей.

Як тип цивілізації, екологічна цивілізація за своїми характеристиками може сприйматися як унікальний цивілізаційний тип, специфічними рисами якого є науковий раціоналізм і технократизм, використання інноваційних технологій в усіх сферах, а в політико-правовій сфері – з перспективним переважанням диктаторських способів ухвалення рішень над демократичними, обмеженням прав людини і применшенням цінності власно людини у порівнянні з іншими органічними та неорганічними формами життя.

В числі недоліків запропонованої концепції екологічної цивілізації можна відзначити збереження капіталістичної природи глобальної цивілізації та опору на фінансово-корпоративний інструментарій, що не дозволяє сподіватися на досягнення озвучених нею цілей, враховуючи іманентну природу капіталізму, яка передбачає переважання індивідуальних інтересів над колективними та прагнення до прибутку за будь-яку ціну. Недоліками цієї концепції також можна вважати американоцентризм в усіх його проявах і сферах, що не дозволяє розглядати

її як справді загальнолюдську. Окрім цього, передбачена цією концепцією важкоозорість 150-річного терміну її формування звертає увагу на питання про відповідальність та визначення кола суб’єктів відповідальності за результати і наслідки реалізації обраної стратегії формування екологічної цивілізації як єдино вірної.

**Основні висновки.** Існує два основні погляди на походження концепції екологічної цивілізації, різні за джерелами, призначенням та масштабом. Згідно першого, ця концепція розглядається як інноваційна форма китайської цивілізації, яка набула в КНР конституційно-правової легалізації в якості важливої складової концепції держави та в якій наголошуються на таких особливостях, як зелений і науковий розвиток, «прекрасний Китай» тощо. Згідно другого, сформульованого в американській дослідницькій спільноті з глобалістських позицій, ця концепція розглядається як якісно новий формаційний етап постіндустріального розвитку людства, тобто як глобальне людство зі спільним майбутнім, в межах якого передбачається задоволення основних стратегічних потреб різних країн або регіонів на основі впровадження інновацій і переходу до нової форми глобальної влади у вигляді «екологічної демократії».

В межах цивілізаційного підходу екологічна цивілізація може розглядатися у контексті обох домінуючих напрямків розуміння цивілізації: як локальна велика спільність (насамперед, як інноваційна форма цивілізації в КНР); і (умовно і з далекою перспективою) як стадія єдиної загальнолюдської цивілізації, що матиме в кожному регіоні світу свої унікальні прояви.

З точки зору цивілізаційного підходу екологічна цивілізація може вважатися певним типом цивілізаційної культури, яку відзначає новий (екологоорієнтований) тип мислення і здійснення влади. За своїми характеристиками вона є унікальним прогресивним цивілізаційним типом, специфічними рисами якого є абсолютний науковий раціоналізм і технократизм, використання інноваційних технологій в усіх сферах життєдіяльності, а в політико-правовій сфері – відмова від ліберально-демократичних способів ухвалення рішень на користь диктатор-

ських, обмеження прав людини і применшення цінності людини у порівнянні з іншими формами життя.

В числі недоліків концепції екологічної цивілізації як глобальної спільноти – збереження капіталістичної природи з переважанням впливу фінансово-корпоративних інституцій в сферах політики і права, американоцентризм, а також передбачений 150-річний термін її формування, важкоозглядність якого дає підстави для постановки питання про відповідальність за результати і наслідки її реалізації як єдино вірної. В якості стадії єдиної загальнолюдської цивілізації екологічна цивілізація має право на впровадження виключно в умовах наявності альтернативних концепцій щодо її природи, змісту, засобів, шляхів реалізації та очікуваних результатів тощо, представлених, зокрема, соціальним екологічним рухом з позицій соціалістичної (як посткапіталістичної) ідеології, і лише після їх ретельного обговорення на національних і міжнародному рівнях.

**Список використаних джерел:**


1. Braudel, Fernand. Grammaire des civilisations. FLAMMARION, 2013. 752 p.
2. Clayton P., Heinzekehr J. Organic Marxism: An Alternative to Capitalism and Ecological Catastrophe (Toward Ecological Civilization). Process Century Press, 2014. 276 p.
3. Danilevskii N. I. Russia and Europe: The Slavic Worlds Political and Cultural Relations. 1895. URL: https://archive.org/stream/russiaeurope00alekuoft/russiaeurope00alekuoft_djvu.txt
4. Gare, Arran.The Philosophical Foundations of Ecological CivilizationA manifesto for the future. Routledge, 2017. 260 p.
5. Green Growth Report. 66727. Office of the Chief Economist, Sustainable Development Network. THE WORLD BANK GROUP, 2012. 35 p. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/fr/863801468337280535/pdf/667270BR0SecM20Official0Use0Only090.pdf
6. McMurtry, John. The Cancer Stage of Capitalism. From Crisis to Cure. Pluto Press, 1999. 312 p. URL: https://www.plutobooks.com/9781849648042/the-cancer-stage-of-capitalism/
7. Morrison Roy. Building an Ecological Civilization. 12.2007. URL: https://www.researchgate.net/publication/228285434_Building_an_Ecological_Civilization
8. Morrison, Roy. Ecological Democracy. South End Press, Boston, MA, 1995. 279 p.

9. Morrison, Roy. The New Green Republic. LadyLakeBooks, 2021. 220 p. URL: https://www.amazon.com/New-Green-Republic-Roy-Morrison/dp/1951805887
10. Pan, Jiahua. China's Environmental Governing and Ecological Civilization. Heidelberg, 2016. 228 p.
11. Rodenbiker, Jesse. Ecological states. Politics of Science and Nature in Urbanizing China. The Environments of East Asia edited by Ann Sherif and Albert L. Park. Cornell University Press, 2023. 265 p.
12. Supporting Report 3. Seizing the Opportunity of Green Development in China. THE WORLD BANK GROUP, 2015. P. 229–293. URL: https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SR3--229–292.pdf
13. Tayfield D., Rodriguez F. Against and for China's Ecological Civilization Economising the Bios or Life-ising Transition? IQAS, 2022, Volume 53, III. Pp. 441–469. URL: https://www.researchgate.net/publication/366399024_Against_and_for_China's_Ecological_Civilization_Economising_the_Bios_or_Life-ising_Transition
14. The United Nations Alliance of Civilizations (UNAOC), офіційний сайт: https://www.unaoc.org/
15. Wang Z., He H. and Fan M. The Ecological Civilization Debate in China. The Role of Ecological Marxism and Constructive Postmodernism – Beyond the Predicament of Legislation. *Monthly Review. 01.11.2014.* URL: https://monthlyreview.org/2014/11/01/the-ecological-civilization-debate-in-china/
16. What is venture philanthropy /Ukrainian Forum of Philanthropists/ URL: https://ufb.org.ua/shho-take-venchurna-filantropiya-2/
17. Zhao W., Zhou A.& Yin C. Unraveling the research trend of ecological civilization and sustainable development: A bibliometric analysis. Ecological Civilization, 2023. Volume 52, pages 1928–1938. URL: https://link.springer.com/article/10.1007/s13280-023-01947-9
18. Алексеєнко І. Світові цивілізації в історичній динаміці. Політичний менеджмент, № 3, 2004. С. 152–162.
19. Венцель В., Купрійчук В. Типологія держав у контексті реалізації державою соціальної функції. Аспекти публічного управління, 2020, № 8(4). С. 44–54. URL: https://doi.org/10.15421/152079
20. Гантінгтон, Самуель. Зіткнення цивілізацій. URL: https://anthologyforthelazy.webnode.com.ua/l/samuel-gantington-zitknennya-tsivilizatsij/
21. Енгельс, Фрідріх. Походження родини, приватної власності і держави. URL: https://vpered.wordpress.com/2011/02/24/engels-der-ursprung-der-familie/
22. Жук Н. А. «Сталий розвиток» як концептуальна основа переходу до цивілізації еко-капіталізму: теоретико-методологічні аспекти. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. /

редкол.: С. Г. Серьогіна (голова) та ін. Харків : Право, 2024. Вип. 47. С. 102–127.
23. Історичний розвиток цивілізацій у контексті глобалізації: ціннісний вимір : монографія / за редакцією доктора політичних наук, професора О. В. Зернецької, ДУ «Інститут всесвітньої історії НАН України». Київ : ДУ «Інститут всесвітньої Історії НАН України», 2019. 317 с.
24. Китай: прийнято поправку до Конституції 2018 року. Library of Congress. URL: https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2018-05-18/china-2018-constitutional-amendment-adopted/#:~:text=Article%2046%3A%20Among%20other%20things,of%20an%20ecological%20civilization%E2%80%9D%20(emphasis
25. Кіктенко В. О. «Концепція наукового розвитку» Ху Дзіньтао: ідеологія третьої соціальної трансформації Китаю. *Східний світ*, 2021, № 3. С. 123–134.
26. Крестовська Н. М. Цивілізаційний підхід у порівняльному правознавстві. *Правова держава*. 2016. Вип. 27. С. 443–449.
27. Скотна Н. Цивілізація як об'єкт соціально-філософського і філософсько-освітнього аналізу. *Молодь і ринок*. 2015. № 2. С. 6–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mir_2015_2_3
28. Суніч, Т. Освальд Шпенглер та історія як доля. Plomin, 23.03.2020. URL: https://plomin.club/tomislav-sunic-oswald-spengler/
29. Сутність «нового гуманізму». URL: https://scicenter.online/osnovyi-filosofii-scicenter/sutnist-quotnovogo-gumanizmuquot-168666.html
30. Фергюсон Адам. Нарис історії громадянського суспільства. 5-е вид. (Лондон: Т. Каделл, 1782). URL: https://oll.libertyfund.org/titles/ferguson-an-essay-on-the-history-of-civil-society

**REFERENCES :**

1. Braudel, Fernand. (2013). Grammaire des civilisations. FLAMMARION.
2. Clayton P., Heinzekehr J. (2014). Organic Marxism: An Alternative to Capitalism and Ecological Catastrophe (Toward Ecological Civilization). Process Century Press.
3. Danilevskii N. I. (1895). Russia and Europe: The Slavic Worlds Political and Cultural Relations. URL: https://archive.org/stream/russiaeurope00alekuoft/russiaeurope00alekuoft_djvu.txt
4. Gare, Arran. (2017). The Philosophical Foundations of Ecological CivilizationA manifesto for the future. Routledge.
5. Green Growth Report. 66727. Office of the Chief Economist, Sustainable Development Network. THE WORLD BANK GROUP, 2012. URL: https://documents1.worldbank.org/curated/fr/863801468337280535/pdf/667270BR0SecM20Official0Use0Only090.pdf

6. McMurtry, John. (1999). The Cancer Stage of Capitalism. From Crisis to Cure. Pluto Press. URL: https://www.plutobooks.com/9781849648042/the-cancer-stage-of-capitalism
7. Morrison Roy. (2007). Building an Ecological Civilization. URL: https://www.researchgate.net/publication/228285434_Building_an_Ecological_Civilization
8. Morrison, Roy. (1995). Ecological Democracy. South End Press, Boston, MA.
9. Morrison, Roy. (2021). The New Green Republic. LadyLakeBooks. URL: https://www.amazon.com/New-Green-Republic-Roy-Morrison/dp/1951805887
10. Pan, Jiahua. (2016). Chinas Environmental Governing and Ecological Civilization. Heidelberg.
11. Rodenbiker, Jesse. (2023). Ecological states. Politics of Science and Nature in Urbanizing China. The Environments of East Asia edited by Ann Sherif and Albert L. Park. *Cornell University Press.*
12. Supporting Report 3. Seizing the Opportunity of Green Development in China. THE WORLD BANK GROUP, 2015. URL: https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SR3--229–292.pdf
13. Tayfield D., Rodriguez F. (2022). Against and for Chinas Ecological Civilization Economising the Bios or Life-ising Transition? *IQAS*, Volume 53, III. URL: https://www.researchgate.net/publication/366399024_Against_and_for_Chinas_Ecological_Civilization_Economising_the_Bios_or_Life-ising_Transition
14. The United Nations Alliance of Civilizations (UNAOC), ofitsiinyi sait: https://www.unaoc.org
15. Wang Z., He N. and Fan M. (2014). The Ecological Civilization Debate in China. The Role of Ecological Marxism and Constructive Postmodernism – Beyond the Predicament of Legislation. *Monthly Review*. URL:https://monthlyreview.org/2014/11/01/the-ecological-civilization-debate-in-china
16. What is venture philanthropy. Ukrainian Forum of Philanthropists. URL: https://ufb.org.ua/shho-take-venchurna-filantropiya-2
17. Zhao W., Zhou A.& Yin C. (2023). Unraveling the research trend of ecological civilization and sustainable development: A bibliometric analysis. *Ecological Civilization*, Volume 52. URL: https://link.springer.com/article/10.1007/s13280-023-01947-9
18. Alekseienko I. (2004). Svitovi tsyvilizatsii v istorychnii dynamitsi. *Politychnyi menedzhment*, № 3.
19. Ventsel V., Kupriichuk V. (2020). Typolohiia derzhav u konteksti realizatsii derzhavoiu sotsialnoi funktsii. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, № 8(4). DOI: https://doi.org/10.15421/152079

20. Hantinhton, Samuel. (2020). Zitknennia tsyvilizatsii. URL: https://anthologyforthelazy.webnode.com.ua/l/samuel-gantington-zitknennya-tsivilizatsij
21. Enhels, Fridrikh. Pokhodzhennia rodyny, pryvatnoi vlasnosti i derzhavy. URL: https://vpered.wordpress.com/2011/02/24/engels-der-ursprung-der-familie
22. Zhuk N. A. (2024). «Stalyi rozvytok» yak kontseptualna osnova perekhodu do tsyvilizatsii eko-kapitalizmu: teoretyko-metodolohichni aspekty. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia* : S. H. Serohina (Ed.) at alls. Kharkiv : Pravo, Issue. 47.
23. Istorychnyi rozvytok tsyvilizatsii u konteksti hlobalizatsii: tsinnisnyi vymir : monohrafiia. O. V. Zernetska (Ed.). DU «Instytut vsesvitnoi istorii NAN Ukrainy». Kyiv.
24. Kytai: pryiniato popravku do Konstytutsii 2018 roku. Library of Congress. URL: https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2018-05-18/china-2018-constitutional-amendment-adopted/#:~:text=Article%2046%3A%20Among%20other%20things,of%20an%20ecological%20civilization%E2%80%9D%20(emphasis
25. Kiktenko V. O. (2021). «Kontseptsiia naukovoho rozvytku» Khu Dzintao: ideolohiia tretoi sotsialnoi transformatsii Kytaiu. *Skhidnyi svit*, № 3.
26. Krestovska N. M. (2016). Tsyvilizatsiinyi pidkhid u porivnialnomu pravoznavstvi. *Pravova derzhava*. Issue. 27.
27. Skotna N. (2015). Tsyvilizatsiia yak obiekt sotsialno-filosofskoho i filosofsko-osvitnoho analizu. *Molod i rynok*. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mir_2015_2_3
28. Sunich, T. (2020). Osvald Shpenhler ta istoriia yak dolia. Rlomin. URL: https://plomin.club/tomislav-sunic-oswald-spengler
29. Sutnist «novoho humanizmu». URL:https://scicenter.online/osnovyi-filosofii-scicenter/sutnist-quotnovogo-gumanizmuquot-168666.html
30. Ferhiuson Adam. (1782). Narys istorii hromadianskoho suspilstva. 5-e vyd. London: T. Kadell. URL: https://oll.libertyfund.org/titles/ferguson-an-essay-on-the-history-of-civil-society

**N. A. Zhuk**

**Ecological Civilization and its Place in the Typology of States: Conceptual and Theoretical Issues**

***Abstract.*** *The article is devoted to the study of the concept of ecological civilization and its phenomenal nature through the prism of the civilizational approach to the typology of states. Its features are characterized as a qualitatively new type of civilization, the formation of which is associated with the use of specific*

*legal means, instruments and institutions of financial (philanthropic) capitalism. Special attention is paid to the role of China in the history of the formation and implementation of this concept, the significance of the political and legal implementation of ecological civilization in the state concept of the PRC.*

*It is established that there are two main views on the origin of the concept of ecological civilization, different in sources, purpose and scale. According to the first, this concept is considered as an innovative form of Chinese civilization, which emphasizes green and scientific development, «beautiful China», etc., and which has acquired constitutional and legal legalization as an important component of the state concept of China.*

*According to another, ecological civilization is considered as a qualitatively new formative stage of post-industrial development of mankind, that is, as a global humanity with a common future, within which it is envisaged to meet the basic strategic needs of different countries or regions on the basis of the introduction of innovations and the transition to a new form of global postmodern power in the form of «ecological democracy».*

*Within the civilizational approach, ecological civilization can be considered in the context of both directions of understanding civilization: as a local large community (primarily, as an innovative form of civilization in the PRC); and, although conditionally and with a long-term perspective, as a stage of a single universal civilization, which will have its own unique manifestations in each region of the world.*

*Ecological civilization can be considered a certain type of civilizational culture, which is marked by a new (ecologically oriented) type of thinking and exercise of power. According to its characteristics, it is a unique progressive civilization type, the specific features of which are absolute scientific rationalism and technocracy, the use of innovative technologies in all spheres of life, and in the political and legal sphere – the rejection of liberal-democratic methods of decision-making in favor of dictatorial ones, the restriction of human rights and the reduction of the value of man in comparison with other forms of life.*

*Among the shortcomings of the concept of ecological civilization as a global community are the preservation of the capitalist nature with the predominance of the influence of financial and corporate institutions in the spheres of politics and law, American-centrism, as well as the 150-year period of its formation, the inconsistency of which gives grounds for raising the question of responsibility for the results and consequences of the chosen strategy for its implementation as the*

*only correct one.*

*As a stage of universal human civilization, ecological civilization has the right to be implemented exclusively in the presence of alternative concepts regarding its nature, content, means, ways of implementation and expected results, etc., presented, in particular, by the social ecological movement, and only after their thorough discussion at the national and international levels.*

***Keywords:*** *ecological civilization, typology of states, civilizational approach, type of state, concept of state, ecological state, ecological democracy, innovative and social policy, ecological rights, sustainable development, ecological globalization, philanthropic capitalism.*

УДК 342 (477), 340. 34.06
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-172

***І. В. Гаращук,*** *к. ю. н., провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України,доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного Університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0000-0003-3953-1004

# КОНЦЕПЦІЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ, ЕВОЛЮЦІЯ ПОНЯТТЯ ТА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ОРІЄНТИРИ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ НАУКОВОЇ ДУМКИ

***Анотація.*** *У статті досліджено теоретичні засади формування концепції сталого розвитку як ключової парадигми сучасного глобального розвитку. Проаналізовано еволюцію поняття «сталий розвиток» у міжнародно-правовому та науковому контексті. Здійснено узагальнення наукових підходів українських та зарубіжних дослідників до розуміння сутності сталого розвитку. Обґрунтовано, що сталий розвиток є не лише глобальною стратегією, а й практичним інструментом формування національної політики.*

***Ключові слова:*** *сталий розвиток, стійкий розвиток, збалансований розвиток, екологічна політика, соціально-економічна рівновага.*

**Постановка проблеми.** Сучасний етап розвитку суспільства характеризується активними процесами індустріалізації, стрім-


© Гаращук І. В., 2025

ким розвитком науки й техніки, ускладненням структури та зростанням рівня споживчих потреб, що сприяло досягненню певних економічних переваг і технологічного прогресу. Ці процеси мають взаємопов’язаний і динамічний характер, що зумовлює складність прогнозування їх наслідків. Більшість сучасних мегатрендів, попри свій інноваційний потенціал, супроводжуються низкою ризиків і можуть становити загрозу для сталого розвитку суспільства. Поглиблення соціальних, демографічних, економічних і технологічних диспропорцій між різними регіонами світу порушує структурну цілісність глобальної екосистеми та підриває баланс природних процесів. Такі тенденції створюють передумови для зростання масштабних природних катаклізмів, що, у свою чергу, посилює проблему обмеженості ресурсів і загострює соціальну напруженість. Накопичення цих суперечностей може слугувати чинником ескалації міжнаціональних і внутрішньосуспільних конфліктів, набуваючи глобального характеру. У цьому контексті центральним поняттям сучасної наукової дискусії стає сталий розвиток, який поєднує екологічний, економічний та соціальний виміри поступу. Водночас теоретичне осмислення сутності поняття «сталий розвиток» залишається важливим для формування цілісного бачення його складових, цілей і механізмів реалізації. Саме тому аналіз міжнародно-правових засад сталого розвитку та їх відображення у законодавстві України є актуальним і необхідним завданням сучасної наукової думки.

**Мета статті** полягає у дослідженні сутнісно-змістовних характеристик та з’ясуванні підходів до розуміння концепції «сталого розвитоку»,теоретичних особливостей та аналізі цілей сталого розвитку, визначених у міжнародно-правових актах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичну базу дослідження сталого розвитку склали праці відомих вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема фахівців у галузях конституційного, муніципального, аграрного, земельного та екологічного права: І. В. Ковальчук, Є. В. Курінного, Т. Є. Кагановської, М. В. Савчина, Ю. В. Самойлика, Т. Л. Сироїд, В. О. Серьогіна, С. Г. Серьогіної, В. А. Стрільчук, М. В. Шульги, Ю. С. Шемшученка. В їх наукових дослідженнях було зосереджено увагу на окремих

теоретичних і практичних правових аспектах, з’ясуванні сутності та особливостей явища, формуванні категоріального апарату й розробленні методичних підходів до оцінювання стану сталого розвитку регіонів. Правовій моделі сталого розвитку України були присвячені дисертаційні дослідження Т. С. Гудіми, Т. В. Курман, Н. О. Мартинової,П. М. Сухорольського,Н. Д. Янчук.Проблемам сталого розвитку останніми роками присвячено цілу низку науково-економічних досліджень, зокрема В. Антощенкової, Б. М. Данилишина, А. Коваленка,О. П. Крайник,В. В. Юрчишина та інших.Ключові ідеї питань сталого розвитку досліджували представники міжнародної організації Club of Rome (Римського клубу):С. Діксон-Делев (Sandrine Dixson-Decl ve), Й. Рандерс (J rgen Randers), С. Бруннхубер (Stefan Brunnhuber), П. Шрівастава (Paul Shrivastava). Попри значний обсяг теоретичних розробок, їх практичну цінність і наявний досвід європейських держав у забезпеченні сталого розвитку, в Україні засади сталого розвитку регіонів досі не набули належного наукового та прикладного обґрунтування, що зумовлює необхідність подальших досліджень у цьому напрямі.

**Виклад основного матеріалу.** Концепція сталого розвитку постала як відповідь на загострення проблем, пов’язаних із виснаженням природних ресурсів, забрудненням довкілля та соціальною нерівністю. Вона спрямована на узгодження економічного зростання, екологічної рівноваги та соціального добробуту, що забезпечує можливість задоволення потреб нинішніх поколінь без шкоди для майбутніх. Важливим для формування ефективної стратегії гармонійного співіснування суспільства і природи в сучасних умовах глобальних екологічних, економічних та соціальних викликів є розуміння категорій «розвиток» і «сталий розвиток». Широке використання цих термінів у світовій і національній науковій та офіційній практиці обумовлює потребу у з’ясуванні їх змісту шляхом аналізу основних наукових підходів до їх визначення. Під «розвитком» розуміють процес якісних змін у системі, що веде до її ускладнення, удосконалення, зростання ефективності функціонування та адаптації до нових умов. У соціально-економічному контексті розвиток охоплює зміни у виробництві, структурі економіки, добробуті на-

селення, соціальних інституціях та управлінні. В історії філософської думки вирізняють три основних тлумачення «розвитку»: як збільшення і зменшення; як перехід можливості в дійсність, а в більш загальному вигляді – як розуміння руху взагалі; як виникнення нового, втіленням чого можуть бути численні концепції прогресу. Водночас розвиток може бути як прогресивний, так і регресивний [5, С. 403]. В аспекті нашого дослідження розвиток доцільно розглядати саме як процес прогресивних змін, які відбуваються пропорційно й одночасно у кожній зі складових території держави.

У контексті розвитку термін «сталий» є об'єктом активного наукового осмислення, постійно зазнає концептуального уточнення, доповнення та модернізації з боку дослідників, що зумовлює виникнення численних дискусій щодо його змісту та застосування. Відсутність загальновизнаного визначення цього поняття зумовлено його складністю та багатовимірністю, воно охоплює численні аспекти розвитку цивілізації та стосується майбутнього людства, яке характеризується багатовекторністю та непередбачуваністю свого поступу. Здійснюючи аналіз сучасних наукових підходів до тлумачення дефініції «сталий розвиток» зазначимо, що вона має англійське походження (sustainable development), де «sustainable» означає – підтримувальний, тривалий, сталий, безперервний, і «development» – розвиток, розробку, створення, освоєння, побудову, удосконалення, ріст, формування, розширення. Проте вказаний термін різниться в офіційно прийнятих перекладах з різних мов світу, наприклад: з французької означає довготривалий розвиток; з італійської – заслуговуючий підтримки розвиток; з німецької та японської – тривалий розвиток; зі шведської – сталий розвиток; з норвезької – міцний розвиток. Існує думка, що ці два поняття взаємовиключають одне одного, оскільки, якщо є розвиток, то стабільності вже бути не може. Інші дослідники, навпаки відстоюють думку, що сталий розвиток інтерпретується як характеристика процесу, який формує позитивний тренд розвитку певних параметрів територіальної соціально-економічної системи.

Розглядаючи питання етимології «сталого розвитоку» зустрічаємо його ототожнення зі «стійким розвитком», «збалансова-

ним розвитком», «регульованим розвитком», з думками про доцільне застосовування терміну «стійкий» замість «сталого». Проте така заміна потребує глибшого аналізу з точки зору лінгвістики, семантики та міжнародної термінологічної узгодженості. «Стійкий» у лінгвістичному плані частіше вживається в технічному або психологічному контексті і базується на постійності та стабільності стану або певних параметрів; як здатне протистояти впливу зовнішніх чинників, не піддаватися руйнуванню, псуванню, витримувати зовнішній вплив, протидіяти чомусь, але не обов’язково має ознаку довготривалості чи збалансованості. На думку Л. Мельника, поняття «стійкість» і «сталий розвиток» не слід ототожнювати, стійкий розвитокє утопічною ідеєю, особливо в глобальному масштабі [8, С. 412].О. О. Бакунов та О. В Сергєєва визначаютьстійкість необхідною умовою сталого розвитку системи; здатність (властивість) системи так реагувати на зміни зовнішнього середовища, щоб не лише генерувати чинники, які зумовлюють її врівноважений стан, а й забезпечувати подальший розвиток. Виходячи з цього, вони виділяють економічну стійкість функціонування, яка є моментною, ситуаційною характеристикою, та економічну стійкість розвитку, яка має динамічний характер та є категорією сталого розвитку системи [2, С. 52].

«Сталий» (від *стати*, *стала величина*) означає постійний, неперервний, збалансований, такий, що відбувається без різких коливань. Сталий розвиток акцентує не лише стабільність, а й динамічну збалансованість розвитку – здатність системи розвиватися гармонійно, узгоджуючи економічні, соціальні та екологічні чинники. Оскільки за своєю суттю розвиток передбачає несталі стани, існують пропозиції використовувати термін «регульований розвиток», що передбачає цілеспрямоване управління змінами, прогнозування та компенсацію найбільш ризикованих несталостей і дисбалансів у розвитку.

Термін «сталий розвиток» (sustainable development) та його пояснення через зв’язок поколінь широко використовується до сьогодні, хоча, ряд авторів наголошують на його суперечливому перекладі українською мовою [3, С. 38; 15, С. 68]. Зокрема, В. А. Стрільчук досліджуючи існуючі підходи щодо визначення

та розуміння концепту «sustainable development» у системі національного права наголошує, що ця дефінітивна зв'язка розуміється вітчизняними вченими досить неоднозначно, має декілька варіантів перекладу, що негативно позначається на її розумінні та потребує вдосконалення [11, С. 28]. В. Антощенкова та Т. Глянь досліджуючи проблеми розуміння «сталого розвитоку», наголошують на «абсурдній мішанині зі слів, що суперечать одне одному з відображенням в українській мові назви однієї з основних концепцій ООН, часто перетворюючи не тільки назви, а і тексти, присвячені цій темі». Вони звертають увагу на термінологічну неузгодженість у перекладі поняття sustainable development. Науковці зазначають, що англійський прикметник «stable» походить від латинського «stabilis», що означає стійкий, нерухомий, незмінний. Якщо буквально перекладати це як «стійкий розвиток», виникає певний смисловий парадокс – адже розвиток передбачає динаміку та зміни, тоді як «стійкість» – це, навпаки, фіксованість і незмінність. Тому використання терміну»сталий розвиток» є точнішим, адже він передає ідею збалансованого, поступального та гармонійного розвитку, а не «нерухомого» чи «застиглого» процесу [1, С. 55].

Таким чином, хоча обидва слова мають схожі риси, вони не є повними синонімами в контексті соціально-економічного та екологічного дискурсу. В українській мові як офіційний переклад міжнародного поняття «sustainable development» закріпився термін «сталий розвиток», у цьому контексті він передає ідею довготривалого, збалансованого розвитку, який не шкодить майбутнім поколінням. До того ж, термін «сталий розвиток» вже активно функціонує в науковій, освітній та політичній літературі, тому його заміна на «стійкий» може спричинити непотрібну плутанину та втрату термінологічної єдності. Отже, спираючись на міжнародний правовий досвід та на наукові здобутки, присвячені даному питанню, спостерігається очевидна прерогатива саме дефініції «сталий розвиток», з чого і будемо виходити надалі.

Огляд наукових підходів до визначення поняття «сталий розвиток» охоплює різноманітні інтерпретації, зосереджені на його екологічному, економічному та соціальному аспектах.

Так, вітчизняна економічна думка в теорії «сталого розвитку» виявилася доволі різнобічною через відмінності у методологічних підходах при розгляді цього питання Серед наукових доробок українських учених-економістів варто виокремити праці Б. М. Данилишина, який визначає сталий розвиток як систему відносин суспільного виробництва, при якій досягається оптимальне співвідношення між економічним ростом, нормалізацією якісного стану природного середовища, ростом матеріальних і духовних потреб населення [4]. В. Куценко, О. Гаращук, О. Топчій визначають його як «досягнення стабільності в суспільстві, динамічності економічного розвитку; створення передумов для гармонійного розвитку людини» [6, С. 43]; А. Лелеченко – як «процес якісних змін, що передбачає збалансування інтересів людини, суспільства і держави в поточному і майбутньому періодах на засадах досягнення в динаміці економічної ефективності, фінансової стійкості, економічного зростання та розвитку екологічної і соціальної підсистеми суспільства та, як наслідок, макросистем вищого рівня, з урахуванням раціональних обмежень, що накладаються національною безпекою, і впливу чинників зовнішнього середовища» [7].

У трьох вимірах визначають дефініцію сталого розвитку О. В. Мініна та В. П. Коваль:

1) екологічна сталість має місце тоді, коли рівень споживання людством не перевищує природний рівень поповнення, а рівень забруднення та викидів парникових газів не перевищує природний рівень відновлення;

2) соціальна сталість передбачає здатність суспільства підтримувати загальні права людини (особисті, трудові, культурні) та задовольняти основні потреби людей, уникаючи проявів дискримінації, реалізуючи тим самим основні принципи соціальної справедливості;

3) економічна сталість є здатністю людських спільнот у всьому світі зберігати свою незалежність і мати доступ до ресурсів, необхідних для задоволення їхніх потреб, тобто безпечні джерела засобів до існування мають бути доступні кожному [9, С.9].

Як бачимо із наведених визначень, представники різних напрямків теорії сталого розвитку називають основною ознакою

такого розвитку збалансування, врівноваження потреб з ресурсними й екологічними можливостями територій, а також такий розвиток людства та характер використання ним ресурсів планети, який дає змогу задовольняти потреби сьогодення та не підриває потенційні можливості забезпечення потреб наступних поколінь.

Узагальнюючи погляди вчених визначення даного поняття є можливим визначення декілька підходів. Ряд науковців вважає, що ключем до сталого розвитку є забезпечення паритетного розвитку економічної, екологічної та соціальної складових і наголошують, що досягнення балансу між цими сферами є важливою передумовою переходу національної економіки до принципів сталості. Інші дослідники зосереджуються на секторальних чинниках, що визначають досягнення цілей сталого розвитку. Ще одна група вчених акцентує увагу на потребі врахування природно-ресурсних та екологічних обмежень, які стримують забезпечення належного рівня добробуту населення й повноцінного функціонування економіки. Нарешті, четверта група дослідників робить наголос на досягненні окремих ключових цілей сталого розвитку – передусім подоланні бідності та захисті навколишнього природного середовища.

Поняття сталого розвитку посідає центральне місце у сучасній системі міжнародно-правових і політичних документів, що визначають стратегію глобального розвитку людства. Інститут світових ресурсів (World Resources Institute, WRI) визначає сталий розвиток як такий, при якому природні ресурси, людство і фінанси управляються і використовуються таким чином, щоб збільшити багатство і благоустрій людей без погіршення умов їх життєдіяльності у майбутньому [19]. У формулюванні Світового банку сталий розвиток – це управління сукупним капіталом суспільства в інтересах збереження і збільшення людських можливостей [16]. У Звіті підготовленим Інститутом світових ресурсів у співпраці з Програмою ООН з навколишнього середовища та Програмою розвитку ООН сталий розвиток визначений як покращення якості людського життя в рамках можливостей оточуючих екосистем [14, С. 4].

Вперше термін «сталий розвиток» з'явився в доповіді «Всесвітня стратегія охорони природи», розробленої у 1980 р. за ініціативою ЮНЕП, Міжнародного союзу охорони природи і Всесвітнього фонду дикої природи. Будучи історичним рубіжем у формуванні сучасного екологічного мислення він вперше пов'язав охорону природи з економічним і соціальним розвитком. Однак цілісного, завершеного вигляду концепція набула в доповіді Міжнародної комісії з довкілля і розвитку під назвою «Наше спільне майбутнє» (Our Common Future), яка відома як «Brundtland Report», була опублікована у жовтні 1987року Всесвітньою Комісією з навколишнього середовища та розвитку (WCED) під головуванням норвезької політичної діячки прем'єр-міністра Норвегії Гро Харлем Брундтланд. Цей документ закріпив точне визначення «sustainable development», яким у глобальному вжитку користуються й до сьогодні. Сталий розвиток був визначений як такий розвиток суспільства, за якого задоволення потреб сучасних поколінь не має ставити під загрозу можливості майбутніх поколінь задовольнити свої потреби. Окрім цього, було охарактеризовано поняття несталої території, тобто території, населення якої використовує ресурси швидше, ніж вони відновлюються, де відходів утворюються більше, ніж може бути утилізовано природним шляхом або використано для інших потреб людини [12, С. 15–21]. У даній доповіді зазначалося, що «людство здатне надати розвитку стійкого і довготривалого характеру, аби він відповідав потребам нинішнього покоління, не позбавляючи майбутні покоління можливості задовольняти власні потреби» (п. 27), а сталий і довготривалий розвиток являє собою «не незмінний стан гармонії, а скоріше процес змін, в якому масштаби експлуатації ресурсів, спрямування капіталовкладень, орієнтація технічного розвитку та інституційні зміни узгоджуються із теперішніми і майбутніми потребами» (п. 30) [18].

Важливою віхою у формуванні сучасного екологічного світогляду стала Декларація прийнята в 1992р. на «Саміті Землі» ООН у Ріо-де-Жанейро, на якій було визначено теоретичне підґрунтя сталого розвитку як такого, що задовольняє потреби сучасного часу, але не ставить під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби. Одним із головних результатів саміту стало визначення 27 найважливіших принципів охо-

рони довкілля у контексті забезпечення сталого розвитку [13]. Серед ідей, на яких ґрунтуються 27 принципів Декларації, є такі: кожна людина має право на здорове і плідне життя у гармонії з природою; розвиток на благо нинішнього покоління не повинен завдавати шкоди інтересам майбутніх поколінь і навколишньому середовищу; держави мають суверенне право розробляти свої власні ресурси, але не завдаючи шкоди навколишньому природному середовищу за межами їхніх кордонів; держави співпрацюють з метою збереження, захисту та відновлення цілісності екосистем Землі; держави приймають ефективні національні закони з охорони довкілля; хто забруднює довкілля, повинен нести фінансову відповідальність за це забруднення [10]. Надалі концепцію було підтримано членами конференції з питань сталого розвитку 2012 р. у Ріо-де-Жанейро («Ріо+20»). Вона сприяла глобальному діалогу про відповідальне ставлення до природи та заклала основи для гармонійного співіснування людини й довкілля.

Логічним продовженням Саміту Землі в Ріо-де-Жанейро (1992 р.) став Всесвітній саміт із питань сталого розвитку (World Summit on Sustainable Development – WSSD), що відбувся в Йоганнесбурзі (ПАР) з 26 серпня по 4 вересня 2002 р. Метою заходу була оцінка прогресу у реалізації принципів сталого розвитку, визначених у Декларації Ріо, та окреслення нових шляхів їх впровадження. Його головний внесок – конкретизація завдань і формування механізмів контролю та створенні партнерств задля сталого майбутнього. Саміт у Йоганнесбурзі підтвердив глобальну важливість ідеї сталого розвитку та став майданчиком для конструктивного діалогу і виявив, що ряд ініціатив, започаткованих у 1992 році, залишилися нереалізованими.

Понад сорок років безперервного багатостороннього діалогу розпочатого ще у рамках Конференції ООН з питань навколишнього середовища людини 1972 р. міжнародне співтовариство прагнуло знайти рішення у сфері екологічних, соціальних та економічних проблем. Результатом гарячих дебатів стало прийняття у вересні2015 р. під егідою ООН значущого програмного документу – Порядку денного у сфері сталого розвитку на період до 2030 року та його 17 цілей сталого розвитку та 169 відповідних завдань [17].

Відповідно до Порядку денного держави-члени ООН взяли зобов’язання забезпечувати стійке, всеосяжне та поступове зростання, соціальну інтеграцію і захист навколишнього середовища, маючи намір досягти їх, перебуваючи в партнерстві та в умовах миру, що особливо актуально в умовах сьогодення. У ході широкомасштабних переговорів було вирішено, що саме національні уряди несуть першочергову відповідальність за здійснення Порядку денного. «Порядок денний» – це універсальний, трансформаційний документ, заснований на принципах поваги до прав людини. Він є амбітним планом дій для країн, системи ООН та всіх учасників процесу розвитку, що комплексно відображає сучасні підходи до подолання крайньої бідності, зменшення нерівності та збереження планети. Документ виходить за межі традиційних декларацій і містить чіткий заклик до рішучих і скоординованих дій в інтересах людей, довкілля та спільного добробуту. Порядок денний спонукає світову спільноту робити сміливі та дієві заходи для переходу на шляху побудови сталого, гнучкого і надійного світу.

**Висновки.** З вищезазначеного можна зробити висновок,що концепція сталого розвитку виступає не лише теоретичною моделлю, а й практичним інструментом державного управління, що визначає сучасну парадигму взаємодії суспільства й природи. Будучи комплексною міждисциплінарною категорією вона поєднує економічні, соціальні та екологічні складові розвитку суспільства. Її сутність полягає у забезпеченні гармонійної взаємодії людини, держави та природи на основі принципів довготривалої рівноваги, відповідальності, раціонального використання ресурсів, на основі принципів рівноваги та довгострокової перспективи розвитку, а реалізація потребує системного підходу, наукового обґрунтування рішень та активної участі громадянського суспільства у формуванні політики сталого майбутнього.

Аналіз теоретичних підходівдає змогу визначити сталий розвиток як цілісний процес суспільного поступу, спрямований на досягнення гармонії між економічними інтересами, соціальними потребами та екологічними можливостями довкілля, який

забезпечує гідну якість життя нинішнього покоління без загрози для здатності майбутніх поколінь задовольняти власні потреби.

**Список використаних джерел:**


1. Антощенкова В., Глянь Т. Історичний аспект сталого розвитку в умовах глобалізації. *Економічний аналіз*. 2024. Т. 34. № 1. С. 53–60.
2. Бакунов О. О., Сергєєва О. В. Прогнозування рівня економічної стійкості. Основа сталого розвитку торговельного підприємства. *Вісник ХНУ*. 2012. № 4. т. 2. С. 177–183.
3. Білорус О. Г., Мацейко Ю. М. Глобальна перспектива і сталий розвиток: (Системні маркетол. дослідж.). Київ: МАУП, 2005. 492 с.
4. Данилишин Б. М., Дорогунцов С. І., Міщенко В. С., Коваль В. Я., Новоторов О. С., Паламарчук М. М Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України. Київ, РВПС України. 1999. 716 с.
5. Кизима В. Розвиток. Філософський енциклопедичний словник. Київ: Абрис, 2002. 751 с.
6. Куценко В., Гаращук О., Топчій О. Пріоритетні напрями та принципи реалізації державної політики щодо забезпечення сталого розвитку. Економіка природокористування і сталий розвиток. 2019. С. 40–47.
7. Лелеченко А. П. Феномен поняття «сталий розвиток». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 12. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/ ?op=1&z=1649
8. Мельник Л. Г. Основи стійкого розвитку. Навчальний посібник. Суми: Університетська книга, 2007. 654 с.
9. Мініна О. В., Коваль В. П. Ключові аспекти повоєнного відновлення України на засадах сталого розвитку. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2(38), 2024. С. 9–20.
10. Прийняття Декларації Ріо-Де-Жанейро. Всеукраїнська екологічна ліга. URL: https://is.gd/YGoSZI
11. Стрільчук В. А. Теоретичні підходи до визначення концепту «сталий розвиток» у праві: критичний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2 (2017). С. 28–31.
12. Трегобчук В. Екологобезпечна економіка : альтернативи немає. *Вісник НАН України*. 1998. № 3–4. С. 15–21.
13. Шемшученко Ю. Декларація Ріо-де-Жанейро про навколишнє середовище і розвиток 1992. Циклоп – енциклопедії та словники. URL: https://cyclop.com.ua/content/view/1033/58/1/6/#17557
14. Dr. Allen L. Hammond.World resources 1992–93. A Report by the World recources institute in collaboration with The United Nations Environment Programme and The United Nations Development Programme / Hammond Dr. Allen L. New york : Oxford. *Oxford University Press,* 1992. 385 p.,

15. Roman Antoshchenkov, Anton Nikiforov, Ivan Galych, Victor Tolstolutskyi, Antoshchenkova, V., Sergey Diundik Solution of the system of gas-dynamic equations for the processes of interaction of vibrators with the air. *Eastern European Journal of Enterprise Technologies*, 2020, 27(104). P. 67–73.
16. Shakil M., Azam K., & Hossain M. (2014). An Evaluation of Green Banking Practices in Bangladesh. *European Journal of Business and Management*, 6 (31), 8–16. DOI: http://dx.doi.org/10.9790/487X-161146773.
17. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. URL:https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf
18. World Commission on Environment and Development. (1987). Our common future. *Oxford University Press*.
19. World Resources 1996–97: A Guide to the Global Environment – The Urban Environment : World Resources Institute, *Oxford University Press*, 1996.

**REFERENCES :**

1. Antoshchenkova V., Hlian T. (2024). Istorychnyi aspekt staloho rozvytku v umovakh hlobalizatsii. *Ekonomichnyi analiz*. Voll. 34. № 1.
2. Bakunov O. O., Serhieieva O. V. (2012). Prohnozuvannia rivnia ekonomichnoi stiikosti. Osnova staloho rozvytku torhovelnoho pidpryiemstva. *Visnyk KhNU*. Voll 2. № 4.
3. Bilorus O. H., Matseiko Yu. M. (2005). Hlobalna perspektyva i stalyi rozvytok: (Systemni marketol. doslidzh.). Kyiv: MAUP.
4. Danylyshyn B. M., Dorohuntsov S. I., Mishchenko V. S., Koval V. Ya., Novotorov O. S., Palamarchuk M. M. (1999). Pryrodno-resursnyi potentsial staloho rozvytku Ukrainy. Kyiv, RVPS Ukrainy.
5. Kyzyma V. (2002). Rozvytok. Filosofskyi entsyklopedychnyi slovnyk. Kyiv: Abrys.
6. Kutsenko V., Harashchuk O., Topchii O.(2019). Priorytetni napriamy ta pryntsypy realizatsii derzhavnoi polityky shchodo zabezpechennia staloho rozvytku. Ekonomika pryrodokorystuvannia i stalyi rozvytok.
7. Lelechenko A. P. (2017). Fenomen poniattia «stalyi rozvytok». *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. № 12. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/ ?op=1&z=1649
8. Melnyk L. H. (2007). Osnovy stiikoho rozvytku. Navchalnyi posibnyk. Sumy: Universytetska knyha.
9. Minina O. V., Koval V. P. (2024). Kliuchovi aspekty povoiennoho vidnovlennia Ukrainy na zasadakh staloho rozvytku. *Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnia*. № 2(38).

10. Pryiniattia Deklaratsii Rio-De-Zhaneiro. Vseukrainska ekolohichna liha. URL: https://is.gd/YGoSZI
11. Strilchuk V. A. (2017). Teoretychni pidkhody do vyznachennia kontseptu «stalyi rozvytok» u pravi: krytychnyi analiz. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. № 2.
12. Trehobchuk B. (1998). Ekolohobezpechna ekonomika : alternatyvy nemaie. *Visnyk NAN Ukrainy*. № 3–4.
13. Shemshuchenko Yu. (1992). Deklaratsiia Rio-de-Zhaneiro pro navkolyshnie seredovyshche i rozvytok 1992. Tsyklop – entsyklopedii ta slovnyky. URL: https://cyclop.com.ua/content/view/1033/58/1/6/#17557
14. Dr. Allen L. Hammond. (1992). World resources 1992–93. A Report by the World recources institute in collaboration with The United Nations Environment Programme and The United Nations Development Programme / Hammond Dr. Allen L. New york : Oxford. Oxford University Press.
15. Roman Antoshchenkov, Anton Nikiforov, Ivan Galych, Victor Tolstolutskyi, Antoshchenkova, V., Sergey Diundik. (2020). Solution of the system of gas-dynamic equations for the processes of interaction of vibrators with the air. *EasternEuropean Journal of Enterprise Technologies*, № 27(104).
16. Shakil M., Azam K., & Hossain M. (2014). An Evaluation of Green Banking Practices in Bangladesh. *European Journal of Business and Management*. 6 (31), 8–16. DOI: http://dx.doi.org/10.9790/487X-161146773
17. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. URL:https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf
18. World Commission on Environment and Development. (1987). Our common future. *Oxford University Press*.
19. World Resources 1996–97: A Guide to the Global Environment – The Urban Environment : World Resources Institute, *Oxford University Press*.

**I. V. Harashchuk**

**The Concept of Sustainable Development: Theoretical and Legal Foundations, Evolution of the Notion, and International Legal Guidelines in the Context of Contemporary Scientific Thought**

***Summary.*** *The article examines the theoretical foundations of the concept of sustainable development as a central paradigm of contemporary global progress. Theoretical understanding of the essence of the concept of «sustainable*

*development» remains important for forming a holistic vision of its components, goals, and implementation mechanisms. It traces the evolution of the term within international legal and academic discourse – from the World Conservation Strategy (1980) to the UN 2030 Agenda for Sustainable Development. The research analyzes the semantic, linguistic, and methodological aspects of the notion «sustainable development,» comparing it with related concepts such as «stable» and «balanced development.» It summarizes the main scientific approaches of Ukrainian and foreign scholars regarding the essence and structure of sustainable development, which integrates economic, social, and environmental dimensions.*

*Sustainable development is viewed not only as a theoretical construct but also as a practical tool of public administration, defining the modern paradigm of interaction between society and nature. Scholars propose several approaches to understanding this concept. Some emphasize the need for a balanced advancement of economic, environmental, and social components as a prerequisite for the transition of the national economy to sustainability. Others focus on sectoral factors that determine the achievement of sustainable development goals, while another group highlights the importance of considering natural resource and environmental constraints that limit public welfare and economic efficiency. A fourth approach prioritizes achieving specific Sustainable Development Goals – primarily poverty reduction and environmental protection.*

*It is substantiated that sustainable development is not only a global strategy, but also a practical tool for shaping national policy aimed at achieving a balance between economic growth, social justice, and environmental stability. The essence of sustainable development lies in ensuring harmonious interaction between humans, the state, and nature, based on principles of long-term equilibrium, rational resource use, and intergenerational responsibility. Its implementation requires a systemic and scientifically grounded approach, together with active civil society participation in shaping policies for a sustainable future. Overall, sustainable development is defined as a holistic process of social progress aimed at achieving harmony between economic interests, social needs, and environmental capacities. It ensures a decent quality of life for the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs.*

***Keywords:*** *sustainable development, stable development, balanceddevelopment, environmental policy, socio-economic balance.*

342.25:341.17](4-672ЄС)
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-187

***І. І. Бодрова,*** *к. ю. н., доцент, заступник директора НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0002-4507-8544

# СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РЕГІОНАЛІЗМУ В ЄВРОПІ: ВІД ІНТЕГРАЦІЇ ДО ГНУЧКОСТІ

***Анотація.*** *В статті проаналізовані чинники трансформації політики регіоналізму в Європі від класичної до сучасної гнучкої моделі, що формується під впливом системних криз. Встановлено, що трансформація європейських процесів регіоналізації пов'язана з переходом від нормативної, лінійної моделі, що базувалася на ідеї поступової інтеграції та універсального поширення acquis communautaire, до значно більш складної, прагматичної та фрагментованої моделі. Сучасний європейський регіоналізм розвивається за логікою «гнучкої геометрії», де напрями і пріоритети розвитку кожного окремого регіону визначаються не стільки загальними тенденціями, скільки унікальним поєднанням трьох ключових чинників – здатністю адаптуватися до нових регуляторних правил і режимів, геополітичним та інституційним положенням регіону, а також статусом його держави в рамках гнучкої архітектоніки ЄС.*

***Ключові слова:*** *регіон, територія, територіальна цілісність, регіоналізація, Європа регіонів, диференційована інтеграція, стратегічна автономія, розширення ЄС, транскордонне співробітництво.*

© Бодрова І. І., 2025

**Постановка проблеми**. На сьогоднішній день вочевидь спостерігається невідповідність класичної теорії європейської інтеграції сучасним реаліям. Ідея такої інтеграції від початку ґрунтувалася на тому підході, що консолідація в одній, переважно економічній, сфері неминуче призведе до потреби у відповідному об’єднанні в інших – соціальній, політичній, гуманітарній тощо – сферах, поступово розмиваючи суверенітет національних держав. Американський політолог Ернст Б. Хаас ще у 1958 році визначав цей процес як «ефект переливання» (*spillover effect*), який має потужний територіальний аспект і лінійний характер, що призводить до «все тіснішого союзу» (*ever closer union*) [5].

Втім сучасний період безпрецедентних і взаємопов’язаних криз, свідчить, що процес міжнаціональної взаємодії на європейському просторі набуває все складнішого, нелінійного характеру, стає багатовекторним та різнорівневим. Концепція «просування через кризу» (*failing forward*), сформульована у 2016 році Р. Епштейн та М. Родесом, стверджує, що ЄС має поглиблювати інтеграцію у відповідь на кризи [3], але не враховує все зростаючу асиметрію та диференціацію. Л. Хооге та Г. Маркс переконливо доводять, що влада в ЄС «розпорошена» між наднаціональним, національним та субнаціональним рівнями, а регіони стають повноцінними суб’єктами європейської політики і європейської інтеграції [6]. Тому виникає потреба у концептуальному осмисленні сучасних тенденцій розвитку регіоналізму в Європі.

**Метою даної статті** є дослідження еволюції процесів європейської регіоналізації та переходу від нормативної моделі інтеграції до прагматичної моделі гнучкості, що формується під впливом кризових явищ останнього десятиліття.

**Виклад основного матеріалу**. Класична модель європейської регіоналізації, що домінувала з 1980-х років до фінансової кризи 2008 року, ґрунтувалася на трьох основних чинниках – нормативно закріпленій політичній волі і процесах, інституційній структурі та фінансових механізмах, спрямованих на посилення ролі субнаціональних утворень – регіонів. Концептуальною основою цього періоду стала ідея «нового регіоналізму» в Європі, яка, на відміну від попереднього підходу, що фокусувався

на нормативно закріпленій системі адміністративно-територіального устрою держави, розглядала регіон як «територію, що з географічного погляду створює політичну цілісність, або комплекс територій, який є закритою структурою і населення якого визначається певними спільними рисами та виявляє бажання й надалі зберігати існуючу цілісність та розвивати її, стимулюючи культурний, соціальний та економічний прогрес» (Хартія регіоналізації, 1988).

«Новий регіоналізм», як відмічає М. Кітінг, будучи динамічним процесом посилення інституційної ролі регіонів, виник у відповідь на зустрічний вплив, з одного боку, процесів глобалізації, а з іншого – зростання регіональної ідентичності та намагання її реалізації [7]. Регіони почали розглядатися як суб'єкти економічної конкуренції у глобальному світі, які здатні гнучко адаптуватися до ринкових умов, швидше за національні утворення мобілізувати наявний у них потенціал; а також як суб'єкти міжнародної діяльності, що призвело до відкриття представництв регіонів за кордоном, укладання угод та участі у міжнародних інститутах і проектах – виникнення так званої «парадипломатії» [16]. Концептуальним втіленням цих ідей стала стратегія багаторівневого врядування, а створення Комітету регіонів Маастрихтським договором у 1992 році надало регіонам формальний консультативний голос у законодавчому процесі ЄС, інституціоналізувавши їх як третій рівень влади поряд з наднаціональним та національним.

Основним юридичним та фінансовим інструментом реалізації моделі «нового регіоналізму» стала політика згуртування (Cohesion Policy), закріплена в Договорі про функціонування Європейського Союзу (TFEU). Це – одна з ключових політик та основний інвестиційний інструмент Європейського Союзу, спрямований на скорочення регіональних диспропорцій та сприяння економічній і соціальній згуртованості між його державами-членами, що охоплює всі європейські регіони [18]. Її мета – не лише економічна конвергенція, а й забезпечення ефективного та раціонального використання ресурсів за для максимального впливу на регіональний розвиток. Політика згуртування реалізується на засадах:

концентрації – кошти спрямовуються переважно на найменш розвинені регіони, які мають найбільшу потребу в підтримці;

програмування – ресурси виділяються згідно із середньостроковими національними планами розвитку, забезпечуючи стабільність і послідовність у впровадженні політики;

доповнюваності – кошти ЄС не замінюють власні структурні видатки країн-членів, а доповнюють їх, сприяючи партнерству та зміцнюючи спільну відповідальність;

партнерства – тісна співпраця між Європейською Комісією, державами-членами, суб'єктами приватного сектору та регіональними/місцевими органами влади покращує цілеспрямованість проєктів, інновації, моніторинг та оцінку;

ефективності – держави-члени несуть основну відповідальність за реалізацію та моніторинг впровадження політики згуртування, приділяючи особливу увагу підвищенню ефективності та стимулюючи успішні програми розвитку;

субсидіарності – роль ЄС полягає у підтримці держав-членів на регіональному, національному та європейському рівнях, а Комісія залучається там, де її втручання буде найбільш ефективним [18].

Ефективність політики згуртування стала предметом гострих наукових дискусій. З одного боку, європейські дослідники підкреслюють її вирішальну роль у розбудові інституційної спроможності та модернізації регіональної інфраструктури, особливо в країнах Південної та Центрально-Східної Європи [1], а з іншого боку, вказують на ризики залежності, корупції та низької ефективності інвестицій, які не завжди стимулюють стале внутрішньодержавне зростання [14].

Поряд із використанням фінансових інструментів (структурні фонди, фонд згуртування) важлива роль у реалізації політики згуртування відводиться територіальному співробітництву. Так, програми Interreg Europe охоплюють програми підтримки транскордонного, транснаціонального та міжрегіонального співробітництва країн-членів ЄС, а з 2024 року – також України і Молдови. Ці програми сфокусовані, по-перше, на розвитку співробітництва, сприяючи обміну досвідом та кращими практи-

ками у різних сферах (економічний розвиток, захист навколишнього середовища, соціальна інтеграція та публічне управління в регіонах); по-друге, фінансовій підтримці транскордонних міжрегіональних проєктів з частковим покриттям бюджету проєкту поряд з національним фінансуванням; по-третє, інституційній інтеграції регіонів шляхом створення так званих «функціональних регіонів», класичним прикладом чого є регіон Ересунн, що об’єднує Копенгаген (Данія) та Мальме (Швеція) у єдиний транскордонний ринок праці та функціональний міський регіон; по-четверте, підтримці формування макрорегіональних утворень, в основі яких – стратегії координації функціонування, наприклад, для Дунайського, Балтійського, Адріатично-Іонічного, Альпійського регіонів. Хоча ці макрорегіональні утворення і не мають власного бюджету, але «слугують рамкою для узгодження наявних політик та фінансових інструментів ЄС і країн-учасниць» [2].

Отже, класична модель регіоналізації сформована як цілісна система, де політична ідея «Європи регіонів» впроваджувалася через розвинену мережу фінансових, інституційних програм розвитку багаторівневого врядування, сприяючи поступовій регіональній інтеграції на європейському просторі. Функціонуючи тривалий час в умовах відносної стабільності та поступового розширення, з кінця 2000-х років вона почала зазнавати активного впливу низки об’єктивних чинників, які зумовили трансформацію її змісту та порядку реалізації. У якості таких чинників виступило в першу чергу оновлення юридично значущих зобов’язань держав-членів ЄС і відповідно їх регіонів, спроможність та реальність виконання яких стають підставами отримання фінансових ресурсів.

Так, центральним елементом сучасної економічної політики ЄС став «подвійний перехід» (*twin transition*), який накладає на регіони нові юридичні зобов’язання. Він включає, по-перше, «Європейський зелений курс» (European Green Deal), запроваджений Європейським кліматичним законом (Регламент (ЄС) 2021/1119) [10], що встановлює обов’язок держав-членів і, відповідно, їх регіонів досягти кліматичної нейтральності до 2050 року. Цей Закон вимагає імплементації в національне

законодавство та впровадження заходів досягнення кліматичної нейтральності. Він не лише проголошує нову кліматичну стратегію, а й впроваджує нову модель економічного зростання, що має глибокий регіональний вимір. Ключовим інструментом фінансової підтримки та стимулювання трансформацій є Just Transition Fund [9], який допомагає вугільним та індустріальним регіонам (зокрема, Польщі, Німеччини, Чехії) трансформувати свою економіку, розвиваючи нові «зелені» виробництва. Фонд надає фінансування Регіональних планів справедливого переходу виключно за умови, якщо вони відповідають цілям Європейського зеленого курсу. Таким чином, доступ до фінансування безпосередньо залежить від спроможності регіонів розробити та впровадити нові європейські стандарти як в екологічній, так і економічній сферах.

По-друге, додаткові нормативні зобов’язання для регіонів, що також впливають на можливість отримання фінансування за рахунок фондів ЄС, виникли в умовах цифрової трансформації та формування єдиного європейського цифрового ринку з ухваленням Актів про цифрові послуги (DSA), про цифрові ринки (DMA) та про управління даними (Data Governance Act). Останній визначає правові основи обміну даними між публічно-владними та приватними суб’єктами на регіональному рівні. Фінансування для підтримки регіональних реформ у цій сфері виділяється через спеціальний Фонд відновлення та стійкості (RRF) і безпосередньо залежить від національних планів, завдань та етапів їх реалізації, а також наявності державного фінансування регіональних програм цифровізації [12].

Істотні трансформації в європейській регіональній політиці були зумовлені викликами, що постали в наслідок пандемії COVID-19 та Brexit. Вони виявили вразливість глобальних економічних мереж та призвели до зміцнення «стратегічної європейської автономії», що посилює економічну співпрацю в межах європейських макрорегіонів.

Пандемія COVID-19 обумовила створення інноваційного фонду NextGenerationEU, або Європейський Союз наступного покоління (NGEU), метою якого є сприяння відновленню економіки після пандемії, підтримка зеленого та цифрового пере-

ходу та підвищення стійкості. Фінансова підтримка надається на основі національних планів відновлення та стійкості, які передбачають реформи та інвестиції у пріоритетні сфери. Національні плани мають бути узгоджені з пріоритетами ЄС та затверджені Європейською комісією, після чого держави-члени отримують фінансування у вигляді грантів та кредитів для їх реалізації. NGEU, прийнятий разом із Багаторічною фінансовою програмою (MFF) на 2021–2027 рр., продемонстрував здатність країн-членів ЄС до консолідації та узгодження фінансової політики за для подолання широкомасштабних криз [4].

Brexit одночасно став, з одного боку, прикладом зворотних до інтеграції процесів на європейському просторі, а з іншого – чинником посилення внутрішньої консолідації ЄС та перегляду регіональних зв'язків. Особливо актуальним це виявилося для Північної Ірландії та регіонів, які мали тісні економічні контакти з Великою Британією. Особливий правовий режим був впроваджений для одного регіону – Північної Ірландії, залишаючи його де-факто в єдиному ринку товарів ЄС [17]. Це стало яскравим прикладом диференційованості правових підходів у європейській регіональній політиці. Для пом'якшення наслідків виходу було створено Резерв для пристосування до Brexit [11], який став спеціальним фінансовим інструментом компенсації доведених, юридично і економічно обгрунтованих збитків регіонів, понесених у зв'язку із Brexit.

Таким чином, вказані чинники трансформації зруйнували універсальну єдність та відносну однорідність правового поля регіональної політики. Вони сформували нові умови, де розвиток регіонів дедалі більше визначається складною системою спеціальних правових режимів, нормативних вимог та диференційованого статусу окремих суб'єктів.

Повномасштабне вторгнення Росії в Україну 24 лютого 2022 року стало новітнім потужним каталізатором змін у регіональній політиці Європи. Воно фундаментально змінило парадигму європейської безпеки та, як наслідок, внесло корективи у регіональну політику ЄС. Якщо раніше регіоналізація розглядалася переважно через призму економічного згуртування та соціальної інтеграції, то війна привнесла потужний без-

пековий вимір, трансформуючи правову основу та інституційні інструменти реалізації регіональної політики. Нові напрями європейської регіональної політики включають:

по-перше, безпековий пріоритет. Забезпечення національної безпеки та обороноздатності перестали бути виключною прерогативою національних урядів. На регіональному рівні це проявляється у формуванні та впровадженні політики стійкості. Йдеться про стійкість критичної інфраструктури (енергетичної, транспортної, цифрової) в першу чергу у прикордонних регіонах, а також про здатність регіональних та місцевих влад реагувати на гібридні загрози та забезпечувати цивільний захист. Це знайшло відображення, зокрема, і у нових пріоритетах фінансування в рамках Політики згуртування;

по-друге, посилення динаміки розширення. Рішення Європейської Ради 2022 року про надання Україні та Молдові статусу кандидатів у члени ЄС стало актом геополітичного характеру, що змінило саму філософію розширення. Як відмічає Ф. Шіммельфенніг, «відбувся зсув від суто технократичної моделі до моделі, керованої геополітичною доцільністю» [15]. Це мало прямі юридичні наслідки для регіонів: йдеться про поступову правову їх інтеграцію у європейське правове поле, у тому числі за допомогою передвступних інструментів (Instrument for Pre-accession Assistance, IPA), які передбачають значно глибший рівень співпраці та вимог щодо адаптації до *acquis communautaire*, ніж попередні інструменти добросусідства. Крім того, слід відмітити участь українських регіонів у європейських макрорегіональних стратегіях розвитку, наприклад, у Дунайській стратегії ЄС. Це дозволяє поступово залучити українські регіони до регіональних програм ЄС, зокрема, в рамках ініціативи U-LEAD with Europe, що стає механізмом правової та адміністративної гармонізації, дозволяє на практиці впроваджувати норми та стандарти ЄС у сферах екології, транспорту, енергетики на субнаціональному рівні ще до моменту формального вступу (так звана «м’яка» інтеграція);

по-третє, активний розвиток транскордонного співробітництва регіонів. Виник унікальний феномен горизонтальних зв’язків між європейськими та українськими муніципалітетами

і регіонами, які укладають договори співробітництва і партнерства у відбудові конкретних українських громад, що створює нову, децентралізовану модель співпраці. Цей рух швидко отримав інституційну та правову підтримку з боку ЄС: створений Комітетом регіонів Європейський альянс міст і регіонів для відбудови України став координаційною платформою таких ініціатив, а фінансовий інструмент Ukraine Facility, який містить окремий компонент (Pillar III), забезпечує надання технічної допомоги та підтримки саме на місцевому та регіональному рівнях [13]. Це створює пряму юридичну та фінансову основу для реалізації проєктів децентралізованої співпраці.

Таким чином, геополітичний злам, спричинений війною, не просто додав нові завдання для регіональної політики, а й трансформував її зміст, тісно пов'язавши її з питаннями безпеки, розширення та зовнішніх відносин Союзу.

Усі вищезгадані чинники – «подвійний перехід», реакція на кризи та безпекові виклики – не лише спричинили трансформацію змісту регіональної політики, але у першу чергу зумовили зміни концептуальних засад європейської інтеграції. Класична модель інтеграції передбачала, що всі держави-члени мають прагнути до повної імплементації єдиного корпусу права ЄС (acquis communautaire). Однак зростаюча неоднорідність Союзу, а також розбіжності у політичних та економічних інтересах засвідчили необхідність її перегляду. У відповідь виникла концепція «гнучкої інтеграції», яку Д. Лойффен, Б. Лерут та Ф. Шіммельфенніг визначають як «систему, в якій не всі держави-члени беруть участь в усіх політиках ЄС» [8]. Така гнучкість може мати як вертикальний, так і горизонтальний характер. У першому випадку («Europe plusieurs vitesses», або «Багатошвидкісна Європа») йдеться про поступове повне досягнення країнами-членами спільної мети, де кожна держава просувається у відповідному напрямі інтеграції з власною інтенсивністю, де визначаються країни-лідери у започаткуванні і впровадженні нових проектів, до яких згодом можуть долучитися й інші країни-члени. Класичним прикладом такого підходу є Єврозона.

За горизонтальної гнучкості («Europe la carte», або «G om trie variable», або «Змінна геометрія», або «Європа а-ля-карт») дер-

жавам-членам надана можливість обирати участь у певних програмах, політиках, проектах без визначення спільної кінцевої мети в усіх сферах. Це створює складну мережу внутрішньоєвропейських об’єднань з різним складом учасників. Прикладами таких формувань є Шенгенська зона, Постійне структуроване співробітництво у сфері безпеки та оборони (PESCO), до яких входять не всі члени ЄС.

Правовою основою для таких гнучких форматів є, зокрема, механізм «поглибленої співпраці» (enhanced cooperation), закріплений у статті 20 Договору про Європейський Союз та статтях 326–334 ДФЄС. Він дозволяє групі з щонайменше дев’яти держав-членів просуватися в інтеграції у певній сфері, не чекаючи на згоду всіх інших.

Для регіонів поширення такої концепції «гнучкої інтеграції» має безпосередні та істотні наслідки, перетворюючи відносно однорідний простір «Європи регіонів» на складну, фрагментовану систему суб’єктів, які користуються різними механізмами європейської регіональної політики. Так, в умовах горизонтальної гнучкості приналежність країни до певного внутрішньоєвропейського об’єднання держав-членів надає її регіонам доступ до спеціальних інститутів, фінансових та інформаційних механізмів, що надає таке об’єднання. Наприклад, регіони країн Єврозони безпосередньо залучені до Європейського стабілізаційного механізму, що недоступно для регіонів інших країн; регіони країн-учасниць PESCO беруть участь у спільних технологічних проєктах. Вертикальна гнучкість європейської інтеграції стимулює регіони з подібними інтересами формувати транснаціональні «коаліції охочих», що виходять за межі державних кордонів. Наприклад, провідні інноваційні регіони з різних країн мають можливість спільно лобіювати свої інтереси в рамках програми Horizon Europe, незалежно від того, чи входять їхні країни до Єврозони.

Поряд із цим слід відмітити, що як вертикальна, так і горизонтальна гнучкість здатні посилювати конкуренцію між регіонами. Це несе потенціальний ризик збільшення «розриву» між регіонами «ядра» держав-членів ЄС (країн-засновниць та учасниць ключових інтеграційних проєктів) від регіонів інших кра-

їн, які можуть опинитися у ситуації подвійної периферійності – як відносно національної столиці, так і відносно інтеграційного ядра ЄС. Крім того, для регіональних органів влади «гнучка інтеграція» створює значні виклики. Вони мають орієнтуватися у складній системі інтеграційних об’єднань, політик, проектів, програм, встановлених в їх межах правилах і порядках. Це вимагає високого рівня управлінської, кадрової, інформаційної спроможності, що також здатне посилювати розрив між регіонами.

**Висновки.** Проведене дослідження дозволяє зробити висновок про істотну трансформацію процесів регіоналізації в Європі, який пов’язаний із переходом від нормативної, лінійної моделі, що базувалася на ідеї поступової інтеграції та універсального поширення acquis communautaire, до значно більш складної, прагматичної та фрагментованої моделі. Сучасний європейський регіоналізм розвивається за логікою «гнучкої геометрії», де напрями і пріоритети розвитку кожного окремого регіону визначаються не стільки загальними тенденціями, скільки унікальним поєднанням трьох ключових чинників – здатністю адаптуватися до нових регуляторних правил і режимів, геополітичним та інституційним положенням регіону, а також статусом його держави в рамках гнучкої архітектоніки ЄС.

Цей висновок підкреслює важливість надання регіонам більшої автономії у формуванні транскордонних партнерств, оскільки саме такі гнучкі об’єднання стають ефективним інструментом європейської регіональної політики. Для самих регіонів це ставить нагальну потребу в розбудові власної стратегічної спроможності. Шлях України до членства в ЄС вочевидь є не просто процесом імплементації *acquis*, а складною стратегічною програмою з поступовою інтеграцією своїх регіонів у різноманітні функціональні європейські об’єднання. Аналіз пріоритетів та шляхів такої інтеграції може бути предметом наступних наукових досліджень.

**Список використаних джерел :**

1. Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S., & Muravska, T. (Eds.). (2017). *EU Cohesion Policy: Reassessing performance and direction*. Routledge.

2. Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of the European Commissioner for Regional Policy.
3. Epstein, R. A., & Rhodes, M. (2016). The political dynamics of crisis and continuity in the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, *54*(S1), 1–13.
4. European Commission. 2021–2027 long-term EU budget & NextGenerationEU. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027_en
5. Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economical Forces, 1950–1957*. Stanford University Press
6. Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield.
7. Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Edward Elgar Publishing.
8. Leuffen, D., Rittberger, B., & Schimmelfennig, F. (2013). *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. Palgrave Macmillan.
9. Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1056/oj/eng
10. Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'). URL : https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj/eng
11. Regulation (EU) 2021/1755 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2021 establishing the Brexit Adjustment Reserve. URL:https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1755/oj/eng
12. Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj/eng
13. Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/eng
14. Rodr guez-Pose, A., & Garcilazo, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, *49*(8), 1274–1290.
15. Schimmelfennig, F. (2023). The war in Ukraine and the future of European integration. *Journal of European Integration*, *45*(5), 795–805.
16. Soldatos, P. (1990). An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In M. A. N. Brown & E. H. Fry (Eds.), *States and Provinces in the International Economy* (pp. 59–83). *Institute of Governmental Studies Press*.

17. Windsor Framework: A new way forward for the Protocol on Ireland/ Northern Ireland. 2023. URL : https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)747095
18. Мрак М., Жубер П. Політика згуртування ЄС як основа регіонального розвитку держав-членів. *Вокс Україна*. 2023. URL: https://voxukraine.org/polityka-zgurtuvannya-yes-yak-osnova-regionalnogo-rozvytku-derzhav-chleniv

**REFERENCES :**

1. Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S., & Muravska, T. (Eds.). (2017). EU Cohesion Policy: Reassessing performance and direction. Routledge.
2. Barca, F. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of the European Commissioner for Regional Policy.
3. Epstein, R. A., & Rhodes, M. (2016). The political dynamics of crisis and continuity in the European Union. JCMS: Journal of Common Market Studies, 54(S1), 1–13.
4. European Commission. 2021–2027 long-term EU budget & NextGenerationEU. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027_en
5. Haas, E. B. (1958). The Uniting of Europe: Political, Social, and Economical Forces, 1950–1957. Stanford University Press
6. Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Multi-Level Governance and European Integration. Rowman & Littlefield.
7. Keating, M. (1998). The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change. Edward Elgar Publishing.
8. Leuffen, D., Rittberger, B., & Schimmelfennig, F. (2013). Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union. Palgrave Macmillan.
9. Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1056/oj/eng
10. Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (’European Climate Law’). URL : https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj/eng
11. Regulation (EU) 2021/1755 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2021 establishing the Brexit Adjustment Reserve. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1755/oj/eng
12. Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj/eng

13. Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/eng
14. Rodr guez-Pose, A., & Garcilazo, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. Regional Studies, 49(8), 1274–1290.
15. Schimmelfennig, F. (2023). The war in Ukraine and the future of European integration. Journal of European Integration, 45(5), 795–805.
16. Soldatos, P. (1990). An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In M. A. N. Brown & E. H. Fry (Eds.), States and Provinces in the International Economy (pp. 59–83). Institute of Governmental Studies Press.
17. Windsor Framework: A new way forward for the Protocol on Ireland/Northern Ireland. 2023. URL : https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)747095
18. Mrak M., Zhuber P. Polityka zghurtuvannia YeS yak osnova rehionalnoho rozvytku derzhav-chleniv. Voks Ukraina. 2023. URL: https://voxukraine.org/polityka-zgurtuvannya-yes-yak-osnova-regionalnogo-rozvytku-derzhav-chleniv

**I. I. Bodrova**

**Modern Trends in European Regionalism: From Integration to Flexibility**

***Abstract.*** *This article aims to analyze the profound transformation of regionalization processes in Europe. It argues that the classic, linear model of regionalization, driven primarily by the normative goal of convergence and the institutional mechanisms of Cohesion Policy, has been superseded by a more complex, pragmatic, and fragmented reality. The central thesis is that contemporary European regionalization operates under the logic of «flexible geometry,» where a region's developmental trajectory is determined by a unique intersection of its adaptive capacity to new regulatory regimes, its geopolitical positioning relative to systemic crises, and the differentiated integration status of its member state.*

*The research is based on a qualitative analysis of primary and secondary sources, including foundational EU treaties, key regulations and policy documents from the European Commission and the Committee of the Regions, alongside a critical review of academic literature in the fields of European integration studies, political science, and regional science. This is complemented by an analysis of case studies illustrating the impact of recent crises and policy shifts.*

*The study identifies a fundamental shift away from the «Europe of Regions» paradigm, which presupposed a gradual empowerment of sub-national authorities within a stable multi-level governance framework. This shift is driven by three interconnected sets of factors. First, the «twin transition» (green and digital) has created a new, complex regulatory landscape. The European Climate Law, the Just Transition Fund, and the legal frameworks for the digital single market impose asymmetric obligations and offer differentiated opportunities, rewarding regions with high administrative and legal capacity. Second, a series of exogenous shocks – the COVID-19 pandemic, Brexit, and Russia's full-scale war against Ukraine – have acted as critical junctures. These crises triggered unprecedented legal and institutional innovations (e.g., the NextGenerationEU fund, the Rule of Law Conditionality Regulation, the Windsor Framework, the Ukraine Facility) and led to the securitization of regional policy, particularly along the EU's eastern flank. This has intrinsically linked regional development with issues of security, resilience, and geopolitical alignment. Third, these processes unfold within the overarching architecture of differentiated integration. The established reality of a «multi-speed Europe,» with variable geometries like the Eurozone, the Schengen Area, and PESCO, creates a fragmented institutional space. A region's access to specific financial instruments, decision-making networks, and strategic partnerships is now heavily conditioned by its member state's position within these «clubs.»*

*The research concludes that European regionalization is no longer a linear process of convergence but an adaptive, multi-layered, and often competitive game. The theoretical implications are significant, highlighting the limitations of classic integration theories (neofunctionalism, multi-level governance) in explaining contemporary dynamics. The article posits the need for a new theoretical framework incorporating concepts of asymmetric resilience, geopolitical conditionality, and crisis-driven governance as key variables influencing sub-national development. The practical and policy implications are equally profound. For EU institutions, it signals the need to move beyond one-size-fits-all approaches towards more flexible, place-sensitive instruments. For national governments, it underscores the strategic importance of granting regions greater autonomy in forming transnational partnerships. For regions themselves, it necessitates the development of strategic capacity to navigate the complex legal and institutional maze of the EU. For candidate countries like Ukraine, it implies that the accession path will involve not just the adoption of the acquis but a strategic game*

*of integrating their regions into Europe’s diverse functional networks. Future research should focus on empirically measuring the impact of differentiated integration on regional innovation, conducting comparative case studies of regional adaptation strategies, and examining the democratic legitimacy of the new, more flexible forms of regional governance.*

***Keywords:*** *region, territory, territorial integrity, regionalization, Europe of Regions, differentiated integration, strategic autonomy, EU enlargement, cross-border cooperation.*

УДК 352(410)(477):342.25
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-203

***Г. В. Татаренко,*** *к. ю. н., професор,професор кафедри публічного та приватного права Східноукраїнського національного університету імені В. Даля*
ORCID: 0000-0001-6291-4455

# МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ: ІСТОРИЧНА ЕВОЛЮЦІЯ, СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

***Анотація.*** *У статті проаналізовано історичний розвиток, правові засади, сучасні виклики та інституційні моделі місцевого самоврядування у Великій Британії. Підкреслено еволюційний характер британської децентралізації: від середньовічних муніципальних хартій до сучасної системи рад, деволюції регіонів і впровадження унітарних управлінських структур. Розглянуто ключові нормативні акти, що регламентують діяльність місцевих органів влади (MunicipalCorporationsAct 1835, LocalGovernmentA cts 1972, 2000, 2003 тощо), а також фінансові засади їхньої діяльності – counciltax, businessrates, система пруденційних запозичень. Особливу увагу приділено порівняльному аналізу з українською моделлю децентралізації, започаткованою після 2014 року. Визначено ключові спільні та відмінні риси у підходах до правового статусу місцевих рад, джерел їх фінансування, ролі центрального уряду, а також форм участі громадян. Узагальнено уроки британського досвіду, які можуть бути адаптовані до українських реалій. Автор обґрунтовує, що британська система місцевого врядування*

© Татаренко Г. В., 2025

*може слугувати дорожньою картою для ефективного завершення української децентралізаційної реформи.*

***Ключові слова:*** *місцеве самоврядування, Велика Британія, децентралізація в Україні, регіоналізація, округи, парафії, графства, муніципалітет, порівняльна характеристика, модель місцевого самоврядування, муніципальна система, рада, мер, зарубіжний досвід.*

**Постановка проблеми.** Місцеве самоврядування у Великій Британії має давню історію та унікальні риси, що роблять британський досвід надзвичайно цінним для інших країн, зокрема для України. Велика Британія є зразком сталої децентралізованої політичної системи, яка поєднує століттями напрацьовані традиції громадянського суспільства з ефективними інституціями представництва місцевих інтересів на національному рівні [2, с. 110]. Її модель вирізняється гнучкістю, здатністю до еволюційної адаптації та багаторівневою структурою, яка забезпечує баланс між централізованим управлінням і автономією громад.

Українські правознавці активно досліджують питання місцевого самоврядування, приділяючи значну увагу вивченню зарубіжного досвіду, у тому числі моделі, що склалася у Великій Британії, та можливостям її адаптації в українських умовах.

**Метою даної роботи** є аналіз становлення муніципальної влади у Великій Британії, визначення її моделі і врахування дослідженої практики в українських реаліях.

Актуальність вказаної тематики неодноразово висвітлювалась у вітчизняних наукових доробках. Зокрема, в монографії «Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах Європейського Союзу» В. Л. Федоренко та О. М. Чернеженко аналізують історичні витоки, правові основи й управлінські практики британської моделі місцевого самоврядування, акцентуючи на її потенційній цінності для української реформи [2]. Подібну увагу до зарубіжного досвіду, зокрема британського, демонструють також О. Н. Євтушенко та Т. В. Лушагіна у навчальному посібнику «Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення», де здійснено порівняльний аналіз організаційних засад місцевої влади [1]. Водночас А. С. Чиркін у своїй дисертації «Конституційні засади організації місцевого

самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії» досліджує конституційно-правові засади функціонування місцевого самоврядування в Україні, приділяючи особливу увагу порівнянню з європейськими моделями управління, що включають і британську [3]. Узагальнення цих напрацювань дозволяє сформувати комплексне уявлення про особливості британської системи місцевого врядування та її релевантність для впровадження дієвих механізмів децентралізації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** На сучасному етапі розвитку британське місцеве самоврядування пройшло складний шлях інституційної трансформації – від перших муніципальних хартій XIII–XIV століть до глибоких реформ XIX–XXI століть [4, с. 88]. Особливої актуальності набуває досвід Великої Британії в контексті деволюції – передачі частини повноважень регіонам (Шотландії, Уельсу, Північній Ірландії), розбудови фінансової самостійності місцевих органів, запровадження унітарних структур управління, а також стратегічного планування на муніципальному рівні [5, с. 111].

Для України, яка з 2014 року активно реалізує реформу децентралізації, британський досвід є не лише цікавим з історико-політичної точки зору, але й надзвичайно практичним у прикладному сенсі. Українські громади сьогодні стикаються з викликами організаційної спроможності, управлінської відповідальності, забезпечення фінансової сталості, юридичної визначеності та громадянської участі. Усі ці аспекти знайшли системне відображення у британській моделі, що робить її цінним орієнтиром для розробки та вдосконалення власної системи місцевого врядування [2. с. 55].

Актуальність аналізу полягає і в тому, що Велика Британія демонструє приклад поєднання історичної спадщини з сучасними підходами до управління: тут одночасно співіснують традиційні парафіяльні ради, унітарні міські округи, стратегічні метропольні об’єднання, а також розвинена система громадського нагляду, місцевого лідерства та фінансового планування. Таке поєднання є корисним для України, де наявне прагнення зберегти локальну ідентичність при запровадженні нових управлінських форматів.

У цій статті розглянуто історичний розвиток британського місцевого самоврядування, його правові засади, ключові реформи, організаційні моделі, систему фінансування та виклики сучасності. Окрему увагу приділено порівнянню з українською моделлю децентралізації, що дозволяє визначити релевантні уроки та інституційні рішення, які можуть бути адаптовані з урахуванням національних особливостей. Таким чином, вивчення британського досвіду є своєчасним, обґрунтованим і стратегічно важливим кроком у процесі становлення ефективної та стійкої системи місцевого самоврядування в Україні.

Місцеве самоврядування у Великій Британії – це складна багатовікова система, що формувалася внаслідок поступової еволюції інститутів управління на місцях. Його витоки сягають середньовіччя, коли ще в XIII–XIV століттях окремі міста отримували автономію від короля шляхом сплати викупу, що надавало їм право на самоуправління, утримання місцевого суду, контроль над комунальним майном і участь у парламентському житті. Така рання практика формування муніципальної автономії є рідкісною для європейської традиції і заклала основи британської муніципальної культури.

З перших віків свого розвитку британське місцеве самоврядування проявляло тенденцію до територіальної адаптивності. Кожна історична область (графство, місто чи парафія) мала свої форми управління, що враховували культурні, економічні та географічні особливості. При цьому загальнодержавного підходу до регулювання місцевого самоврядування не існувало до початку XIX століття.

Початок уніфікації та модернізації системи було покладено реформою 1835 року – ухваленням Закону про муніципальні корпорації (Municipal Corporations Act 1835) [7]. Цей нормативний акт був першим спробою кодифікації та стандартизації правил муніципального управління. До цього часу понад 250 міст діяли на основі власних королівських хартій, які були різноманітними за формою і змістом. Закон 1835 року запровадив виборні ради, визначив порядок виборів, права мешканців, обов’язки радників, а також базові стандарти прозорості й від-

повідальності. Він ознаменував перехід від локальної патронажної моделі до публічної представницької системи.

Наступною віхою стало запровадження рад графств у 1888 році. Прийнятий тоді Local Government Act 1888 створив адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня – графства з власними радами, які отримали виконавчі повноваження у сфері транспорту, утримання доріг, громадської безпеки. У 1894 році була впроваджена нижча ланка – сільські та міські округи, кожен із яких отримав власну раду. У такий спосіб була закладена дворівнева модель місцевого управління, яка відтоді стала основною конструкцією самоврядування в Англії та Уельсі.

Поступове розширення повноважень місцевих органів тривало протягом усього XX століття. У 1902 році органам місцевого самоврядування було делеговано управління освітою, системою початкових шкіл, а згодом – функції в сфері охорони здоров’я, зайнятості та соціального забезпечення. Це позначило зміну концепції місцевого врядування – від представництва інтересів громади до безпосереднього надання публічних послуг.

У 1933 році парламентом був ухвалений Закон про місцеве самоврядування, який став спробою зібрати й систематизувати численні розрізнені положення в єдину структуру. Він уточнив правила формування рад, виборчі процедури, статуси муніципальної власності, бюджетні й соціальні повноваження, включаючи управління житловим фондом, водопостачанням і базовим медичним обслуговуванням.

Однак стара структура, що складалася з численних дрібних округів і особливого статусу великих міст (так званих countyboroughs), перестала відповідати вимогам сучасного життя. У зв’язку з цим у 1966–1969 роках працювала Королівська комісія Редкліффа-Мода, яка напрацювала рекомендації щодо реформування системи. Наслідком цього стала глобальна реформа 1972 року, яка радикально змінила вигляд місцевого врядування.

Local Government Act 1972, що набув чинності 1 квітня 1974 року, скасував більшість історичних адміністративних

одиниць та запровадив єдину дворівневу модель: 45 адміністративних графств і понад 300 округів [6]. Шість із цих графств мали статус метропольних – для великих урбанізованих зон (Манчестер, Ліверпуль, Бірмінгем тощо). Колишні незалежні міста (countyboroughs) втратили окремий статус і були інтегровані в нові округи. Основна мета реформи – укрупнення адміністративних одиниць для зменшення управлінських витрат і підвищення спроможності надавати послуги.

Схожі реформи відбулися також у Шотландії (1973), Північній Ірландії (1972) та Уельсі. Наприклад, у Шотландії у 1996 році було остаточно ліквідовано дворівневу модель, замінивши її 32 унітарними радами, які поєднують усі функції місцевого самоврядування. В Уельсі створено 22 унітарні одиниці, а в Північній Ірландії у 2015 році проведено укрупнення округів з 26 до 11, зберігаючи їх унітарний характер.

Цікаво, що у Великому Лондоні ще з 1965 року функціонує окрема дворівнева система: Рада Великого Лондона (GLA) на рівні регіону та 32 міські боро як муніципальні підрозділи. Ця модель має відмінності від загальнонаціональної системи та відзначається глибшою регіональною інтеграцією. У 1986 році деякі зміни призвели до тимчасового скасування рад метропольних графств, але з 1990-х років відбулося часткове повернення до унітарних рад і укрупнення округів.

Варто підкреслити, що Британія, як держава без писаної конституції, розвиває місцеве самоврядування здебільшого через законодавчі акти парламенту. Місцева влада не має конституційного статусу, а отже – формально є частиною централізованої державної системи. Повноваження рад надаються не шляхом гарантованого права, а делегуються згори відповідно до парламентських законів. Відповідно, діє принцип ultravires – місцева влада не може діяти інакше, ніж дозволено законом. Така модель дозволяє центральному уряду гнучко змінювати рамки діяльності місцевих органів, що має як плюси (адаптивність), так і мінуси (відсутність захисту автономії).

У межах цієї гнучкої, але централізовано контрольованої системи, важливою є структурна організація місцевого само-

врядування, яка передбачає чіткий поділ на рівні відповідно до територіального масштабу та обсягу повноважень.

Рівні місцевого самоврядування:

1. Графства (Counties). Графства є адміністративно-територіальними одиницями вищого рівня, що охоплюють великі за площею й населенням території. Вони можуть бути як:

– традиційними неметропольними графствами (non-metropolitancounties) – зазвичай поділені на кілька округів, які мають власні ради;

– унітарними графствами (unitary counties) – де не існує поділу на округи, і одна рада виконує всі функції;

– містами-графствами (county boroughs/city counties) – історично великі міста з правами графства, які виконують усі функції самоврядування самостійно.

Графства зазвичай відповідають за ключові послуги, що охоплюють широку територію або потребують масштабного управління: середню освіту, соціальний захист, транспортну інфраструктуру (зокрема, громадський транспорт та утримання доріг), планування регіонального розвитку, управління відходами, частково – охорону здоров’я.

2. Округа (Districts). Округа становлять середній рівень управління або є самостійними одиницями в унітарній структурі. Вони можуть бути:

– міськими округами (urban districts) або містами-боро (borough councils) – у більш урбанізованих регіонах;

– сільськими округами (rural districts) – у сільській місцевості;

– унітарними округами (unitary districts) – які поєднують функції графства й округу;

– муніципалітетами зі спеціальним статусом (metropolitan boroughs) – у межах великих метропольних графств, таких як Великий Манчестер, Ліверпуль чи Бірмінгем.

Ради округів здійснюють управління більш «близькими до людини» послугами: житлове господарство, збір і переробка сміття, вуличне освітлення, громадські простори, планування забудови, первинні школи, бібліотеки, дозвілля, паркування, ліцензування підприємств тощо. У багатьох випадках вони ви-

ступають головним рівнем взаємодії громадянина з місцевою владою.

3. Парафії (Parishes) – це найнижча ланка місцевого самоврядування, поширена переважно в сільських місцевостях і невеликих містечках. Вони мають власні виборні ради – парафіяльні ради (parish councils), які представляють інтереси жителів у питаннях благоустрою, місцевих ініціатив, підтримки культурних подій, обслуговування кладовищ, автобусних зупинок, дитячих майданчиків, локального планування.

У парафій обмежені податкові повноваження, але вони можуть встановлювати «precept» – спеціальний місцевий податок, що додається до загального counciltax. Приходи є важливими інституціями громадянської участі, бо дозволяють залучати мешканців до управління найменшими осередками життя громади.

Організаційна структура місцевих рад у Великій Британії базується на комітетній системі, яка дозволяє ефективно управляти різними напрямами роботи, залучаючи як депутатів, так і експертів. Розрізняють такі типи комітетів:

– Вертикальні комітети – спеціалізовані структури, що відповідають за окремі галузі: освіта, житлове господарство, охорона здоров’я, транспорт, екологія, культура. Вони ухвалюють політичні рішення у своїх сферах і здійснюють нагляд за відповідними департаментами.

– Горизонтальні комітети – координаційні органи, які об’єднують представників кількох галузей для узгодження міжсекторальної політики. Їх роль – забезпечити цілісність управлінських рішень і міжвідділову взаємодію.

– Спеціальні або спільні комітети – тимчасові або постійні структури, створені для вирішення конкретних завдань (наприклад, створення муніципального стратегічного плану, управління кризовими ситуаціями, контроль за безпекою або організацією виборів). Такі комітети можуть бути міжмуніципальними або міжвідомчими [8, с. 400].

Сучасне британське місцеве самоврядування пропонує муніципалітетам можливість вибору однієї з кількох моделей організації виконавчої влади, що мають різний рівень персоналізації, делегування повноважень і політичної відповідальності:

1. Модель «мер і кабінет» (Mayorand Cabinet)

2. У цій моделі мер обирається прямим голосуванням жителів і формує виконавчий кабінет із 2–9 членів ради, які відповідають за окремі напрямки (освіта, інфраструктура, фінанси тощо). Мер виконує роль політичного лідера і має широкий спектр повноважень, зокрема право одноосібного ухвалення рішень у межах своєї компетенції. Ця модель забезпечує чітку відповідальність і публічну підзвітність перед виборцями. Поширена у великих містах, таких як Лондон, Манчестер, Ліверпуль.

3. Модель «лідер і кабінет» (Leader and Cabinet)

4. Лідера обирає рада з-поміж своїх депутатів, після чого він формує кабінет – аналог виконавчого комітету. Ця система ближча до парламентської моделі управління: рада контролює виконавчу владу, може переобрати лідера. Модель передбачає внутрішньопартійний вплив та спільну відповідальність. Найбільш поширена в неметропольних округах та графствах.

5. Модель «мер і керуючий» (Mayor and Manager)

6. Рідкісніша гібридна модель, у якій обраний народом мер виконує представницьку функцію, а повсякденне управління здійснює професійний виконавчий директор або керуючий (chiefexecutive). Така система розділяє політичну і адміністративну відповідальність, що дозволяє ефективно керувати великими муніципалітетами зі складною структурою [8, с. 125].

**Висновки.** Зазначені рівні, органи та моделі не лише забезпечують гнучкість у місцевому управлінні, а й демонструють прагнення британської системи до балансу між централізацією законодавчого контролю та децентралізацією виконавчих повноважень на місцях. Ці моделі дозволяють радам реалізовувати повноваження в сферах розвитку інфраструктури, житлової політики, освіти, охорони здоров’я та зайнятості, з урахуванням місцевих особливостей. Водночас система не позбавлена проблем: зокрема, спостерігається постійне напруження між автономією місцевих рад і централізованими тенденціями у фінансуванні, що обмежує реальні можливості впливу громад.

Таким чином, історичний розвиток місцевого самоврядування у Великій Британії – це приклад довготривалої еволюції

адміністративних інститутів. З одного боку – багатовікова традиція, а з іншого – здатність до гнучкого реформування. Вивчення цього досвіду є вкрай важливим для держав, які реалізують або вдосконалюють власні моделі децентралізації, зокрема – для України, яка з 2014 року реалізує масштабну реформу місцевого самоврядування, що у багатьох аспектах резонує з британським шляхом.

Місцеве самоврядування Великої Британії являє собою зрілу систему, що еволюціонувала під впливом історичних, політичних та соціальних чинників. Історичний розвиток – від середньовічних громад до сучасних рад – продемонстрував здатність британців знаходити баланс між традицією та інновацією.

**Список використаних джерел :**


1. Євтушенко О. М., Лушагіна Т. В. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення: навч. посіб. Миколаїв: Іліон, 2011. 180 с. URL: https://dspace.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/164/1/Євтушенко%20О.%20Н.%20Місцеве%20самоврядування%20в%20Україні.pdf
2. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах Європейського Союзу: монографія. Київ : Юридична думка, 2017. 256с. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/fedorenko_v.l._chernezhenko_o.m._konstytuciyni_modeli_miscevogo_samovryaduvannya_monografiya_2017.pdf
3. Чиркін А. С. Конституційні засади організації місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 210 с. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15242/1/Chirkin_2017_dis.pdf
4. Chandler J. A. Explaining Local Government: Local Government in Britain Since 1800. Manchester : *Manchester University Press*, 2007. 320 p.
5. Keating M. TheIndependenceofScotland: Self-government and the Shifting Politics of Union. *Oxford : Oxford University Press*, 2009.256 p.
6. Local Government Act 1972. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents
7. Municipal Corporations Act 1835. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Will4/5–6/76/contents
8. Wilson D., Game C. Local Government in the United Kingdom. 5th ed. London : Palgrave Macmillan, 2011.440 p.

**REFERENCES:**

1. Yevtushenko O. M., Lushahina T. V. (2011). Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: teoriia ta praktyka stanovlennia: navch. posib. Mykolaiv: Ilion. URL: https://dspace.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/164/1/Yevtushenko%20O.%20N.%20Mistseve%20samovriaduvannia%20v%20Ukraini.pdf
2. Fedorenko V. L., Chernezhenko O. M. (2017). Konstytutsiini modeli mistsevoho samovriaduvannia u derzhavakhYevropeiskoho Soiuzu: monohrafiia. Kyiv : Yurydychnadumka. URL:https://ccu.gov.ua/sites/default/files/fedorenko_v.l._chernezhenko_o.m._konstytuciyni_modeli_miscevogo_samovryaduvannya_monografiya_2017.pdf
3. Chyrkin A. S. (2017). Konstytutsiini zasady orhanizatsii mistsevoho samovriaduvannia v Polshchi, Uhorshchyni, Chekhii : Candidate’s thesis: 12.00.02. Nats. yuryd. un-t im. Yaroslava Mudroho. Kharkiv. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15242/1/Chirkin_2017_dis.pdf
4. Chandler J. A. (2007). Explaining Local Government: Local Government in Britain since 1800. *Manchester : Manchester University Press.*
5. Keating M. (2009). The Independence of Scotland: Self-government and the Shifting Politics of Union. *Oxford : Oxford University Press.*
6. Local Government Act 1972. *legislation.gov.uk*. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents
7. Municipal Corporations Act 1835. *legislation.gov.uk*. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Will4/5–6/76/contents
8. Wilson D., Game C. (2011). Local Government in the United Kingdom. 5th ed. *London : Palgrave Macmillan.*

**H. V. Tatarenko**

**Local Government in Great Britain: Historical Evolution, Contemporary Challenges and Lessons for Ukraine**

***Summary.*** *The article analyzes the historical development, legal principles, modern challenges and institutional models of local government in Great Britain. The evolutionary nature of British decentralization isemphasized: from medieval municipal charters to the modern system of councils, devolution of regions and the introduction of unitary administrative structures. The key regulatory acts regulating the activities of local authorities a reconsidered (Municipal Corporations Act 1835, Local Government Acts 1972, 2000, 2003, etc.), aswellas the financial principles of the iractivities – counciltax, business rates, prudential borrowing system. Special attention is paid to a comparative analysis with the Ukrainian*

*model of decentralization, launched after 2014. Key common and distinctive features in approachesto the legal status of local councils, sources of the irfinancing, the role of central government, aswell as forms of citizen participation are identified. The article summarizes lessons from the British experience that can be adapted to Ukrainian realities, in particular regarding regulatory stability, separation of powers, transparency, fiscal discipline, and strengthening civil society. The author argues that the British system of local government canserveas a road map for the effective completion of Ukrainian decentralization reform.*

*For Ukraine, which has been actively implementing the decentralization reform since 2014, the British experienceis not only interesting from a historical and political point of view, but also extremely practical in anappliedsense. Ukrainian communities today face the challenges of organizational capacity, managerial responsibility, ensuring financial sustainability, legal certainty and civic participation. All the seaspectshave found a systematic reflection in the British model, which makes it a valuable reference point for developing and improving its own system of local government.*

*The relevance of the analysis also lies in the fact that the United Kingdom demonstrates an example of combining historical heritage with modern approachesto management: here traditional parish councils, unitary urban districts, strategic metropolitan associations, as wellas a developed system of public over sight, localleadership and financial planning coexist. Such a combination isuseful for Ukraine, wherethereis a desire top reserve local identity while introducing new management formats.*

*The historical development of local government in Great Britain is an example of the long-termevolution of administrative institutions. On the one hand, thereis a centuries-oldtradition, and on the other, there is the a bilityto flexiblyre form. Studying this experienceis extremely important for state sthatare implementing or improving the irown models of decentralization, inparticular, for Ukraine, which has been implementing a large-scalere form of local government since 2014, which inmany respects resonates with the British path.*

***Keywords:*** *local government, Great Britain, decentralization in Ukraine, regionalization, districts, parishes, counties, municipality, comparative characteristics, local governmentmodel, municipal system, council, mayor, foreign experience.*

УДК 342.25:352.07(477)
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-215

***О. О. Петришин,*** *к.ю.н., старший дослідник, учений секретар НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0002-6099-8832

# ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНА СТІЙКІСТЬ УКРАЇНИ: МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ВОЄННИЙ СТАН І НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

***Анотація.*** *Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну в лютому 2022 року спричинило радикальну трансформацію правової та інституційної архітектури публічної влади, актуалізувавши питання співвідношення централізації та децентралізації в умовах екзистенційної загрози. У статті аналізується, як довоєнна реформа децентралізації 2014–2021 рр. вплинула на здатність української держави витримувати шок повномасштабної війни, та обґрунтовується концепт «децентралізованої стійкості» як пояснювальної рамки для цього феномена. Теоретичну основу дослідження становлять концепція войовничої демократії, теорія поліцентричного врядування та підхід Дж. Агамбена до надзвичайного стану, адаптовані до контексту сучасної України. Показано, що запровадження воєнного стану та створення військових адміністрацій не призвели до повного згортання місцевого самоврядування, а сформували конфігурацію «оспорюваного надзвичайного стану», у якій надзвичайні повноваження постійно співвідносяться з конституційними гарантіями та демократичною підзвітністю.*

© Петришин О. О., 2025

*На підставі аналізу нормативно-правової бази, політичних рішень та емпіричних досліджень простежено, як органи місцевого самоврядування стали ключовими акторами забезпечення життєдіяльності населення, гуманітарного реагування, інтеграції внутрішньо переміщених осіб та підтримки освітньої й медичної інфраструктури. Окрему увагу приділено фіскальному виміру воєнного врядування, зокрема частковій рецентралізації доходів та перерозподілу ресурсів на користь державного бюджету, що створює довгострокові ризики для фінансової спроможності громад. Розкрито роль цифрової трансформації та інституційних інновацій як чинників, що посилюють адаптивність децентралізованої системи. Зроблено висновок, що український кейс демонструє можливість поєднання режиму воєнного стану з функціонуванням децентралізованих інститутів за умови збереження їх інституційної вбудованості, політичної суб’єктності та постійної оспорюваності надзвичайних повноважень.*

***Ключові слова:*** *воєнний стан; публічне адміністрування; місцеве самоврядування; децентралізація; децентралізована стійкість; поліцентричне врядування; національна безпека; військові адміністрації; демократія, що обороняється; надзвичайний стан.*

**Вступ**. Повномасштабне вторгнення, розпочате Російською Федерацією 24 лютого 2022 року, становить найбільшу екзистенційну загрозу українській державності з моменту здобуття незалежності в 1991 році. Воно примусило до фундаментальної реконфігурації публічного адміністрування та правових рамок, спричинивши якісно новий формат взаємодії між державою та суспільством. Гібридний характер конфлікту – поєднання звичайних військових операцій, інформаційної війни, кібератак, економічного примусу та системних ударів по цивільній інфраструктурі – поставив перед владою завдання одночасно забезпечити оборону, функціонування критичних послуг і збереження демократичної легітимності [3; 11].

Український досвід формує унікальне емпіричне поле для аналізу того, як демократичні інститути реагують на одночасні виклики повномасштабної війни й ризики демократичного відкату. На відміну від багатьох історичних прецедентів, де війна супроводжувалася швидкою централізацією та широким згортанням місцевого самоврядування, Україна зберегла складну

гібридну систему, яка поєднує елементи надзвичайного правління з продовженням діяльності виборних органів місцевого самоврядування, функціонуванням парламенту та судової влади [4; 10]. Призупинення виборів у період воєнного стану створило ризики накопичення «демократичного дефіциту», однак одночасно актуалізувало альтернативні механізми участі та підзвітності на місцевому рівні.

У цих умовах особливого значення набуває попередній досвід децентралізації. Фіскальні й інституційні реформи 2014–2021 років, які радикально посилили спроможність громад та переформатували вертикаль публічної влади, стали критичним чинником стійкості держави: саме на рівні органів місцевого самоврядування концентрувалися головні практичні відповіді на виклики масового внутрішнього переміщення, руйнування інфраструктури та необхідності підтримувати базові послуги в умовах постійних безпекових загроз [5; 13; 17].

**Постановка проблеми**. Система місцевого самоврядування України, яка пройшла фундаментальну трансформацію в рамках реформи децентралізації 2014–2021 років, зіткнулася з безпрецедентним випробуванням у зв’язку з повномасштабною російською агресією. Ця ситуація породжує фундаментальне протиріччя між конституційними засадами місцевого самоврядування, які передбачають автономію та демократичну легітимність місцевої влади, та імперативами воєнного часу, що вимагають централізації управління, оперативності прийняття рішень та підпорядкування цивільної адміністрації військовим потребам. Проблема ускладнюється тим, що на відміну від класичних моделей воєнного управління, які передбачають тимчасове згортання демократичних інститутів на користь виконавчої вертикалі, українська практика демонструє збереження та навіть посилення ролі органів місцевого самоврядування в критичних сферах життєзабезпечення населення.

Особливої гостроти набуває питання інституційного дуалізму, який виник внаслідок паралельного функціонування виборних органів місцевого самоврядування та призначених військових адміністрацій. Ця подвійність створює не лише правові колізії щодо розмежування повноважень та відповідальності,

але й породжує системні виклики для ефективності публічного управління, демократичної підзвітності та розподілу ресурсів. Водночас емпіричні дані свідчать, що саме децентралізована модель врядування забезпечила високий рівень стійкості української держави та суспільства перед обличчям екзистенційної загрози, що ставить під сумнів традиційні теоретичні постулати про необхідність жорсткої централізації в умовах війни.

**Мета дослідження полягає** у комплексному аналізі трансформації системи місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану через призму концепції децентралізованої стійкості, з’ясуванні механізмів адаптації демократичних інститутів до екстремальних викликів та оцінці їх внеску в забезпечення національної безпеки.

**Теоретична рамка: войовнича демократія, поліцентричне врядування та «оспорюваний надзвичайний стан»**. Аналіз трансформації воєнного врядування України вимагає багатогранної концептуальної рамки, яка інтегрує інсайти з конституційної теорії, науки публічного адміністрування та досліджень безпеки. Цей розділ розробляє інтегровану теоретичну лінзу, яка синтезує три взаємопов’язані концепції: еволюцію «войовничої демократії» серед ризиків посилення виконавчої влади, концепцію «децентралізованої стійкості» як розширення теорії поліцентричного врядування та теоретичні наслідки «оспорюваного надзвичайного стану» в децентралізованому контексті.

Концепція «войовничої» або «борючої» демократії, спочатку сформульована Карлом Левенштайном у 1937 році у відповідь на підйом фашизму в Європі, виникла як теоретична рамка для розуміння того, як демократичні системи можуть захищатися від внутрішньої підривної діяльності без жертвування своїм суттєвим демократичним характером [15; 4]. Формулювання Левенштайна підкреслювало фундаментальний парадокс демократичної самооборони: необхідність обмеження певних демократичних свобод для збереження самого демократичного порядку. Однак український випадок вимагає фундаментальної реконцептуалізації цієї рамки для вирішення зовнішньої військової агресії, а не внутрішньої підривної діяльності, фундаментально змінюючи розрахунок демократичної самооборони.

В українському контексті загрози демократичному врядуванню походять не в першу чергу від внутрішніх екстремістських рухів, а від функціональних тисків військової мобілізації, територіальної фрагментації, вимог операційної безпеки та необхідності швидкого прийняття рішень у відповідь на кінетичні загрози.

У цьому контексті воєнний стан може виступати як необхідний інструмент самооборони демократії, але водночас – як потенційний канал її ерозії. Ключовим є питання інституційних запобіжників: чи зберігаються парламентський контроль, незалежність судової влади, автономія місцевого самоврядування та можливість громадянського суспільства впливати на публічну політику [3; 11].

Теорія поліцентричного врядування, розвинена в роботах Е. Остром, К. Андерссона та інших, виходить з того, що множинні центри прийняття рішень, пов’язані між собою горизонтальними та вертикальними мережами, можуть забезпечувати кращу адаптивність і стійкість у складних системах, ніж жорстко централізовані структури [2; 7; 16].

Дослідження адаптивного управління та резилієнс-підходів підкреслюють три ключові механізми, через які поліцентричні системи посилюють стійкість:

1. циркуляція знань і використання локальної інформації;
2. мобілізація різноманітних ресурсів через множинні канали;
3. експериментування й інновації завдяки паралельним, частково автономним політикам на різних рівнях [8; 14; 16].

У випадку України ці механізми проявилися в тому, що громади швидко адаптували національні рішення до локального контексту, організували власні системи гуманітарної підтримки й територіальної оборони, створили десятки інноваційних практик (від «підземної освіти» до цифрових платформ волонтерської координації) [5; 13; 17].

Поняття «децентралізованої стійкості» у цій статті використовується для позначення ситуації, коли інституційні інвестиції у місцеве самоврядування до кризи фактично підвищують здатність держави як цілого витримувати шок, попри те, що частина повноважень у кризовий момент концентрується у центрі.

Перший механізм, циркуляція знань, функціонує через розподілені процеси прийняття рішень, які дозволяють місцевим акторам швидко виявляти та реагувати на загрози, використовуючи неявні знання та соціальний капітал. В українському контексті місцеві органи влади продемонстрували помітну здатність адаптувати національну політику до локальних умов. Ця адаптивна спроможність виявилася критичною у відповіді на швидко мінливі лінії фронту, потоки біженців та атаки на інфраструктуру, де місцеві знання та мережі забезпечували більш швидке та ефективне реагування, ніж централізовані директиви.

Другий механізм, мобілізація ресурсів, виникає з різноманітних каналів, через які поліцентричні системи можуть залучати підтримку. Українські громади продемонстрували надзвичайну спроможність мобілізувати як матеріальні, так і людські ресурси через формальні та неформальні мережі, часто обходячи бюрократичні вузькі місця. Ця спроможність була особливо очевидною в організації територіальної оборони, евакуації цивільних осіб та гуманітарній допомозі, де місцеві ініціативи часто випереджали державні відповіді.

Третій механізм, експериментування та інновації, дозволяє одночасне тестування кількох підходів до виникаючих викликів. Децентралізована структура України створила те, що по суті функціонує як масштабний експеримент у воєнному врядуванні, з різними громадами, які розробляють різні рішення подібних проблем. Цей різноманітний підхід породив інноваційні практики в цифрових послугах, соціальному захисті та економічній адаптації, які згодом поширилися горизонтально через мережі міст та вертикально через національне прийняття політики.

Агамбенова концепція «надзвичайного стану» описує особливу зону, де звичайний правовий порядок призупиняється, а розподіл між «внутрішнім» і «зовнішнім» правовим простором стирається [1]. Традиційно це тлумачиться як потенційно небезпечний інструмент, що може вивести владу за межі конституційних стримувань і противаг.

Український досвід повномасштабної війни демонструє варіант, який умовно можна назвати «оспорюваним надзвичайним станом». Надзвичайні повноваження дійсно концентрують-

ся у виконавчій владі та військовому командуванні, але водночас:

1. парламент продовжує ухвалювати закони;
2. Конституційний Суд та судова система загалом здійснюють визначені функції;
3. органи місцевого самоврядування зберігають свій конституційний статус, навіть у разі створення військових адміністрацій [18; 19].

Це створює ситуацію, коли межі й зміст надзвичайних повноважень є не лише юридично визначеними, а й постійно предметом переговорів і оскарження між різними рівнями влади й суспільними акторами (місцеві ради, асоціації органів місцевого самоврядування, громадянське суспільство, міжнародні партнери). Саме ця «оспорюваність» і є одним із ключових чинників, що стримують ризики автократичної консолідації в умовах війни [3; 9; 10].

**Правова та інституційна архітектура воєнного стану**. Введення воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року спровокувало фундаментальну реконфігурацію правової та інституційної архітектури країни, створюючи те, що можна охарактеризувати як дуалістичну систему врядування, яка одночасно централізує певні функції, зберігаючи, а в деяких випадках навіть посилюючи, децентралізовані структури. Ця правова трансформація, закріплена в Указі Президента № 64/2022 та згодом продовжена парламентськими рішеннями, встановила складну рамку, яка виходить за межі простої бінарності між нормальним та надзвичайним правлінням [18; 19].

Конституційна основа воєнного стану в Україні, визначена в статті 64 Конституції та операціоналізована через Закон України «Про правовий режим воєнного стану», дозволяє тимчасове обмеження конституційних прав та свобод, але важливо, що не призупиняє саму Конституцію [18]. Це розрізнення створило правовий простір, де конституційні органи продовжують функціонувати, хоча й з модифікованими повноваженнями та процедурами. Парламент залишається в сесії, судова система продовжує працювати, і, що критично, органи місцевого самоврядування зберігають свій конституційний статус, навіть коли їхні

повноваження підлягають потенційному обмеженню або заміщенню військовими адміністраціями.

Створення військових адміністрацій представляє найбільш значну інституційну інновацію воєнного стану України. Ці органи, очолювані призначеними військовими керівниками, функціонують як гібридні цивільно-військові структури, які можуть або доповнювати, або заміщати існуючі органи місцевого самоврядування залежно від безпекової ситуації. Важливо, що правова рамка встановлює градуйовану систему: в районах активних бойових дій військові адміністрації повністю заміщують цивільні органи влади; у прифронтових регіонах вони співіснують з виборними органами в системі подвійного підпорядкування; у тилових районах виборні органи місцевого самоврядування продовжують функціонувати з мінімальним військовим наглядом [18].

Воєнний стан також істотно трансформував процедури публічного управління: спрощено публічні закупівлі, змінено трудове законодавство, розширено можливості реквізиції майна, запроваджено спеціальні режими управління критичною інфраструктурою [11; 18]. У цих процесах органи місцевого самоврядування часто виступають посередниками між державними вимогами та потребами населення, намагаючись пом’якшити конфлікти між ефективністю та правовими гарантіями.

**Фіскальні виміри воєнного врядування**. Довоєнна реформа децентралізації суттєво змінила фіскальну архітектуру публічної влади в Україні. Внаслідок укрупнення громад, розширення дохідної бази місцевих бюджетів, запровадження прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом частка місцевих бюджетів у консолідованому бюджеті істотно зросла – до близько половини загальних доходів на піку реформи [6; 13]. У науковій літературі цю модель слушно описували як «фіскальний федералізм без федералізму» – суттєве посилення територіальної автономії без зміни унітарного характеру держави [5; 13].

Повномасштабна війна спричинила часткову рецентралізацію. У центрі дискусій опинилося рішення про перерозподіл «військового збору»: якщо раніше значна частина цього ресурсу залишалася в громадах дислокації військових частин,

то з 2024 року ці надходження в значній мірі спрямовуються до державного бюджету. За оцінками експертів та асоціацій органів місцевого самоврядування, йдеться про десятки мільярдів гривень щороку, що для багатьох громад означає втрату ключового джерела розвитку саме в момент різкого зростання видатків на соціальний захист, інфраструктуру та підтримку ВПО [6; 10].

Водночас органи місцевого самоврядування продемонстрували значну адаптивність в цьому питанні, зокрема, у багатьох громадах:

1. активізовано партнерства з бізнесом (у тому числі з елементами «муніципальної оборони», коли місцеві підприємства системно підтримують конкретні підрозділи ЗСУ чи ТрО);

2. розвинуті механізми прямої співпраці з міжнародними донорами, зокрема в рамках програм технічної допомоги та грантових проєктів;

3. застосовано інструменти гнучкого планування та пріоритизації видатків, що дозволило утримувати базові послуги навіть за істотного ресурсного шоку [5; 9; 13].

**Соціальні послуги, ВПО та гуманітарне реагування**. Масове внутрішнє переміщення – до 5,9 млн внутрішньо переміщених осіб на піку – створило безпрецедентне навантаження на приймаючі громади [12]. Вони взяли на себе левову частку роботи з розміщення людей, забезпечення житлом, організації доступу до освіти, медичних і соціальних послуг.

В освітній сфері органи місцевого самоврядування стикнулися з одночасною проблемою руйнування значної кількості закладів освіти (понад 3000 пошкоджених або зруйнованих об’єктів за різними оцінками) та необхідності інтеграції сотень тисяч дітей-переселенців у локальні шкільні системи. Відповіддю стали інноваційні моделі, наприклад:

1) «підземні школи» у Харкові та інших прифронтових містах;

2) гібридні формати навчання в Києві та інших великих громадах з ротаційним відвідуванням офлайн-класів;

3) подвійні зміни й використання приміщень сусідніх громад у відносно безпечних регіонах.

У сфері охорони здоров’я громади організували перепрофілювання медичних закладів, створення стабілізаційних пунк-

тів, мобільних бригад, розвиток локальних програм психологічної підтримки. У містах, які стали великими хабами евакуації (як-от Дніпро чи Львів), місцеве самоврядування разом із медичною спільнотою та волонтерами істотно наростили спроможність системи травматологічної допомоги й реабілітації [5; 17].

У сфері соціального захисту воєнний стан висвітлив як переваги децентралізації (можливість швидко розгорнути локальні програми підтримки), так і її межі (значна нерівність між громадами). Там, де місцеві бюджети й управлінські команди були сильні ще до війни, з’явилися комплексні програми підтримки вразливих груп – ВПО, людей похилого віку, осіб з інвалідністю, родин загиблих військовослужбовців. Водночас у бідніших чи сильно постраждалих громадах можливості для таких програм залишаються обмеженими [9; 10; 12].

**Цифрова трансформація та інституційні інновації**. Повномасштабна війна прискорила цифрову трансформацію врядування в Україні. Додаток «Дія» та мережева інфраструктура е-урядування, розбудовані до 2022 р., стали важливою опорою для підтримання адміністративної безперервності: значна частина довідок, соціальних виплат і послуг була переведена в електронну форму, що особливо важливо для переміщеного населення [19; 20].

Органи місцевого самоврядування активно інтегрувалися в цю цифрову екосистему через: 1) розвиток власних порталів послуг, де жителі можуть онлайн подавати заяви, реєструвати бізнес, отримувати базові адміністративні послуги; 2) використання цифрових платформ для краудсорсингу інформації (фіксація пошкоджень інфраструктури, координація волонтерських ініціатив); 3) запровадження інструментів електронної участі – консультації з громадськістю, електронні петиції, локальні бюджети участі тощо [9; 20].

При цьому цифровізація оголила й низку вразливостей: посилення кібератак на ІТ-інфраструктуру органів місцевого самоврядування, поглиблення цифрового розриву між міськими та сільськими громадами, ризики виключення з доступу до послуг людей із низькою цифровою грамотністю. Це зумовило

необхідність додаткових інвестицій у кібербезпеку, інклюзивний дизайн сервісів і розвиток цифрових компетентностей на місцевому рівні.

**Демократична легітимність, громадська участь і міжнародний вимір**. Призупинення виборів на період воєнного стану закономірно породжує ризики накопичення демократичного дефіциту, коли виборні посадові особи продовжують виконувати повноваження понад строк мандату [4; 10]. Щоб компенсувати відсутність регулярних виборів, багато громад розгорнули додаткові механізми участі: громадські ради, регулярні зустрічі з мешканцями, формати онлайн-консультацій, практики звітування мерів і старост у публічному просторі.

Громадянське суспільство відіграло значну роль як посередник між населенням та владою: воно мобілізує ресурси, здійснює моніторинг рішень, формує порядки денні для органів місцевого самоврядування. У воєнних умовах відносини між місцевою владою та громадськими організаціями стали менш конфронтаційними, більш партнерськими. Водночас виникають і ризики кооптації частини громадського сектору в орбіту публічної влади, що потребує уваги дослідників і практиків [3; 9; 10].

Міжнародний вимір війни істотно змінив характер співпраці українських громад із європейськими та іншими муніципалітетами. Мережі побратимських зв’язків перетворилися на канали постачання гуманітарної допомоги, обладнання, підтримки відбудови. Європейські міста стали для українських громад партнерами у питаннях управління потоками біженців, цифрового врядування, енергетичної стійкості. Ці транснаціональні муніципальні мережі фактично доповнюють класичну міждержавну дипломатію, створюючи багаторівневу європейську солідарність [5; 9; 17].

Надання Україні статусу країни-кандидата в ЄС посилило значення європейських стандартів місцевого врядування. Виконання вимог acquis communautaire у сферах екології, закупівель, прозорості, участі громадян безпосередньо впливає на практики органів місцевого самоврядування. Програма Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування та стійкості в Україні» прямо орієнтована на підтримку спроможності місцевих

органів влади працювати в умовах війни й готуватися до післявоєнної відбудови та європейської інтеграції [9].

**Стійкість та адаптація: емпіричні докази**. Емпіричні дослідження, що аналізують роль місцевого самоврядування у стійкості України до російської агресії, підтверджують ключові елементи концепції «децентралізованої стійкості». Порівняльний аналіз довоєнних реформ децентралізації та практики функціонування громад у 2022–2024 рр. показує, що саме наявність сильних місцевих інститутів значною мірою пояснює здатність держави витримати початковий шок вторгнення й забезпечити відносну керованість у складних умовах [5; 13; 17].

Дослідження, засновані на опитуваннях представників органів місцевого самоврядування, інтерв’ю з мерами та аналізі кейсів окремих громад, демонструють, що:

1. громади з вищою довоєнною управлінською спроможністю (кадровий потенціал, досвід стратегічного планування, розвинене партнерство з бізнесом і громадянським суспільством) краще адаптувалися до воєнних викликів;

2. фінансова автономія, здобута через реформу децентралізації, дозволила оперативно переорієнтувати ресурси на оборону, гуманітарну підтримку та відбудову;

3. інституційні мережі між громадами (асоціації, партнерства, об’єднання) стали каналами горизонтального обміну практиками та ресурсами, що пришвидшило поширення успішних інновацій [5; 13; 17].

Міжнародні індекси та огляди (Freedom House, IOM, UNDP, Рада Європи) фіксують парадоксальну, на перший погляд, картину: попри екстремальний воєнний контекст, демократичні показники України не демонструють катастрофічного падіння, а за низкою параметрів (участь громадян, активність місцевого самоврядування, стійкість громадянського суспільства) навіть спостерігається збереження або часткове зміцнення позицій [9; 10; 12; 20]. Це не заперечує наявності ризиків (затягування воєнного стану, надмірна концентрація влади, нерівність між громадами), але свідчить, що довоєнні інституційні інвестиції в децентралізацію створили потужний «резервуар стійкості», який працює навіть за умов екзистенційної загрози.

**Висновки**. Реформи децентралізації, здійснені в Україні протягом 2014–2021 років, доцільно розглядати не лише як інструменти демократизації та підвищення ефективності публічного управління, а й як стратегічні інвестиції в національну безпеку держави. Ці реформи сформували поліцентричну архітектуру влади, здатну до швидкої адаптації, мобілізації ресурсів та інноваційного пошуку рішень в умовах кризи. Створивши множинні, частково автономні центри прийняття рішень із значною адміністративною та фіскальною спроможністю, процес реформування забезпечив інституційну стійкість, яка виявилася критично важливою в умовах повномасштабної інвазії. Це спостереження ставить під сумнів усталені припущення щодо співвідношення територіального врядування та національної оборони, демонструючи, що децентралізація може посилювати, а не послаблювати державну спроможність у воєнний час, за умови наділення місцевих інституцій достатніми ресурсами та правовими повноваженнями для самостійних дій.

Запровадження воєнного стану в Україні не призвело до повного згортання демократичного врядування. Натомість у країні сформувався «оспорюваний надзвичайний стан», у якому надзвичайні повноваження постійно співвідносяться з конституційними принципами, а місцеве самоврядування продовжує відігравати центральну роль у забезпеченні життєдіяльності та функціонування громад. Парламент зберігає активність, судова система продовжує функціонувати, а муніципальні органи влади користуються значною дискрецією у впровадженні національної політики та розробленні локальних відповідей на воєнні виклики. Ця гібридна інституційна конфігурація засвідчує, що навіть в умовах екзистенційної загрози демократичні механізми можуть зберігатися поряд із надзвичайними заходами, створюючи систему взаємної підзвітності, яка запобігає концентрації неконтрольованої влади, водночас забезпечуючи операційну ефективність.

Водночас фіскальні рішення, ухвалені у воєнний час, зокрема перерозподіл надходжень від «військового збору» та централізація ключових дохідних джерел, виявляють тривожні

тенденції до рецентралізації, здатні підірвати локальну спроможність у середньостроковій перспективі. Хоча ці заходи обґрунтовуються невідкладними оборонними потребами та необхідністю забезпечення військових операцій, вони створюють ризик вимивання фінансового підґрунтя місцевого самоврядування саме тоді, коли муніципальні повноваження розширюються через безпрецедентне гуманітарне, соціальне та інфраструктурне навантаження. Ця напруга між короткостроковою військовою необхідністю та довгостроковою інституційною сталістю вимагає більш збалансованих політичних підходів, які одночасно враховуватимуть потреби фінансування оборони та збереження ресурсної бази громад.

Соціальна, гуманітарна та цифрова адаптація українських громад демонструє як значну інноваційність, так і суттєві диспропорції. Місцеві органи влади розробили креативні рішення для надзвичайних викликів, включаючи підземні освітні заклади у прифронтових містах, локально розроблені схеми соціального захисту для переміщених осіб та цифрові платформи для надання послуг в умовах обстрілів. Проте ці досягнення розподілені нерівномірно, із значними розривами між громадами щодо наявних ресурсів, адміністративної спроможності та доступу до міжнародних партнерств. Ця нерівність актуалізує фундаментальні питання сталості та справедливості децентралізованої стійкості, вказуючи на необхідність спрямування національної політики не лише на агреговану результативність системи місцевого самоврядування, а й на зростаючу дивергенцію між сильними та слабкими муніципалітетами.

З позицій теорії войовничої демократії та поліцентричного врядування український випадок демонструє, що демократичні держави можуть одночасно вести масштабну війну та підтримувати або навіть посилювати децентралізовані інституції. Це стає можливим, коли надзвичайні повноваження залишаються юридично та політично оспорюваними, а не абсолютними, і коли місцеве самоврядування інституційно вбудоване в системи прийняття рішень, а не лише толерується на розсуд центральних органів влади.

**Список використаних джерел:**


1. Agamben G. State of Exception. Chicago : *University of Chicago Press*, 2005.
2. Andersson K. P., Ostrom E. Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. *Policy Sciences*. 2008. Vol. 41, No. 1. P. 71–93.
3. Behnke N. Coping with turbulence and safeguarding against authoritarianism: Polycentric governance as a resilience resource. *Politics and Governance*. 2024. Vol. 12, No. 2. P. 80–90.
4. Bermeo N. On democratic backsliding. *Journal of Democracy*. 2016. Vol. 27, No. 1. P. 5–19.
5. Brik T., Murtazashvili J. The source of Ukraine’s resilience: How decentralized government brought the country together. Foreign Affairs. 2022. 28 June. URL: https://www.foreignaffairs.com
6. Cabinet of Ministers of Ukraine. Decentralisation reform. Government Portal. 2023. URL: https://www.kmu.gov.ua/en/reform/infrastructure/decentralization
7. Carlisle K., Gruby R. L. Polycentric systems of governance: A theoretical model for the commons. *Policy Studies Journal*. 2019. Vol. 47, No. 4. P. 927–952.
8. Chaffin B. C., Gosnell H., Cosens B. A. A decade of adaptive governance scholarship: Synthesis and future directions. *Ecology and Society*. 2014. Vol. 19, No. 3. Art. 56.
9. Council of Europe. Strengthening Good Democratic Governance and Resilience in Ukraine: Action Plan 2023–2026. Strasbourg, 2023. URL:https://www.coe.int/en/web/kyiv
10. Freedom House. Nations in Transit 2024: Ukraine. Washington, DC, 2024. URL: https://freedomhouse.org
11. Gross O., N Aol in F. Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice. Cambridge : *Cambridge University Press*, 2006.
12. International Organization for Migration. Ukraine Internal Displacement Report. General Population Survey, Round 11 (December 2022). Geneva : IOM, 2023. URL: https://displacement.iom.int
13. Keudel O. Local democracy, decentralisation reforms and Ukraine’s resilience. *Journal of Public Finance and Public Choi*ce. 2024. Vol. 39, No. 1. P. 10–28.
14. Lebel L., Anderies J. M., Campbell B. M., Folke C. et al. Governance and the capacity to manage resilience in regional social – ecological systems. *Ecology and Society*. 2006. Vol. 11, No. 1. Art. 19.
15. Loewenstein K. Militant democracy and fundamental rights, I. *American Political Science Review*. 1937. Vol. 31, No. 3. P. 417–432.
16. Ostrom E. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*. 2010. Vol. 20, No. 4. P. 550–557.

17. Rabinovych M., Brik T., Darkovic A., Savisko M. et al. Explaining Ukraine’s resilience to Russia’s invasion: The role of local governance. Governance. 2023. Ahead of print.
18. Закон України « Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 г. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР),* 2015, № 28, ст.250. RL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389–19#Text
19. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 г. № 64/2022. *Офіційний вісник Президента України*. 2022. № 5. URL: https://www.president.gov.ua/documents/642022–41397
20. United Nations Development Programme. 63% of Ukrainians use state e-services, user numbers grow for third year in a row [Електронний ресурс]. Kyiv : UNDP in Ukraine, 25 January 2023. URL: https://www.undp.org/uk/ukraine

**REFERENCES :**

1. Agamben G. (2005). Exception. Chicago : *University of Chicago Press.*
2. Andersson K. P. (2008).Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. *Policy Sciences*. Vol. 41, No. 1.
3. Behnke N. (2024). Coping with turbulence and safeguarding against authoritarianism: Polycentric governance as a resilience resource. *Politics and Governance*. Vol. 12, No. 2.
4. Bermeo N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*. Vol. 27, No. 1
5. Brik T., Murtazashvili J. (2022). The source of Ukraine’s resilience: How decentralized government brought the country together. Foreign Affairs. URL: https://www.foreignaffairs.com
6. Cabinet of Ministers of Ukraine. Decentralisation reform. Government Portal. 2023. URL: https://www.kmu.gov.ua/en/reform/infrastructure/decentralization
7. Carlisle K., Gruby R. L. (2019). Polycentric systems of governance: A theoretical model for the commons. *Policy Studies Journal*. Vol. 47, No. 4.
8. Chaffin B. C., Gosnell H., Cosens B. A. (2014). A decade of adaptive governance scholarship: Synthesis and future directions. *Ecology and Society*. . Vol. 19, No. 3. Art. 56.
9. Council of Europe. Strengthening Good Democratic Governance and Resilience in Ukraine: Action Plan 2023–2026. Strasbourg, 2023. URL:https://www.coe.int/en/web/kyiv
10. Freedom House. Nations in Transit 2024: Ukraine. Washington, DC, 2024. URL: https://freedomhouse.org
11. Gross O., N Aol in F. (2006). Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice. Cambridge : *Cambridge University Press.*

12. International Organization for Migration. Ukraine Internal Displacement Report. General Population Survey, Round 11. Geneva : IOM, 2023. URL: https://displacement.iom.int
13. Keudel O. (2024). Local democracy, decentralisation reforms and Ukraine’s resilience. *Journal of Public Finance and Public Choi*ce.. Vol. 39, No. 1.
14. Lebel L., Anderies J. M., Campbell B. M., Folke C. (2006). Governance and the capacity to manage resilience in regional social – ecological systems. *Ecology and Society*. Vol. 11, No. 1. Art. 19.
15. Loewenstein K. (1937). Militant democracy and fundamental rights, I. *American Political Science Review*. Vol. 31, No. 3.
16. Ostrom E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global Environmental Change*. Vol. 20, No. 4. P. 550–557.
17. Rabinovych M., Brik T., Darkovic A., Savisko M. (2023). Explaining Ukraine’s resilience to Russia’s invasion: The role of local governance. Governance. Ahead of print.
18. Ukraine. Zakon Ukrainy «Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu» vid 12 travnia 2015 r. № 389-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. (VVR*). № 28. art. 250. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389–19#Text
19. Ukraine. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini» vid 24 liutoho 2022 r. № 64/2022. *Ofitsiinyi visnyk Prezydenta Ukrainy*. 2022. № 5. URL: https://www.president.gov.ua/documents/642022–41397
20. United Nations Development Programme. 63% of Ukrainians use state e-services, user numbers grow for third year in a row [Електронний ресурс]. Kyiv : UNDP in Ukraine, 25 January 2023. URL: https://www.undp.org/uk/ukraine

**O. O. Petryshyn**

**Decentralized Resilience in Ukraine: Local Self-Government, Martial Law and National Security**

***Abstract.*** *The full-scale invasion of Ukraine has reshaped the legal and institutional architecture of public authority and revived debates on the balance between centralization and decentralization under existential threat. This article examines how the 2014–2021 decentralization reform shaped Ukraine’s capacity to withstand full-scale war while maintaining democratic governance. It introduces the concept of «decentralized resilience» to demonstrate how pre-war investments in local self-government have functioned as a strategic component of national security.*

*The theoretical framework draws on Karl Loewenstein’s notion of militant democracy adapted to external invasion, theories of polycentric governance and adaptive management, and Giorgio Agamben’s concept of the state of exception, reinterpreted through a «contested emergency» in which extraordinary powers remain embedded in constitutional structures. The article argues that martial law in Ukraine has not suspended democratic institutions but produced a hybrid configuration in which parliament, courts and local self-government operate alongside military administrations.*

*Empirically, the article relies on legal analysis, policy documents and recent studies to trace how municipalities and amalgamated communities became key actors in securing basic services, organizing humanitarian responses, integrating internally displaced persons and sustaining damaged infrastructures. Local governments with higher pre-war administrative and fiscal capacity were better able to mobilize resources and adapt national decisions to local conditions, including innovations such as underground schools and locally designed social protection schemes.*

*The article also examines the fiscal dimension of wartime governance, notably the partial recentralization of revenues and reallocation of financial flows favoring the state budget. While justified by defense imperatives, such measures risk undermining the medium-term sustainability of local authorities. The findings suggest that Ukraine’s experience challenges the assumption that severe security threats necessarily require strong recentralization, demonstrating instead that democratic states can wage large-scale war while preserving decentralized institutions, provided that emergency powers remain legally contested and local self-government is institutionally embedded in decision-making systems.*

***Key words:*** *martial law, local self-government, decentralization, decentralized resilience, polycentric governance, national security, military administrations, militant democracy, state of exception, Ukraine.*

УДК 341.24: 352.07
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-233

***М. І. Марчук,*** *д.ю.н., професор, директор навчально-наукового інституту № 4 Харківського національного університету внутрішніх справ*
ORCID ID :0000-0002-0217-478X

# ПРО ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

***Анотація:*** *Висвітлено доктринальне розуміння міжнародних стандартів місцевого самоврядування та специфіку суті поняття міжнародних стандартів у сфері партисипативної демократії.. Надано характеристику видів міжнародних стандартів реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні. З'ясовано особливості способів імплементації міжнародних стандартів демократії участі в національне законодавство України. Акцентовано увагу на низці проблемних питань процесу трансформації й адаптації законодавства України щодо безпосередньої участі членів територіальної громади в управлінні місцевими справами відповідно до норм і принципів актів ООН, Ради Європи й Європейського Союзу.*

***Ключові слова:*** *демократія участі, імплементація, міжнародні стандарти, норми і принципи актів ООН, Ради Європи й Європейського Союзу, право громадян на участь у місцевому самоврядуванні, партисипативна демократія*

© Марчук М. І., 2025

**Постановка проблеми.** В умовах запровадження в Україні воєнного стану як ніколи стає актуальним питання гарантування права громадян на участь у місцевому самоврядування. Неможна не погодитися із думкою про те, що саме залучення громадян до участі в управлінських процесах не лише підвищує суспільну підтримку, стійкість реформ і сприяє становленню ефективного функціонування політичної системи суспільства, а й є ефективним способом подолання соціальної напруженості та наближення перемоги України [2, с. 32].

Важливим кроком в процесі наближенням українського суспільства до загальновизнаних світових еталонів партисипативної демократії є ухвалення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» та прийняття Закону України «Про публічні консультації». Незважаючи на зазначені законодавчі новели, розроблені з врахуванням кращої міжнародної та зарубіжної практик, залишається невирішеним низка проблем, викликаних недосконалістю правової основи демократії участі в Україні. Наразі Українська Держава є учасником багатьох універсальних та регіональних конвенцій й угод у сфері локальної демократії, а також підписантом Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Разом з тим, навіть в країнах розвинутої демократії, імплементація норм і принципів права ЄС, міжнародних і регіональних організацій є тривалим і непростим процесом, перебіг якого в Україні, до того ж, ускладняється як незавершеністю конституційно-правових реформ територіальної організації влади та місцевого самоврядування, так і збройною агресією російської федерації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Злободенність та масштабність представленої тематики зумовлює наукові дослідження різноманітних аспектів процедури імплементації норм і принципів міжнародного права в національне законодавство України. Варто відмітити ґрунтовні праці, які проводились І. І. Бодровою, О. В. Батановим, П. М. Любченко, О. Ю. Лялюком, Ю. Ю. Молчановою, Л. О. Нікітенко, С. Г. Серьогіною, І. Д. Шумляєвої та ін. [7, 8, 19]. Водночас, сучасний стан вітчизняного правового регулювання організаційних форм демократії участі не завжди відповідає цивілізаційним критеріям, прийня-

тим вказаними наднаціональними інституціями, і потребує подальших наукових розробок.

З огляду на це, мета статті полягає у висвітленні доктринального розуміння стандартів міжнародного права в сфері партисипативної демократії, встановленні основних способів їх імплементації в національне законодавство України, а також окресленні ключових проблем даного процесу та шляхів їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** У вітчизняній доктрині, досить пильна увага приділяється визначенню міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування та його основних інститутів. Як правило, під міжнародні стандарти у сфері місцевого самоврядування розуміють спільно вироблені державами концептуальні підходи і міжнародні легальні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав та спрямовані на упорядкування позиції держави щодо існування місцевого самоврядування як невід’ємного елемента демократичної державності та громадянського суспільства [3, с.115].

Щодо міжнародно-правових стандартів партисипативної демократії, то переважна більшість науковців бачать їх скрізь призму багаторівневої системи політико-правових принципів і норм міжнародних актів, що встановлюють спільно вироблені державами-учасниками міжнародних організацій (міждержавних об’єднань) концептуальні підходи до регламентації засобів реалізації територіальною громадою своїх функцій та компетенцій, які гарантують право членів територіальної громади на участь у веденні місцевих справі здійснення ними реального впливу на прийняття публічно-управлінських рішень [4, с. 14; 7, с.5; 18, с. 115 ].

Також варто відмітити і розуміння міжнародно-правових стандартів партисипативної демократії через поняття універсальних стандартів громадянської участі в управлінні публічними, зокрема і місцевими, справами через сукупність принципів, норм і механізмів, закріплених у міжнародних актах, які гарантують реалізацію права людини на участь в управлінні на національному, регіональному та місцевому рівнях на основі таких принципів, як доступ до участі, інклюзивність участі, прозорість

процесів ухвалення рішень, обов'язковість публічних консультацій, відкритість доступу до інформації, підзвітності органів влади, а також партнерства та кооперації між органами влади та громадянами [8, с. 417].

Причому вчені бачать особливість міжнародних стандартів функціонування місцевої демократії в порядку їх регламентації в міжнародних конвенціях спеціального порядку, що встановлюють правила, визнані більшістю держав, та основоположності для подальшого розвитку конституційного процесу щодо децентралізації публічної влади та демократизації врядування в Україні [14, с. 50–51].

Узагальнюючи вітчизняні дослідження класифікації міжнародних стандартів демократії участі, слід вказати, що підхід щодо їх упорядкування за суб'єктами створення, за територією дії, за зовнішньою формою закріплення, за видовою специфікою адресатів стандартизації, за предметом регламентації став вже загальновизнаним [7, с. 14].

Приміром, за суб'єктами створення виділяють стандарти ООН, які розповсюджують свою юрисдикцію на всі континенти світу, що формують основоположні засади розвитку інститутів партисипативної демократії є універсальними, (Загальна декларація прав людини 1948 р.; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р.; Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. тощо).

Стандарти Ради Європи та ЄС, територією дії яких є Європа є регіональними (європейськими) і вони створюють фундамент розвитку локальної демократії в Європі (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод та протоколи до неї, Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., Договір про функціонування Європейського Союзу тощо), та визначають конкретні організаційні механізми демократії участі як для всіх громадян, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади 2009 р., Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р., Рекомендація № R(96)2 Комітету міністрів Ради Європи про референдуми і народні ініціативи

на місцевому рівні, чисельні Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи тощо.

Для особливо вразливих верств населення чинними є:

– переглянута Європейська хартія участі молоді у громадському житті на місцевому і регіональному рівні (2003 р.);

– конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р. та ін.

Наразі, вчені відмічають взаємопроникнення стандартів Ради Європи і права ЄС та можливість місцевої й регіональної влади держав-членів ЄС через загальні міжнародні принципи досягти позитивних результатів у прикордонному співробітництві, уникаючи бюрократичних зволікань та різних обмежень [1, с. 84].

В Україні, як і в переважній більшості країн світу, на рівні Конституції (ст. 9) визнано принцип пріоритетності норм міжнародного права в усіх сферах життєдіяльності українського суспільства, оскільки відповідні концептуальні цивілізаційні цінності здатні гарантувати легалізацію, легітимацію, захист, охорону прав людини державою та її інституціями в умовах миру й воєнних дій [6, с. 669]. Ми солідарні з доволі розповсюдженою точкою зору про те, що ефективна реалізація в Україні демократії участі можлива за наявності правової умови, яка передбачає належне законодавче закріплення форм участі, процедури їх проведення та реагування [2, с. 39].

Одним із правових інструментів наближення національного законодавства України до світових еталонів в сфері демократії участі витупає здійснення процедури імплементації норм і принципів міжнародного права. Зазвичай, під імплементацією розуміють фактичну реалізацію державою міжнародних обов'язків на внутрішньодержавному рівні, здійснювану шляхом трансформації міжнародно-правових норм у національні закони, тобто впровадження норм міжнародного права у національну правову систему України [5, с. 133–134]. Проте, за висновком вчених,ані міжнародного, ані внутрішньодержавного універсального механізму імплементації міжнародного права не існує. Держави самостійно визначають належні засоби міжнародно-правової імплементації в залежності від наявності різноманітних

чинників, що впливають на остаточну волю певної держави, та які, у разі недієвості чи малої ефективності, можуть удосконалюватись, доповнюватись або замінюватись іншими засобами [10, с. 313].

До негативних чинників, які зумовлюють вибір засобів імплементації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії в національне законодавство науковці відносять наступні: неналежну матеріально-фінансову базу територіальних громад, що призводить до зупинення розвитку місцевого самоврядування на низовому рівні, при одночасному зростанні потреб суспільства у вдосконаленні системи місцевого самоврядування; відсутність функціональної підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг шляхом сталого розвитку громади; наявність недоліків адміністративно-територіального устрою, а саме відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті; конфліктність відносин між органами публічної влади на місцях, а саме між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади [15, с. 98].

Як свідчить аналіз практики імплементації міжнародного права в національне законодавство країн Європи, у тому числі і України, трансформація (перетворення приписів міжнародного права на норму внутрішньодержавного права через ухвалення нормативно-правового акту на державному рівні) не є єдиним способом приведення національного законодавства у відповідність до приписів міжнародного права. Широкого поширення отримала така правозастосовна форма імплементації міжнародних актів як рецепція. Остання передбачає сприйняття внутрішньодержавним правом норми міжнародного права без зміни її змісту іншими словами повторення змісту норм міжнародного права відповідними актами національного права,

яке відбувається після надання державою згоди на обов'язковість міжнародного договору [17, с. 133].

Вивчаючи особливості імплементації міжнародних стандартів в Україні, науковці наголошують на її складність, що зумовлена тим, що, з одного боку, за ст. 9 Конституції чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є нормами діючого права і мають пріоритет при застосуванні, а з іншого – їх впровадження в життя неможливе без конкретизації у законодавстві України та визначення національних особливостей їх імплементації [16, с. 144]. З огляду на це, на першому етапі реалізації Україною міжнародних обов'язків на внутрішньодержавному рівні розповсюдження отримали різноманітні програми й проекти, що створюють фінансове, матеріальне та організаційне підґрунтя правових умов. Приміром, у рамках Проєкту «Посилення демократії та довіри на місцевому рівні в Україні», який став частиною Плану дій Ради Європи для України, особлива увага приділяється забезпеченню відкритості, прозорості та партисипативності під час процесу прийняття рішень,а також залученню найменш представлених та вразливих груп населення та гендерній рівності шляхом розбудови довіри та сталості громад. У даному проекті беруть участь 13 органів місцевого самоврядування України, на базі яких відпрацьовано етичні, інноваційні та інклюзивні політики і практики [11]. З 2023 року ухвалено Радою Європи «План дій для України «Стійкість, відновлення, реконструкція» на 2023–2026 роки», відповідно до якого у рамках проєкту Ради Європи «Зміцнення стійкості демократичних процесів через громадську участь під час війни та в післявоєнний період» у територіальних громадах Західної України проводяться семінари та тренінги із роз'ясненням порядку і правил застосування інструментів громадської участі [13].

Щодо другого етапу, то, як нам здається, процес імплементації приписів міжнародного права у сфері партисипативної демократії в Україні відбувся за допомогою такого способу як трансформація. Підтвердження цього є зміст, зокрема, законодавчих новел, запроваджених в Законі України «Про місцеве самоврядування». Так, ст. $13^5$ «Участь молоді у місцевому

самоврядуванні» цього Закону закріплює обов’язок органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб утворювати механізми залучення молоді до вирішення питань місцевого значення шляхом надання жителям з чотирнадцяти років права брати участь в місцевих ініціативах, громадських слуханнях, публічних консультаціях, електронних петиціях.

Безперечно, дана законодавча норма є результатом трансформації Переглянутої Європейській хартії участі молоді у громадському житті на місцевому і регіональному рівні (2003 р.) в українське законодавство. У той же час, частина III»Інституційна участь молодих людей в місцевих і регіональних справах» зазначеного документу Ради Європи, на відміну від українського варіанту, надає перевагу постійним представницьким інституційним механізмам демократії участі – молодіжним радам, молодіжним парламентам, молодіжним форумам, що здатні створити умови для справжнього діалогу і партнерства між молоддю та місцевими та регіональними органами влади, і вони повинні дати можливість молодим людям і їх представникам стати повноправними дієвими особами політики, що їх стосується [9].

Розглядаючи специфіку імплементації права ЄС в національне законодавство України, неможна оминути увагою і дії Уряду України щодо забезпечення ефективної імплементації міжнародного права в національне законодавство України. Зокрема, відповідно до «Порядку проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС)», прийнятий Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2023 р. № 189 міністерства та інші центральні органи виконавчої влади мають провести комплексний порівняльний аналіз законодавства України відповідно до права Європейського Союзу (і виявити невідповідності, які необхідно усунути до початку та в рамках переговорного процесу щодо вступу України до Європейського Союзу [12].

За нашою думкою, важливим інструментом гарантування системної та цілісної процедури імплементації в Україні може стати і розробка Національної концепції розвитку партисипативної демократії, запропонованої Нікітенко Л. О. За слушною

думкою вченої одним із напрямів даної концепції є імплементація міжнародних стандартів громадянської участі через дотримання вже ратифікованих міжнародних актів, а також ратифікацію Європейської хартії урбанізму (1993) [8, с. 6–7].

**Висновки.** Міжнародні стандарти у сфері партисипативної демократії є загальновизнаним еталоном гарантування реальної безпосередньої участі членів територіальної громади в управлінні місцевими справами. Багатоманітність міжнародних стандартів демократії участі робить процес трансформації та адаптації національного законодавства до загальновизнаних приписів тривалим і складним. Незважаючи на незавершеність конституційно-правової реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування та обмежень, зумовлених запровадженням воєнного стану, в Україні спостерігається збільшення зацікавленості населення до участі у вирішенні питань місцевого значення. З огляду на ці обставини, приведення вітчизняного законодавства у сфері партисипативної демократії у відповідність до стандартів, розроблених ООН, Радою Європи та ЄС, сприяє не лише уникненню правових прогалин і колізій у нормативних актах, а й забезпечить належне інституційне та правове регулювання організаційних форм демократії участі в Україні.

**Список використаних джерел :**


1. Бойко Ю. В. Європейські стандарти локальної демократії як важливий чинник муніципальної реформи в Україні *Науковий вісник Ужгородського національного університету.Серія Право* 2014. Вип. 27. Том 1. 83–87.
2. Ганжук О. Демократія участі в україні: стан та умови реалізації. *Український часопис конституційного права*. 2024. № 1. С. 32–41. DOI: https://doi.org/10.30970/jcl.1.2024.3
3. Глевацьва Н. М. Міжнародні стандарти у системі місцевого самоврядування України *Наукові праці КНТУ. Економічні науки*. 2009. Вип. 15. С. 114–122.
4. Дзвінчук Д. І. Механізми демократії участі: суть та особливості застосування на місцевому рівні. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 14–22.
5. Куц М. О. Про особливості тлумачення терміна «імплементація». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 133–138.

6. Ляхівненко С. М. Міжнародні правові стандарти: до визначення поняття та видової характеристики. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 666–672.
7. Молчанова Ю. Ю. Муніципальне регулювання здійснення членами територіальної громади права на участь у місцевому самоврядуванні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2019. 20 с.
8. Нікітенко Л. О. Теоретико-правові засади партисипативної демократії: сучасний концепт: дис... д.юрид.наук: 12.00.01. Вінниця, 2025. 483 с.
9. Переглянута Європейська хартія участі молоді у громадському житті на місцевому і регіональному рівні.URL: https://rm.coe.int/168071b58f
10. Перепьолкін С. М. Інтерпретація терміну «імплементація» у правовій доктрині. *Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал»*. 2021. № 9. С. 310–313. DOI: https://doi.org/10.32782/2524–0374/2021–9/76
11. Посилення демократії та довіри на місцевому рівні в Україні. *Офіційний сайт* Офісу Ради Європи в Україні. URL:https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-democracy-and-building-trust-at-local-level-in-ukraine
12. Про порядок проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС). Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2023 р. № 189. *Верховна Рада України* .офіц.. сайт. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/189–2023-%D0%BF#Text
13. Проєкт Ради Європи «Зміцнення стійкості демократичних процесів через громадську участь під час війни та в післявоєнний період» *Офіційний сайт* Офісу Ради Європи в Україні. URL:https://www.coe.int/uk/web/kyiv/promoting-civil-participation-in-democratic-decision-making-in-ukraine
14. Пухтинський М. О. Реалізація міжнародно-правових стандартів місцевої демократії в процесі реформи місцевого самоврядування в Україні. International Scientific-Practical Conference Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: ConferenceProceedings, January 27–28, 2017. Sandomierz. 196 p.
15. Ременяк О. Імплементація міжнародно-правових стандартів місцевої демократії в процесі децентралізації місцевої влади в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки*. 2019. Вип. 22. С. 96–102.
16. Стемковська О. І. Особливості імплементації європейських стандартів у діяльність органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації : дис. ...канд. політ. наук : 23.00.02. Львів, 2021. 235 с.

17. Чижмарь В. Ю. Способи імплементації міжнародних виборчих стандартів в національне законодавство України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2023. Вип.75. Ч.1. С. 131–137. DOI:https://doi.org/10.24144/2307–3322.2022.75.1.21
18. Шумляєва І. Вплив європейських норм партисипативної демократії на підвищення рівня участі громадян України в місцевому самоврядуванні. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9, № 1. С. 113–120. DOI**:** https://doi.org/10.15421/152111

**REFERENCES :**

1. Boiko Yu. V. (2014). Yevropeiski standarty lokalnoi demokratii yak vazhlyvyi chynnyk munitsypalnoi reformy v Ukraini. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriia : Pravo*. Issuer 27. Voll 1.
2. Hanzhuk O. (2024). Demokratiia uchasti v ukraini: stan ta umovy realizatsii. *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava*. № 1. DOI: https://doi.org/10.30970/jcl.1.2024.3
3. Hlevatsva N. M. (2009). Mizhnarodni standarty u systemi mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy. *Naukovi pratsi KNTU. Ekonomichni nauky*. Issuer. 15.
4. Dzvinchuk D. I. (2016). Mekhanizmy demokratii uchasti: sut ta osoblyvosti zastosuvannia na mistsevomu rivni. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Issuer. 1.
5. Kuts M. O. (2010). Pro osoblyvosti tlumachennia termina «implementatsiia». *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. № 2.
6. Liakhivnenko S. M. (2011). Mizhnarodni pravovi standarty: do vyznachennia poniattia ta vydovoi kharakterystyky. *Derzhava i pravo*. Issuer. 51.
7. Molchanova Yu. Yu. (2019). Munitsypalne rehuliuvannia zdiisnennia chlenamy terytorialnoi hromady prava na uchast u mistsevomu samovriaduvanni: Candidate’s thesis: 12.00.02. Kharkiv.
8. Nikitenko L. O. (2025). Teoretyko-pravovi zasady partysypatyvnoi demokratii: suchasnyi kontsept: Candidate’s thesis: 12.00.01. Vinnytsia.
9. Perehlianuta Yevropeiska khartiia uchasti molodi u hromadskomu zhytti na mistsevomu i rehionalnomu rivni. URL: https://rm.coe.int/168071b58f
10. Perepolkin S. M. (2021). Interpretatsiia terminu «implementatsiia» u pravovii doktryni. *Elektronne naukove fakhove vydannia «Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal»*. № 9. DOI: https://doi.org/10.32782/2524–0374/2021–9/76
11. Posylennia demokratii ta doviry na mistsevomu rivni v Ukraini. *Ofitsiinyi sait Ofisu Rady Yevropy v Ukraini*. URL:https://www.coe.int/uk/web/kyiv/strengthening-democracy-and-building-trust-at-local-level-in-ukraine

12. Pro poriadok provedennia pervynnoi otsinky stanu implementatsii aktiv prava Yevropeiskoho Soiuzu (acquis YeS). Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 liutoho 2023 r. № 189. *Verkhovna Rada Ukrainy .ofits.. sait*. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/189–2023-%D0%BF#Text
13. Proiekt Rady Yevropy «Zmitsnennia stiikosti demokratychnykh protsesiv cherez hromadsku uchast pid chas viiny ta v pisliavoiennyi period» *Ofitsiinyi sait Ofisu Rady Yevropy v Ukraini*. URL:https://www.coe.int/uk/web/kyiv/promoting-civil-participation-in-democratic-decision-making-in-ukraine
14. Pukhtynskyi M. O. (2017). Realizatsiia mizhnarodno-pravovykh standartiv mistsevoi demokratii v protsesi reformy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. International Scientific-Practical Conference Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: ConferenceProceedings, January 27–28, 2017. Sandomierz.
15. Remeniak O. (2019). Implementatsiia mizhnarodno-pravovykh standartiv mistsevoi demokratii v protsesi detsentralizatsii mistsevoi vlady v Ukraini. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnika». Seriia : Yurydychni nauky*. Issuer 22.
16. Stemkovska O. I. (2021). Osoblyvosti implementatsii yevropeiskykh standartiv u diialnist orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini v umovakh detsentralizatsii : Candidate’s thesis: 23.00.02. Lviv.
17. Chyzhmar V. Yu. (2023). Sposoby implementatsii mizhnarodnykh vyborchykh standartiv v natsionalne zakonodavstvo Ukrainy. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu. Seriia PRAVO*. Issuer 75. Part.1. DOI:https://doi.org/10.24144/2307–3322.2022.75.1.21
18. Shumliaieva I. (2021). Vplyv yevropeiskykh norm partysypatyvnoi demokratii na pidvyshchennia rivnia uchasti hromadian Ukrainy v mistsevomu samovriaduvanni. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. Voll 9, № 1. DOI: https://doi.org/10.15421/152111

**M. I. Marchuk**

**Some Problematic Issues in the Implementation of International Standards of Participatory Democracy in Ukraine**

***Summary.*** *In the context of the introduction of martial law in Ukraine, the issue of guaranteeing the right of citizens to participate in local self-government has become more relevant than ever, because involving citizens in participation in management processes not only increases public support, the sustainability of reforms and contributes to the effective functioning of the political system*

*of society, but is also an effective way to overcome social tension and bring Ukraine closer to victory.An important step in the process of bringing Ukrainian society closer to generally recognized global standards of participatory democracy is the adoption of amendments to the Law of Ukraine «On Local Self-Government» and the adoption of the Law of Ukraine «On Public Consultations». Despite the above legislative amendments, developed taking into account the best international and foreign practices, a number of problems caused by the imperfection of the legal basis for participatory democracy in Ukraine remain unresolved. Currently, the Ukrainian State is a party to many universal and regional conventions and agreements in the field of local democracy, as well as a signatory of the Association Agreement between Ukraine and the European Union. However, even in countries with developed democracies, the implementation of the norms and principles of EU law, international and regional organizations is a long and difficult process.*

*The topicality and scale of the presented topic determines scientific research of various aspects of the procedure for implementing norms and principles of international law into the national legislation of Ukraine. It is worth noting the thorough work carried out by I. I. Bodrova, O. V. Batanov, O. Yu. P. M. Lyubchenko, O. Yu. Lyaluk, Y. Yu. Molchanova, L. O. Nikitenko, S. G. Seregina I. D., Shumlyayeva and others. At the same time, the current state of domestic legal regulation of organizational forms of participatory democracy does not always meet the civilizational criteria adopted by the above-mentioned supranational institutions, and requires further scientific development.*

*The purpose of the article is to highlight the doctrinal understanding of the standards of international law in the field of participatory democracy, establish the main ways of their implementation in the national legislation of Ukraine, as well as outline the key problems of this process and ways to solve them.*

*International standards in the field of participatory democracy are a generally recognized benchmark for guaranteeing real direct participation of members of a territorial community in the management of local affairs. The diversity of international standards of participatory democracy makes the process of transformation and adaptation of national legislation to generally recognized requirements long and complex. Despite the incompleteness of the constitutional and legal reform of the territorial organization of power and local self-government and the restrictions caused by the introduction of martial law, in Ukraine there is an increase in the interest of the population in participating in resolving issues of local importance. Given these circumstances, bringing domestic legislation*

*in the field of participatory democracy into line with the standards developed by the UN, the Council of Europe and the EU will not only help to avoid legal gaps and conflicts in regulatory acts, but will also ensure proper institutional and legal regulation of organizational forms of participatory democracy in Ukraine.*

***Keywords:*** *implementation, international standards, norms and principles of acts of the UN, the Council of Europe and the European Union, right of citizens to participate in local self-government, participatory democracy.*

УДК 342.25
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-247

***І. В. Процюк,*** *д.ю.н., професор Завідувач кафедри теорії та історії права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,*
ORCID ID: 0000-0003-0546-6187

***А. С. Чиркін,*** *к. ю. н., доцент, доцент кафедри державного буівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0002-3777-4515

# ІНСТРУМЕНТИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ: НАЦІОНАЛЬНА ПРАКТИКА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

***Анотація.*** *Правовий режим воєнного стану не залишає багато простору для розвитку і поглиблення механізмів локальної демократії. І це цілком обумовлено відповідними обставинами. Водночас, національні демократичні інституції на четвертий рік засвідчують свою стійкість і спроможності адаптуватися до поточних загроз. Місцеве самоврядування, як засадничий інститут конституційного ладу також продовжує функціонувати, надавати послуги і боротися із зовнішнім ворогом.*

***У*** *цьому контексті попри виклики воєнного часу необхідно чітко акцентувати – в Україні також продовжують застосовуватися механізми*

© Процюк І. В., Чиркін А. С., 2025

*локальної демократії. Зокрема, законодавче розширення і більш чітка регламентація форм участі жителів у здійсненні місцевого самоврядування є тому яскравим прикладом. При цьому важливо зауважити про певну переорієнтацію використання інструментів муніципальної демократії. В сучасних умовах масові зібрання є неможливими, тому відмічаються певні зміни фокусу щодо форма участі громадян у місцевому самоврядуванні.*

***Ключові слова:*** *муніципальна демократія, форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, децентралізація, воєнний стан, громадські ради, демократія участі, публічні консультації, механізми локальної демократії.*

**Постановка проблеми.** Після 24 лютого 2022 року місцеве самоврядування як засадничий інститут конституційного ладу показало свою стійкість і можливість захищатися. Ба більше, саме на органи місцевого самоврядування лягло забезпечення добровольчих формувань, вирішення питань внутрішньої міграції, логістика, інфраструктура. Разом з тим, муніципальна влада підтримує Збройні Сили України, долучається до координації волонтерського руху, обіймається питаннями внутрішньо переміщених осіб тощо.

Отже, місцеве самоврядування в умовах воєнного стану засвідчило свою ефективність, зокрема, як складовий елемент загальної обороноздатності держави. Крім того, муніципальна влада продовжує виконувати свої функції, вирішувати питання місцевого значення і надавати послуги членам громади.

У цьому контексті важливо акцентувати – розвиток місцевого самоврядування і його спроможності – це наслідки, насамперед, реформи децентралізації. Розширені повноваження і наявність стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів – є головними показниками розвинутого місцевого самоврядування. Крім того, децентралізаційні процеси заклали міцний фундамент щодо посилення єдності громад і самоорганізованості населення.

Очевидно, що воєнний стан не сприяє розширенню компетенції громад і збільшенню їх спроможностей. Тим більше, коли на четвертий рік війни законодавством все ще не визначені ані

чіткі підстави для утворення військових адміністрацій, ані не конкретизовано розмежування повноважень між військовими адміністраціями і органами місцевого самоврядування.

Втім результати роботи національних демократичних інституцій, в тому числі, й місцевого самоврядування показують можливості адаптації до сучасних реалій воєнного стану. І наш євроінтеграційний рух є одним із свідчень цього. Ба більше, функціонування і розвиток місцевого самоврядування є одним із головних критеріїв на євроінтеграційному векторі руху держави, а також доволі показовий і значний індикатор демократії.

У розвиток попередньої тези зазначимо – певну адаптивність до сучасних викликів показують й інститути місцевої демократії. Власне дослідження і аналіз функціонування форм муніципальної демократії в умовах воєнного стану і є метою даної роботи.

**Виклад основного матеріалу**. Навесні 2024 року Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування». У січні 2025 року Закон набув чинності [3]. Найважливішою його новелою стало законодавче розширення форм локальної демократії. Зокрема, вказані зміни доповнили Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» статтею 6–1 .

Відповідно до цієї статті, формами участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення є:

1) місцевий референдум;

2) загальні збори (конференція) жителів;

3) місцева ініціатива;

4) громадські слухання;

5) участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету;

6) публічні консультації;

7) консультативно-дорадчий орган при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування;

8) громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

9) інші форми участі, що не суперечать закону.

Участь територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення може здійснюватися безпосередньо та/або з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, якщо інше не передбачено законом.

Відповідно Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» був доповнений спеціальними статтями. А саме:

– стаття 13–1 Участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету. Жителі мають право брати участь у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету шляхом внесення відповідних пропозицій.

– Стаття 13–2. Публічні консультації. Жителі мають право брати участь у публічних консультаціях, організованих органами місцевого самоврядування, шляхом внесення пропозицій щодо вирішення питань місцевого значення.

– Стаття 13–3. Консультативно-дорадчі органи при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування. Жителі можуть входити до складу та/або брати участь у роботі консультативно-дорадчих органів (у разі їх утворення) при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування з метою підготовки пропозицій щодо вдосконалення їхньої роботи, участі в розробленні проектів актів, вирішенні інших питань, віднесених до повноважень зазначених органів та/або посадових осіб.

– Стаття 13–4. Громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є формою громадського контролю, що передбачає проведення його ініціатором аналізу діяльності відповідних органів та посадових осіб, підготовку висновків та пропозицій.

– Стаття 13–5. Участь молоді у місцевому самоврядуванні Органи та посадові особи місцевого самоврядування визначають форми та порядок залучення молоді до вирішення питань місцевого значення [2].

Очевидно, що в умовах воєнного стану проведення масових заходів несе великі ризики і може бути заборонено, отже можливості для організації загальних зборів, громадських слухань, консультацій доволі обмежені. Обмеження щодо інших форм громадської участі носить суто дискреційний характер.

Тобто військове командування, військові адміністрації разом з органами місцевої влади на власний розсуд вирішують, що забороняти, а що дозволяти.

Втім певні тенденції до адаптації простежуються. Зокрема, більшого поширення набувають консультативно-дорадчі інституції при органах місцевого самоврядування.

До прикладу, *ради внутрішньо переміщених осіб* (далі – ВПО) створюють при органах місцевого самоврядування, щоб переселенці мали свій голос у житті громади. Хоч ради не приймають безпосередньо управлінських рішень, проте вони можуть стати фундаментом місцевої політики та є вираженням потреб переселенців.

Рада ВПО – це консультативно-дорадчий, репрезентативний і посередницький орган. Вони залучаються до розробки та реалізації регіональних і місцевих політик, беруть активну участь у місцевому самоврядуванні. Ради ВПО діють на принципах законності, гласності, колегіальності, виборності, народовладдя, підзвітності та відповідальності перед громадами. Простіше кажучи – це формальна група, яка об'єднує між собою внутрішньо переміщених осіб з проактивною громадянською позицією, відповідними досвідом і знаннями, щоб ефективніше захищати права та інтереси ВПО в регіоні. Така рада діє на добровільних, позапартійних і волонтерських засадах.

Відповідно до Примірного положення про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб склад ради утворюється у кількості не більше 30 осіб:

– внутрішньо переміщені особи – не менше 50% складу ради;

– представники органу, при якому утворено раду (наприклад, органів місцевого самоврядування або військових адміністрацій) – до 33% складу;

– представники громадських об'єднань, які займаються захистом прав ВПО – приблизно 17% складу [5].

Діяльність Рад ВПО є ефективною на рівні громад та області, куди направляється найбільша кількість зусиль, з огляду на можливості органів, при яких вони утворені. Представленість на національному рівні здійснюється через участь представни-

ків/ць обласних Рад ВПО в діяльності Координаційного штабу з питань ВПО. Міжрівнева взаємодія, з метою спрямування зусиль на вирішення потреб визначних на місцевому рівні, потребує покращення з урахуванням наявного досвіду та особливого фокусу на невеликих громадах.

На вересень 2023 р. діяло 26 рад ВПО. Найбільша кількість (5 рад) зафіксована на Хмельниччині, де чисельність внутрішньо переміщених осіб за два останні роки зросла багатократно [7, с. 34–35]

Також певного розгалуження отримують і *молодіжні ради*. Вони функціонують при сільських, селищних, міських, обласних радах з метою реалізації молодіжної політики на регіональному та місцевому рівнях. За інформацією Української асоціації молодіжних рад, у країні нараховується понад 430 молодіжних рад, з яких близько 120 були започатковані після повномасштабного воєнного вторгнення рф [6].

Наприклад, Луганська обласна молодіжна рада основну діяльність розпочала під час «гарячої фази» російсько-української війни. Свої зусилля ця рада зосередила на сприянні населенню в питаннях евакуації, подолання наслідків гуманітарної катастрофи і соціальної нестабільності, підтримки молодого покоління у складних суспільно-політичних реаліях.

До провідної трійки за кількістю молодіжних рад увійшли Кіровоградська (37), Львівська (30), Дніпропетровська (27) області.

В країні налічується 410 молодіжних рад з яких, 19 – регіонального рівня та 391 – місцевого рівня [7, с. 38].

Незважаючи на негативні наслідки російської збройної агресії проти України протягом 2022–2023 років, молодіжні ради в переважній більшості продовжують свою діяльність, адаптувались до викликів військового часу та знаходять шляхи для ефективної роботи в діючих умовах, вкотре підкресливши незламність українського народу та української молоді зокрема.

Основними векторами роботи молодіжних рад можна визначити: 1) сприяння реалізації права молоді на участь у формуванні та реалізації молодіжної політики на регіональному рівні; 2) внесення до органу, при якому її утворено, пропозицій

щодо організації консультацій з молоддю; 3) надання пропозицій, висновків, рекомендацій щодо формування та реалізації молодіжної політики на регіональному рівні, обов'язкових до розгляду органом, при якому її утворено; 4) розроблення за участю молодіжних та дитячих громадських об'єднань, інших суб'єктів молодіжної роботи пропозицій щодо пріоритетів молодіжної політики на регіональному рівні; 5) проведення моніторингу та оцінки ефективності реалізації молодіжної політики на регіональному рівні; 6) участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію молодіжної політики; 7) вивчення стану виконання законів, інших нормативно-правових актів, що стосуються молоді, на регіональному рівні; 8) проведення безоплатної громадської експертизи фінансування заходів з реалізації молодіжної політики, що проводяться органом, при якому її утворено та інших [3].

Громади без молоді не матимуть майбутнього, тому муніципальна політика має розроблятися і реалізовуватися таким чином, аби молодь бачила своє місце у майбутньому громади, впливала на формування бачення майбутнього. Як цього досягнути – залежить і від керівництва громади, і від активності самої молоді [8]. Особливо дане питання підкреслюється в сучасних умовах, і проблема тут не тільки воєнні виклики, а й масова міграція.

У цьому контексті важливо продовжувати на рівні державної і муніципальної політики підтримку молодіжних рад, а також працювати у відповідних напрямах: зміцнення та посилення системної інституційної підтримки створення та діяльності молодіжних рад; підвищення спроможності молодіжних рад генерувати молодіжні ініціативи; максимальне використання молодіжними радами своїх прав та усіх механізмів участі як консультативно-дорадчого органу на відповідному рівні; проведення тренінгів для представників молодіжних рад регіонального та місцевого рівнів з метою розвитку у них різних компетентностей, що допоможе молодіжним радам здійснювати свою діяльність більш ефективніше; створення майданчику для обміну досвідом та найкращими практиками між різними молодіжни-

ми радами; запровадження моніторингу діяльності молодіжних рад регіонального та місцевого рівнів [1].

Окрім зазначених форм залучення громадян до здійснення місцевого самоврядування, сучасні виклики воєнного стану обумовлюють доволі широке використання електронних інструментів муніципальної демократії, зокрема, електронні петиції, консультації та голосування за місцеві проєкти.

Різні населені пункти контрастують між собою щодо показників підтримки поданих петицій місцевими жителями. За останні чотири роки найвищий індекс прохідних петицій зафіксований у містах Полтаві (36%) та Ужгороді (35%). Наступними у рейтингу розташувалися Суми (27%), Чернівці (20%), Вінниця (18%). Найменшою підтримкою петиції користуються у жителів Миколаєва (1,6%) та Харкова (0,8%). А в Одесі у 2020–2023 рр. не була підтримана жодна петиція. Київ перебуває у нижній частині списку з показником 4,7%78. У столиці в 2022 р. було опубліковано 560 петицій (із них 42 набрали необхідну кількість підписів, влада підтримала 17 петицій). У 2023 р. з 756 опублікованих петицій підтримку жителів отримали 69, а влади – 51. За п'ять місяців 2024 р. опубліковано 161 петицію, 16 набрали необхідну кількість підписів, із них 11 місцева влада підтримала 79.

На прикладі Києва спостерігається відносно високий показник кореляції громадсько-владної взаємодії [7 с. 41–42].

Такі дані свідчать, що попри військові дії елементи електронної демократії участі продовжують застосовуватися. Втім статистика доволі нерівномірна. Східні і Південні регіони менш активні, і це обумовлено відповідними обставинами, водночас, це означає, що місцева влада має приділяти даному питанню більше уваги.

**Висновки.** Звичайно воєнний стан і відповідні обмеження не розширюють можливості для розвитку місцевої демократії. Проте це не означає, що неможливо адаптуватися і намагатися зберегти досягнуті стандарти партисипативної демократії. Подальші реформи місцевого самоврядування і децентралізації, однозначно, мають супроводжуватися поглибленням, розширенням і популяризацією унормованих інструментів учасницької демократії.

Особливої важливості мають набути загальні збори (конференція) жителів, місцеві ініціативи, громадські слухання, участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету, публічні консультації. Разом з тим, чималої актуальності в умовах повоєнного відновлення має бути розробка і прийняття Закону України «Про місцевий референдум». Разом з тим, тенденцію активізації громадських рад при органах місцевого самоврядування необхідно і надалі продовжувати і підтримувати.

Євроінтеграційний вектор і відновлення держави обов’язково будуть стосуватися місцевого рівня, територіальні громади будуть одними із основних учасників відповідних процесів. Затверджені Дорожні карти є тому підтвердження. І в цьому контексті також важлива підтримка й міжнародних партнерів, зокрема, в продовженні і підтримці муніципальних реформ.

Важлива частина подальшого зміцнення і розвитку демократії участі – ефективна взаємодія державного сектору, органів місцевого самоврядування, місцевих жителів і громадянського суспільства. І в цьому контексті громадянське суспільство може відіграти ключову роль, бути з одного боку каталізатором поглиблення і удосконалення форм муніципальної демократії, а з іншого виступати об’єднуючою ланкою між всіма зацікавленими сторонами.

**Список використаних джерел:**

1. Аналіз утворення молодіжних рад в Україні URL: https://mms.gov.ua/news/analiz-utvorennia-molodizhnykh-rad-v-ukraini
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 URl: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n1991
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Закон України № 3703-IX від 09.05.2024 URl: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703–20#Text
4. Про основні засади молодіжної політики: Закон України № 1414-IX від 27.04.2021 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414–20#Text
5. Про затвердження Примірного положення про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України

№ 812 від 04.08.2023 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812–2023-%D0%BF#Text
6. Сонько В. Наша мета – щоб у кожній громаді була молодіжна рада. Укрінформ. 2023. 02 листоп. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3781865-nasa-meta-sob-u-koznij-gromadi-bula-molodizna-rada.html
7. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2023–2024 роках: аналіт. доп. [Каплан Ю.,Скворцова В., Валевський О. та ін.]; за ред. В. Потапенка, Ю. Каплан, Ю. Тищенко, В. Токмана. Київ: НІСД, 2024. 47 с. с. 41–42 URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2024–11/ad_gromad_suspilstvo-2023_15112024.pdf
8. Як врахувати інтереси молоді у громаді? Про молодіжну раду і не тільки URL: https://www.csi.org.ua/news/yak-vrahuvaty-interesy-molodi-u-gromadi-pro-molodizhnu-radu-i-ne-tilky/

**References :**

1. Analiz utvorennia molodizhnykh rad v Ukraini URL: https://mms.gov.ua/news/analiz-utvorennia-molodizhnykh-rad-v-ukraini
2. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy № 280/97-VR vid 21.05.1997 URl: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n1991
3. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo narodovladdia na rivni mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainy № 3703-IX vid 09.05.2024 URl: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3703–20#Text
4. Pro osnovni zasady molodizhnoi polityky: Zakon Ukrainy № 1414-IX vid 27.04.2021 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414–20#Text
5. Pro zatverdzhennia Prymirnoho polozhennia pro Radu z pytan vnutrishno peremishchenykh osib: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 812 vid 04.08.2023 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812–2023-%D0%BF#Text
6. Sonko V. (2023). Nasha meta – shchob u kozhnii hromadi bula molodizhna rada. Ukrinform. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3781865-nasa-meta-sob-u-koznij-gromadi-bula-molodizna-rada.html
7. Stan rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini u 2023–2024 rokakh: analit. dop. [Kaplan Yu.,Skvortsova V., Valevskyi O. ta in.]; V. Potapenko, Yu. Kaplan, Yu. Tyshchenko, V. Tokman. (2024). (Eds.).. Kyiv: NISD. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2024–11/ad_gromad_suspilstvo-2023_15112024.pdf
8. Yak vrakhuvaty interesy molodi u hromadi? pro molodizhnu radu i ne tilky URL: https://www.csi.org.ua/news/yak-vrahuvaty-interesy-molodi-u-gromadi-pro-molodizhnu-radu-i-ne-tilky/

**I. V. Protsiuk, A. S. Chyrkin,**

**Instruments of Municipal Democracy :National Practice in Conditions of Martial Law**

***Summary.*** *The legal regime of martial law does not leave much room for the development and deepening of local democracy mechanisms. And this is entirely due to the relevant circumstances. At the same time, national democratic institutions for the fourth year demonstrate their resilience and ability to adapt to current threats. And local self-government, as a fundamental institution of the constitutional order, also continues to function, provide services and fight the external enemy.*

*And in this context, despite the challenges of wartime, it is necessary to clearly emphasize that local democracy mechanisms also continue to be used in Ukraine. In particular, the legislative expansion and clearer regulation of the forms of participation of residents in the implementation of local self-government are a vivid example of this. At the same time, it is important to note a certain reorientation of the use of municipal democracy tools. In modern conditions, mass gatherings are impossible, therefore, certain changes in focus are noted regarding the form of citizen participation in local self-government.*

*This article focuses on the relevant tools for involving citizens in solving local issues. Namely, the work highlights the activities of public councils under local self-government bodies, in particular, councils of internally displaced persons, youth councils, etc. A separate focus is placed on electronic forms of local participatory democracy.*

*Of course, martial law and the corresponding restrictions do not expand the opportunities for the development of local democracy. However, this does not mean that it is impossible to adapt and try to preserve the achieved standards of participatory democracy. Further reforms of local self-government and decentralization should definitely be accompanied by the deepening, expansion and popularization of standardized instruments of participatory democracy.*

*General meetings (conferences) of residents, local initiatives, public hearings, participation of residents in planning and distribution of local budget funds, public consultations should be of particular importance. At the same time, the development and adoption of the Law of Ukraine «On Local Referendum» should be of considerable relevance in the conditions of post-war reconstruction. At the same time, the trend of activating public councils under local self-government*

*bodies must be continued and supported.*

*The European integration vector and the restoration of the state will necessarily concern the local level, territorial communities will be one of the main participants in the relevant processes. The approved Roadmaps are confirmation of this. And in this context, the support of international partners is also important, in particular, in the continuation and support of municipal reforms.*

*An important part of the further strengthening and development of participatory democracy is the effective interaction of the public sector, local governments, local residents and civil society. And in this context, civil society can play a key role, being on the one hand a catalyst for deepening and improving forms of municipal democracy, and on the other hand acting as a unifying link between all stakeholders.*

***Key words:*** *municipal democracy, forms of citizen participation in the implementation of local self-government, decentralization, martial law, public councils, participatory democracy, public consultations, mechanisms of local democracy.*

УДК 342.5
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-259

***С. В. Болдирєв,*** *к.ю.н, доцент, провідний науковий співробітник сектору муніципального права та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0003-3280-8453

***М. П. Лінник,*** *студент магістратури факультету міжнародного та європейського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0009-0003-1830-8652

# ВИКЛИКИ ПЕРЕХІДНОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ЦЕНЗ ОСІЛОСТІ НА ПОВОЄННИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ

***Анотація.*** *У статті досліджуються питання проведення виборів після припинення або скасування дії правового режиму воєнного стану на території України, а саме можливості реалізації українцями свого пасивного виборчого права через вимогу законодавства стосовно цензу осілості. У ході дослідження були розроблені пропозиції удосконалення нормативно-правового поля щодо цензу осілості для кандидатів у народні депутати України. Особливо актуальною обрана тема є з огляду на виклики, спричинені збройною агресією в контексті проведення перших повоєнний виборів. До того ж Україні, як перехідній демократії, особливо важливо провести повоєнні вибори відповідно до міжнародних стандартів.*

© Болдирєв С. В., Лінник М. П. , 2025

*Вдосконалення стосується внесення змін до Виборчого кодексу України, а також до Основного Закону нашої держави, що говорить про наявність практичності в такому науковому напрацюванні.*

***Ключові слова:*** *ценз осілості, повоєнні вибори, пасивне виборче право, перехідна демократія.*

**Постановка проблеми.** Після припинення або скасування дії правового режиму воєнного стану на території України перед державою постане різка необхідність у проведенні виборів: парламентських, президентських або навіть місцевих. Серед багатьох викликів, які виникнуть у зв’язку з проведенням виборів, найбільші пересторогі стосуються саме масової внутрішньої міграції та виїзду мільйонів українців за кордон.

Відповідно до чинного законодавства, насамперед Конституції України (ч. 2 ст. 76) та Виборчого кодексу України (ст. 134), право бути кандидатом у народні депутати України мають лише ті особи, які проживають в Україні протягом п’яти останніх перед днем виборів років. Частинами 2, 3 та 4 статті 134 Виборчого кодексу закріплюється те, що саме вважається проживанням особи на території України, а також встановлюються деякі виключення з цієї вимоги. Втім, нічого з наведеного не вирішує глобальну проблему, яка нависла над громадянами, а саме: мільйони українців не зможуть реалізувати своє пасивне виборче право на повоєнних виборах до Верховної Ради України.

Ескалація під час міжнародного збройного конфлікту, розпочатого Російською Федерацією проти України, сталась 24 лютого 2022 року. У суспільстві ці події прийнято називати повномасштабною війною, яка, відповідно, триває вже понад 3 роки. Громадяни, які вимушено покинули межі України та не виконали вимог приписів ст. 134 Виборчого кодексу, втрачають право бути обраними до Верховної Ради України. Саме тому досліджувана тематика набуває великого значення**.** Не можна допустити обмеження права громадян бути обраними до парламенту через виїзд за кордон, спровокований безпосередньою загрозою життю і здоров’ю їх та членів їхніх сімей.

**Мета статті.** З огляду на вищенаведене, метою статті є формування пропозицій удосконалення нормативно-правового

поля щодо цензу осілості для кандидатів у народні депутати України. Насамперед – у контексті захисту реалізації пасивного виборчого права громадянами, які вимушено покинули територіальні межі України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливостям застосування цензу осілості в Україні присвячувались наукові роботи ще до початку повномасштабної війни: наприклад, стаття І. Глиняного, що присвячена аналізу виборчого цензу осілості станом на 2019 рік [4]; дослідження Павшук К. О. та Дзюби Я. А. [6]; на тему виборчої реформи 2020, де, серед іншого, розглядається ценз осілості [2]. У контексті повоєнних виборів слід виділити магістерську роботу Кульби Ю. Б., другий розділ якої присвячено цензу осілості щодо пасивного виборчого права на виборах народних депутатів України [5]. Втім, наведені роботи не охоплюють всієї проблематики, пов’язаної із цензом осілості щодо кандидатів у народні депутати у післявоєнний період.

**Виклад основного матеріалу.** Почати варто з обґрунтування мотиваційної частини впровадження змін щодо цензу осілості. Звичайно, найважливішим критерієм для змін є забезпечення дотримання виборчих прав громадян. Це – прямий обов’язок держави. Однак окрім цього існує низка факторів, які можуть додатково стимулювати суб’єктів законодавчої ініціативи до реалізації запропонованих далі ініціатив.

Йдеться про статус України у градації «повноцінна демократія», «недосконала демократія», «перехідна демократія» та «авторитарний режим». Більш того, нескладно згадати масштаб маніпуляцій на тему проведення президентських та парламентських виборів у 2024 році. Інформаційно-психологічні операції з боку держави агресора, що були направлені на українське суспільство, фактично не мали успіху. Переважна більшість українців усвідомлює неможливість та недоцільність проведення виборів під час війни: з точки зору законодавства, насамперед Конституції; та через об’єктивні складнощі в організації виборчого процесу, викликані збройною агресією. Проте як серед громадян України, так і серед офіційних представників інших держав, лунають пересторогі щодо відтермінування виборів

в Україні. Це накладається на необхідну централізацію управлінських процесів в Україні, що також зумовлено війною.

Так, відповідно до звітів «Economist Intelligence Unit» щодо демократичного індексу держав світу за 2021 та 2024 роки Україна втратила 0,67 пункта, отримавши 5.57 та 4.9 з 10 балів відповідно [2], [3]. За запропонованою «Economist Intelligence Unit» шкалою демократичного індексу 8–10 балів мають повноцінні демократії, 6–7.99 – недосконалі демократії, 4–5.99 – перехідні демократії, менше 4 – авторитарні режими.

Наразі Україна стикнулась із багаторічною тенденцію до втрати позицій за індексом демократії. Входячи в нове десятиліття, 2010-х, Україна ще вважалась недосконалим демократичним режимом, після чого відбувся поступовий регрес. Але навіть попри це іще 3 роки тому Україна була наближена до категорії недосконалих демократичних режимів, маючи 5.57 балів. Наразі ж, через уже згадану централізацію, відповідно до рейтингу «Economist Intelligence Unit» наша держава знаходиться ближче до авторитарних режимів, ніж недосконалих демократичних. При цьому традиційно сильною характеристикою України був «виборчий процес і плюралізм», який у 2021 році був оцінений у 8.25 пункта, але станом на 2024 рік – лише у 5.17.

Коментуючи стан демократії в Україні станом на 2024 рік, «Economist Intelligence Unit» зазначає, що загальна оцінка України за індексом продовжила погіршуватися. Головною причиною цього називають централізацію влади в Офісі Президента Володимира Зеленського. Втім, така критика не є достатньо обґрунтованою, адже, як уже зазначалось, централізація пов’язана виключно з життєвою (для держави) необхідністю ефективно протистояти Російській Федерації. Проблемою централізація може стати вже у повоєнний період.

Однак щодо виборів «Economist Intelligence Unit» дає об’єктивну характеристику, із якою варто погодитись: «президентські вибори, які мали б відбутися в березні або квітні 2024 року, були призупинені разом із парламентськими виборами відповідно до воєнного стану. Проведення вільних і чесних виборів за нинішніх обставин було б неможливим: 20% території України, на якій проживає понад 3 мільйони українців,

перебуває під окупацією Росії; понад 6 мільйонів українців живуть як біженці в Європі; неможливо гарантувати безпеку виборців; не буде рівних умов для всіх політичних партій» [3].

Наведене вище ілюструє неоднозначність ставлення до державних процесів в Україні під час дії правового режиму воєнного стану. Саме тому вкрай важливо забезпечити реалізацію активного та пасивного виборчих прав громадян на перших повоєнних виборах. Зокрема, має бути дотриманий принцип плюралізму. Отже, перейдемо до юридичної суті дослідження.

Європейські країни у своєму законодавстві, як правило, не передбачають ценз осілості щодо кандидатів на державні політичні посади (законодавчий орган влади, глава держави): і це навіть не залежить від форми правління в державах. Так, взагалі не мають цензу осілості «Великобританія, Ірландія, Кіпр, Фінляндія, Італія, Франція, Греція, Польща, Нідерланди, Чехія, Іспанія, Португалія, Естонія, Латвія, Хорватія, Молдова, Швейцарія, Австрія та Туреччина» [4]. Втім, якщо ценз осілості для глави держави (Президент України – 10 років проживання в Україні) ще може вважатися виправданим, адже до кандидатів на пост, що передбачає настільки широкий спектр повноважень, можуть висуватися найсуворіші вимоги (наприклад, у Сполучених Штатах Америки стати Президентом має право лише особа, яка не просто прожила на території держави певну кількість років (чотирнадцять), але й є громадянином США **по праву народження** (стаття 2 Конституції) [1]), то щодо кандидатів у колегіальний орган широкі обмеження є дещо недоцільними.

Про таку проблему вітчизняні науковці зазначали ще до початку повномасштабного вторгнення. Так, Павшук К. О. та Дзюба Я. А. ще у 2020 році висловили свою солідарність із позицією Магери А. щодо цензу осілості: «ценз осілості не зовсім відповідає сучасним політичним і соціально-економічним реаліям і невиправдано обмежує пасивне право трудових мігрантів, більшість із яких є суспільно активними громадянами» [6].

Ба більше, науковці наголошують на тому, що «іноземець чи особа без громадянства, які проживають в Україні протягом останніх 5 років і отримують громадянство України у переддень виборів таке право [стати кандидатами у народні депутати] набу-

вають» [6]. Водночас, якщо громадянин України, який прожив на території держави п’ять, десять, двадцять і безкінечно більше років, але покинув Україну у приватних справах більш ніж на 90 днів поспіль або сумарно на 184+ днів протягом принаймні одного з останніх п’яти років перед днем голосування, то він втрачає право стати кандидатом у народні депутати України. Очевидно, внаслідок повномасштабної війни таких громадян стало як ніколи багато. У цій ситуації неможливість стати кандидатом у народні депутати є грубим порушенням пасивного виборчого права.

Окресливши поточний стан нормативно-правової бази в частині встановленого цензу осілості для кандидатів у народні депутати, варто перейти до розробки пропозицій удосконалення такої бази. Задля цього пропонується звернутися до практики Європейського суду з прав людини та офіційної позиції Венеціанської комісії.

Рішення ЄСПЛ від 19 жовтня 2004 року у справі «Мельниченко проти України». Суть справи полягає в тому, що заявник «у зв’язку з переслідуванням його органами державної влади за політичних мотивів» [7] покинув межі України. Далі «більше року до виборів проживав у США, де набув статус біженця» [7], а згодом через партію подав до Центральної виборчої комісії заяву про його реєстрацію кандидатом у народні депутати України. ЦВК відмовила в реєстрації, посилаючись на недотримання цензу осілості.

У своєму рішенні ЄСПЛ зазначає, що «заявник був у складній ситуації: якби він залишився в Україні, його особиста безпека чи фізична недоторканість були б під загрозою, реалізація будь-яких політичних прав неможливою, при тому, що, залишивши країну, він так само був би позбавлений реалізації цих прав» [7]. Врахувавши всі наведені сторонами аргументи, Суд констатував, що рішення ЦВК порушило положення статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а саме: право на вільні вибори. З цієї справи можна зробити висновок, що у разі наявної загрози життю громадянина всередині держави, виїзд такого громадянина за кордон не має унеможливлювати реалізацію його пасивного виборчого права.

Венеціанська комісія притримується аналогічної точки зору. І щодо активного, і щодо пасивного виборчого права, як влучно зазначає І. Глиняний, у Кодексі належної практики у виборчих справах закріплено таке: «У виняткових випадках, коли хтось проти власної волі виявляється переміщеним, доцільно тимчасово надати таким особам право вважатися резидентами свого колишнього місця проживання» [4]. Вимушена зовнішня міграція українців через війну безумовно є тим самим винятковим випадком, а тому їхні виборчі права мають бути захищені.

У цьому сенсі вже розробляються певні правові алгоритми. Наприклад, у своїй магістерській роботі Кульба Ю. Б. пропонує доповнити чинне законодавство положеннями такого змісту: «не позбавляються пасивного виборчого права особи, які на законних підставах перетнули Державний кордон України після 24 лютого 2022 року та повернулися в Україну не пізніше певного встановленого строку (наприклад, одного місяця) після припинення в Україні воєнного стану» [5].

Зазначений механізм забезпечення пасивного виборчого права громадян хоч і не є досконалим, проте загалом подібні положення, безумовно, мають бути впроваджені у статтю 134 Виборчого кодексу. Це буде своєчасною відповіддю принаймні на ті виклики проведення виборів, що пов'язані з повномасштабною війною. Втім, у рамках цього дослідження пропонується розглядати реформування інституту цензу осілості в дещо ширшому розумінні. Отже, наступна частина дослідження буде присвячена власним пропозиціям удосконалення інституту цензу осілості в контексті кандидатів у народні депутати України.

**Пропозиції.** Щонайменше мають бути внесені зміни до статті 134 Виборчого кодексу України, де передбачатиметься, що громадяни, які з причини розпочатої збройної агресії покинули межі України або не повернулися в Україну (тому що є громадяни, які покинули межі України до введення воєнного стану і на момент 24 лютого 2022 року не порушували діючих вимог щодо цензу осілості, передбачених статтею 134 ВКУ), будуть вважатися такими, що проживали на території України.

При цьому встановлення строків повернення громадян в Україну (що було запропоновано Кульбою Ю. Б.) не має бути допущене взагалі або ж їх тривалість має бути розширена до 6–12 місяців.

Більш рішучий крок – докорінне реформування інституту цензу осілості, що вимагатиме внесення змін до Конституції України. Під час дії воєнного стану це зробити неможливо, тому такі зміни мають бути підготовлені завчасно і прийняті одразу по припиненню/скасуванню воєнного стану, адже відповідно до усталених міжнародних стандартів проведення виборів суттєві зміни виборчого та референдумного законодавства допускається лише за 6–12 місяців до початку виборчого процесу.

Власне, існує декілька варіантів реформування цензу осілості:

1) Скасування цензу осілості як вимоги щодо кандидатів у народні депутати України, як це зроблено в переважній більшості європейських країн;

2) Ценз осілості передбачатиме проживання на території України певну кількість років загалом, а не лише останні 5 чи 10. Наприклад, 7 років для кандидатів у народні депутати та 15 років для кандидата на пост Президента.

Таким чином, будуть вирішені численні проблеми, пов’язані з реалізацією громадянами України, які з певних причин покинули межі держави, свого пасивного виборчого права на парламентських виборах.

**Висновки.** За результатами проведеного дослідження були вироблені пропозиції щодо вдосконалення виборчого законодавства в частині цензу осілості щодо кандидатів у народні депутати України, а саме: запропоновані зміни до Виборчого кодексу України та, головне, Конституції України. Запровадження змін посилить позиції України як демократичної держави, що особливо важливо з огляду на триваючий транзитивний період і тенденції останніх 15 років.

Теоретичне застосування результатів дослідження полягає в тому, що наведена аргументація на користь ініціативи обмеження цензу осілості доповнює наявну дискусію в науковому середовищі стосовно вирішення викликів проведення повоєн-

них виборів в Україні, а практичне – пропозиції та аргументація можуть бути використані законодавцем під час прийняття відповідних змін до виборчого законодавства України. Як наслідок, мільйони українців збережуть право стати кандидатами в народні депутати України.

**Список використаних джерел:**


1. Constitution of the United States of America. 1787 year. (Конституція Сполучених Штатів Америки. 1787 р.). URL: https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm
2. Democracy Index 2021. The China challenge. Economist Intelligence Unit. URL: https://media2-col.corriereobjects.it/pdf/2022/esteri/eiu-democracy-index-2021.pdf
3. Democracy Index 2024. What's wrong with representative democracy? Economist Intelligence Unit. URL: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024
4. Глиняний І. В. Ценз осілості як один із виборчих цензів сучасної України. *Юридичний вісник*. 2019, № 2. С. 106–112. Одеса:Гельветика. URL: http://yurvisnyk.in.ua/v2_2019/20.pdf
5. Кульба Ю. Магістерська робота: «Особливості обмеження пасивного виборчого права в Україні після війни». Національний університет «Києво-Могилянська академія». Київ. 2023. URL:https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a4287cf0-d812-4cdc-8a36-7c770858a818/content
6. Павшук К. і Дзюба Я. Виборча реформа 2020 в Україні. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. № 1(11) 2020, С. 145–152. URL: https://visnykpau.com/index.php/journal/article/view/395/294
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Мельниченко проти України» (заява № 17707/02). Страсбург, 19 жовтня 2004 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_352#Text


**REFERENCES:**


1. Constitution of the United States of America. 1787 year. (Konstytutsiia Spoluchenykh Shtativ Ameryky. 1787 r.). URL: https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm
2. Democracy Index 2021. The China challenge. Economist Intelligence Unit. URL: https://media2-col.corriereobjects.it/pdf/2022/esteri/eiu-democracy-index-2021.pdf
3. Democracy Index 2024. Whats wrong with representative democracy? Economist Intelligence Unit. URL: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024

4. Hlynianyi I. V. (2019). Tsenz osilosti yak odyn iz vyborchykh tsenziv suchasnoi Ukrainy. *Yurydychnyi visnyk*. № 2. Odesa:Helvetyka. URL: http://yurvisnyk.in.ua/v2_2019/20.pdf
5. Kulba Yu. (2023). Mahisterska robota: «Osoblyvosti obmezhennia pasyvnoho vyborchoho prava v Ukraini pislia viiny». Natsionalnyi universytet «Kyievo-Mohylianska akademiia». Kyiv. URL:https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a4287cf0-d812-4cdc-8a36-7c770858a818/content
6. Pavshuk K. i Dziuba Ya. (2020).Vyborcha reforma 2020 v Ukraini. *Visnyk Penitentsiarnoi asotsiatsii Ukrainy*. № 1(11). URL: https://visnykpau.com/index.php/journal/article/view/395/294
7. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny u spravi «Melnychenko proty Ukrainy» (zaiava № 17707/02). Strasburh, 19 zhovtnia 2004 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_352#Text

**S. V. Boldyriev, M. P. Linnyk**

**Challenges of Transitional Democracy: the Residency Requirement in Post-War Elections in Ukraine**

***Summary.*** *The article examines the issue of holding elections after the termination or abolition of the martial law regime in Ukraine, namely, the possibility of Ukrainians exercising their passive suffrage through the legal requirement of the residency requirement.*

*Mass migration and the departure of Ukrainians abroad pose a threat to the exercise of their voting rights.*

*The current legislation (the Constitution of Ukraine and the Electoral Code) requires five years of residence in the country for candidates for people’s deputies. However, it does not take into account the forced departure of citizens due to the full-scale war that has been going on since February 24, 2022.*

*As a result, millions of Ukrainians may lose the right to be elected. This contradicts the principles of democracy and requires legislative changes.*

*Given the above, the purpose of the article is to formulate proposals for improving the legal framework regarding the residency requirement for candidates for people’s deputies of Ukraine. First and foremost, in the context of protecting the exercise of passive suffrage by citizens who have been forced to leave the territorial borders of Ukraine.*

*Changes to the residency requirement are necessary to ensure the voting rights of citizens, which is a direct responsibility of the state. In addition, Ukraine’s*

*status as a democratic state and its international image depend on compliance with electoral standards.*

*In recent years, Ukraine has lost ground in democratic rankings due to the centralization of power and the suspension of elections during martial law. Despite objective reasons, this may pose certain risks. Ensuring the voting rights of forced migrants is key to preserving democracy.*

*Most European countries do not apply a residency requirement to parliamentary candidates. In Ukraine, however, this criterion may lead to unreasonable restrictions for citizens temporarily staying abroad due to the war. In particular, under the current legislation, Ukrainian citizens who have been abroad for more than 90 consecutive days or a total of more than 184 days during at least one of the last five years before the election lose the right to run for the Ukrainian parliament. This contradicts the principle of equal electoral rights and creates discriminatory conditions.*

*The ECHR case law, in particular the Melnychenko v. Ukraine case, demonstrates that the residency requirement should not violate the passive suffrage if a citizen has been forced to leave the country. The Venice Commission also emphasizes that forced migration cannot be a ground for restricting voting rights.*

*The proposed amendments to the Electoral Code should take into account the right of citizens who left the country after February 24, 2022, to return and participate in elections. One option is to introduce a provision stating that persons who legally left Ukraine during the war do not lose their passive voting rights if they return within a certain period after the martial law is lifted. Such a reform would ensure electoral pluralism and meet European democratic standards.*

*Article 134 of the Electoral Code of Ukraine should be amended so that citizens who left the country because of the war or did not return are considered to have resided in Ukraine. There should be no time limit for returning, or it should be 6–12 months.*

*A more radical step would be to reform the residency requirement through constitutional amendments, which could be implemented after martial law is lifted. Possible options:*

*1) Abolishing the residency requirement for parliamentary candidates.*

*2) Establishing a general term of residence in Ukraine (for example, 7 years for MPs, 15 years for the President).*

*This will eliminate restrictions on the voting rights of citizens who have been forced to leave the country.*

*The study revealed the need to amend the electoral legislation, in particular the Electoral Code and the Constitution. This will strengthen Ukraine’s democratic institutions. The findings can be used to adapt the legislation to the realities of wartime, which will ensure that millions of Ukrainians have the right to run for office in the post-war parliamentary elections.*

***Key words:*** *residency requirement, postwar elections, passive suffrage, transitional democracy*

УДК 342.5
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-271

***М. А. Сич,*** *к.ю.н., молодший науковий співробітник Сектору порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID:0000-0001-5340-6342

# ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

***Анотація.*** *Стаття присвячена дослідженню окремих особливостей правового регулювання діяльності депутатів місцевих рад в умовах правового режиму воєнного стану.*

*В сучасних умовах режиму воєнного стану та продовженні реформи децентралізації влади роль ефективної нормативно-правової бази регулювання діяльності депутатів місцевих рад суттєво зростає.*

*Чітка і зрозуміла нормативно-правова база діяльності та організації роботи депутатів місцевих рад є умовою гармонізації українського законодавства з нормами Європейського Союзу для ефективного вирішення завдань і функцій, що покладаються на депутатів місцевих рад для координації допомоги, мобілізації ресурсів та забезпечення соціального захисту в період режиму воєнного стану і післявоєнного відновлення України.*

***Ключові слова:*** *правова основа діяльності депутатів місцевих рад, статус депутата місцевої ради, депутат місцевої ради, територіальна громада, місцеве самоврядування.*

© Сич М. А., 2025

**Постановка проблеми.** На сьогодні в світі найбільш наближеним до громадян способом здійснення публічної влади виступає місцеве самоврядування, яке є одним із базових конституційних засобів децентралізації публічної влади в демократичній державі.

Конституція України у статті 7 зазначає, що місцеве самоврядування відноситься до загальних засад конституційного ладу України [5]. Дана засада відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, яка у статті 2 надає правовому інституту місцевого самоврядування значення принципу права [3].

Місцеве самоврядування розглядається як складова конституційного ладу України. Однак на сьогодні існує необхідність концентрації зусиль і ресурсів для забезпечення оборони держави від зовнішньої агресії, поряд зі збереженням основ демократичного правового характеру держави, що зумовило потребу запровадження спеціального правового режиму воєнного стану [4].

Розбудова дієвого місцевого самоврядування в Україні була та залишається одним з непростих завдань формування новітньої української державності, оскільки вона потребує вирішення цілісного комплексу політичних, економічних, етичних, психологічних проблем. У сучасній державі, яка передбачає у своєму розвитку посилення ролі територіальних громад та децентралізацію функцій держави, економічні, соціальні, гуманітарні та інші питання життєдіяльності громадян повинні найбільш ефективно і оперативно вирішуватись саме на рівні громади. Тому саме депутат місцевої ради, як представник окремої громади повинен стати ефективним комунікатором, дієвим менеджером, принциповим представником інтересів первинного суб’єкта місцевого самоврядування – територіальної громади [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання організації діяльності, форми та функції реалізації роботи та перспективи удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності депутатів місцевих рад широко досліджені в наукових працях Батанова О. В., Бодрової І. І., Борденюка В. І., Любченка П. М., Лялюка О. Ю., Петришина О. О., Тодики Ю. М., Швець А .І. та інших.

**Мета** статті полягає в дослідженні сучасного стану правового регулювання організації роботи депутатів місцевих рад в період воєнного стану та післявоєнного відновлення України.

**Виклад основного матеріалу.** Роль депутата місцевої ради у житті суспільства та територіальної громади визначена та гарантована чинним законодавством України. Удосконалення форм безпосередньої участі депутатів місцевих рад у здійсненні місцевого самоврядування, реалізації потенціалу представницької демократій в умовах дії режиму воєнного стану, впровадженні реформи децентралізації та діджіталізації всіх сфер життя потребує чіткого визначення правової основи діяльності депутатів місцевих рад.

Депутат місцевої ради має складний, спеціальний статус, що обумовлено виборністю особи, яка є представником із спеціалізованими владними повноваженнями в системі місцевого самоврядування. Депутат місцевої ради – це і громадський діяч, і суб’єкт владних повноважень одночасно. Але як суб’єкт владних повноважень депутат місцевої ради обмежений лише повноваженнями в межах представницького органу місцевого самоврядування – ради, що підтверджується чинним законодавством України та судовою практикою[11].

Представляючи інтереси територіальної громади, виборців свого виборчого округу, депутат місцевої ради несе обов’язок щодо вираження та захисту інтересів відповідної територіальної громади та виборців свого виборчого округу.

Статус депутатів місцевих рад визначається Конституцією України [5], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» [10], Виборчим кодексом України [2], регламентом відповідної місцевої ради, положенням про постійні комісії відповідної місцевої ради та положенням про помічника-консультанта депутата місцевої ради, що затверджується рішенням відповідної місцевої ради, в яких закріплюються принципи мандату депутата місцевої ради, його права та обов’язки, гарантії депутатської діяльності тощо.

Запровадження правового режиму воєнного стану в Україні вносить корективи у діяльність органів місцевого самовряду-

вання і у діяльність депутатів місцевих рад. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [8]. Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов’язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування [10]. Разом із цим, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» повноваження органів місцевого самоврядування можуть здійснюватися відповідними військовими адміністраціями, що, автоматично, обмежує правовий статус депутатів місцевих рад [9].

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» статтею 10 частиною 3 визначено у разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення: 1) повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації; 2) виконавчий апарат такої районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації; 3) відповідні районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження; 4) комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області, підпорядковуються відповідній військовій адміністрації; 5) управління об’єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області здійснюється начальником відповідної районної та/або обласної військової адміністрації; 6) призначення осіб на посади та звільнення з посад, які здійснюються начальником районної військової адмі-

ністрації, погоджуються з начальником відповідної обласної військової адміністрації; 7) начальник обласної військової адміністрації, начальник районної військової адміністрації за погодженням з начальником відповідної обласної військової адміністрації може увільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату такої районної та/або обласної ради (для таких працівників оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду) [9]. У зазначеній вище нормі не йдеться безпосередньо про депутатів місцевих рад, але правовий статус депутата безпосередньо пов'язаний із правовим статусом органів місцевого самоврядування. Зокрема, повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією і закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання, крім передбачених законом випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або ради, до складу якої його було обрано [6].

Питання правового статусу депутата місцевої ради у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України рішення щодо здійснення відповідною військовою адміністрацією, начальником військової адміністрації повноважень, передбачених частинами другою та третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на сьогоднішній день є дискусійним і потребує нормативно-правового вирішення.

Законодавством України чітко встановлено припинення повноважень депутата місцевої ради у зв'язку із припиненням повноважень ради, тому відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану»логічним є визначення тимчасового припинення повноважень депутатів місцевої ради у межах діяльності в раді в разі утворення обласної та/або районної військової адміністраціїу разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування.

Депутат місцевої ради в Україні є ключовою ланкою у системі місцевого самоврядування в Україні. Правова природа статусу депутата місцевої ради, як представника інтересів територіальної громади визначається через відповідну юридичну конструкцію правового статусу депутата місцевої ради, що представлена такими елементами як: 1) сутність правової природи депутатського мандата, 2) права й обов'язки (що у своїй сукупності становлять повноваження депутата місцевої ради), 3) порядок виникнення і припинення відповідних повноважень, 4) відповідальність та 5) гарантії діяльності депутата місцевої ради.

Правова природа депутатського мандата полягає в тому, що депутат місцевої ради отримує свій мандат безпосередньо від територіальної громади шляхом вільного волевиявлення на виборах. Дане положення закріплено в статті 71 Конституції України [5], статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] та Виборчому Кодексі України. Обрання депутата місцевої ради є первинним актом легітимізації його представницької функції. Депутат місцевої ради зобов'язаний представляти інтереси територіальної громади та враховувати інтереси виборців свого виборчого округу. Діяльність депутата місцевої ради в відповідній раді спрямована на вираження колективної волі територіальної громади через прийняття рішень з питань місцевого значення.

Процедура роботи депутатів місцевих рад з дорученнями виборців, передбачена у статті 17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає невід'ємний зв'язок з діяльністю відповідної ради, а саме: 1) доручення виборців, виконання яких потребує прийняття відповідною радою або її виконавчим органом рішення, фінансових або інших матеріальних витрат, доводяться депутатом місцевої ради до відома відповідної ради або її органів; 2) рада та її органи аналізують доручення виборців, дані депутатам місцевої ради, та з урахуванням матеріальних, в тому числі і фінансових, можливостей приймають відповідні рішення щодо їх реалізації. Рішення з цих питань доводяться до відома депутатів місцевої ради та територіальної громади; 3) доручення виборців враховують-

ся при розробці планів і програм економічного та соціального розвитку відповідної території, місцевих економічних програм, складанні бюджету, а також при підготовці рішень з інших питань; 4) контроль за виконанням доручень виборців здійснюється відповідними радами, їх органами та депутатами місцевих рад. Органи, які в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію доручень виборців, один раз на рік інформують раду про хід їх виконання; 5) депутат місцевої ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання. Все це доводить що повноваження депутатів місцевих рад в окрузі і в раді є нерозривними та взаємообумовленими [7].

Повноваження депутатів місцевих рад традиційно базуються на аналізі норм Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», повноваження депутатів прийнято поділяти на 1) ті, що реалізуються депутатом місцевої ради у виборчому окрузі та 2) ті, що реалізуються у відповідній раді та її органах. Але всі ці аспекти щодо змісту статусу депутатів місцевих рад були зрозумілими для всіх до виникнення ситуації з передачею повноважень місцевих рад військовим адміністраціям [7].

Депутати місцевих рад, повноваження яких передані військовим адміністраціям, не втрачають свій статус депутатів відповідних рад, але на період виконання повноважень ради відповідними воєнними адміністраціями їх повноваження для частини депутатів (що працювали в раді на громадських засадах) – тимчасово призупиняються повністю, а для частини депутатів (що працювала в раді на постійній основі і залишаються працювати вже під керівництвом військової адміністрації) – мають обмежений характер і визначаються розпорядженнями відповідних воєнних адміністрацій[7].

Ефективне виконання депутатами місцевих рад своїх обов’язків є запорукою реалізації прав та законних інтересів територіальної громади на місцевому рівні. Розуміння правової природи цього статусу є важливим для забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування та розвитку демократії в Україні.

**Висновки.** Правове регулювання роботи депутатів місцевих рад в період дії воєнного стану в Україні є динамічним і потребує врахування як загальних норм законодавства про місцеве самоврядування, так і спеціальних положень, що визначають правовий режим дії воєнного стану. Головним завданням є забезпечення ефективного виконання депутатами місцевих рад своїх обов’язків в умовах дії режиму воєнного стану, сприяння обороноздатності та життєдіяльності територіальних громад.

В аспекті вирішення питання правового регулювання діяльності депутатів місцевих рад слід здійснити офіційне тлумачення законів в аспекті здійснення повноважень депутатів місцевих рад в період дії режиму воєнного стану в Україні, здійснити конкретизацію законодавства України шляхом внесення змін і уточнень до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» щодо питання особливостей статусу депутатів місцевих рад, повноваження яких передані військовим адміністраціям на період тимчасового виконання військовими адміністраціями повноважень відповідних місцевих рад. А також необхідним є вирішення питання неузгодженості закріплення статусу депутатів місцевих радна рівні Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад» та «Про правовий режим воєнного стану».

Правове регулювання діяльності депутатів місцевих рад продовжує бути перспективним для подальших наукових пошуків та усунення прогалин в законодавстві України, щодо правового статусу депутатів місцевих рад в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення України.

**Список використаних джерел:**

1. Алексейчук Л. О. Шляхи удосконалення організаційно-правових засад діяльності депутатів місцевих рад. *Комплексний підхід до модернізації між-дисциплінарних наукових досліджень:* матеріали ІІ наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 24–25 трав. 2024 р.). Одеса: вид-во «Молодий вчений», 2024. С. 18–20. URL: https://molodyivchenyi.ua/omp/index.php/conference/catalog/download/86/1417/2951–1
2. Виборчий кодекс України: Закон України від 19.12.2019 р. № 396-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2020, № 7, № 8, № 9, ст.48.

Дата оновлення 31.12.2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n4129
3. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія від 15.10.1985 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
4. Ключковський Ю. Правове регулювання місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Право України*. 2024. № 6. С. 61–76. URL: https://pravoua.com.ua/uk/store/pravoukr/pravo_2024_6/pravo_2024_6-s3
5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. Дата оновлення 01.01.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
6. Луц Д. М., Куляк Р. Ю. Правовий статус депутатів місцевих рад в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 5. С. 142–145. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2024/34.pdf
7. Майстро Д. М., Максакова Р. М. Правовий статус депутатів місцевих рад, повноваження яких передані військовим адміністраціям: проблеми тлумачення та правозастосування. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2025. № 2. С. 163–169. URL:http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/327006/316814
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1997, № 24, ст.170. Дата оновлення 05.03.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
9. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2015, № 28, ст.250. Дата оновлення 08.02.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389–19#Text
10. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2002, № 40, ст.290. Дата оновлення 08.01.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93–15#Text
11. Швець А. І. Основні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад : дис...канд. юрид. наук : 12.00.02. Нац.ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2021. 220 с. URL: https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/2e0561d4-365f-419c-85f0-344bfbb76105/content

**REFERENCES :**

1. Alekseichuk L. O. (2024). Shliakhy udoskonalennia orhanizatsiino-pravovykh zasad diialnosti deputativ mistsevykh rad. Kompleksnyi pidkhid

do modernizatsii mizh-dystsyplinarnykh naukovykh doslidzhen: materialy II nauk.-prakt. konf. (m. Dnipro, 24–25 trav. 2024 r.). Odesa: vyd-vo «Molodyi vchenyi». URL: https://molodyivchenyi.ua/omp/index.php/conference/catalog/download/86/1417/2951–1

2. Vyborchyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 19.12.2019 r. № 396-IX. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2020, № 7, № 8, № 9, art.48. Data onovlennia 31.12.2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396–20#n4129
3. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia: Khartiia vid 15.10.1985 r. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy.* 2015. № 24. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
4. Kliuchkovskyi Yu. (2024). Pravove rehuliuvannia mistsevoho samovriaduvannia v umovakh voiennoho stanu. *Pravo Ukrainy*. № 6. URL: https://pravoua.com.ua/uk/store/pravoukr/pravo_2024_6/pravo_2024_6-s3
5. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 1996, № 30, art. 141. Data onovlennia 01.01.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
6. Luts D. M., Kuliak R. Yu. (2024). Pravovyi status deputativ mistsevykh rad v umovakh voiennoho stanu. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. № 5. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2024/34.pdf
7. Maistro D. M., Maksakova R. M. (2025). Pravovyi status deputativ mistsevykh rad, povnovazhennia yakykh peredani viiskovym administratsiiam: problemy tlumachennia ta pravozastosuvannia. *Elektronne naukove vydannia «Analitychno-porivnialne pravoznavstvo»*. № 2. URL:http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/327006/316814
8. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1997, № 24, art.170. Data onovlennia 05.03.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
9. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 r. № 389-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2015, № 28, art.250. Data onovlennia 08.02.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389–19#Text
10. Pro status deputativ mistsevykh rad: Zakon Ukrainy vid 11.07.2002 r. № 93-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2002, № 40, art.290. Data onovlennia 08.01.2025. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text
11. Shvets A. I. (2021). Osnovni orhanizatsiino-pravovi formy diialnosti deputativ mistsevykh rad: Candidate’s thesis:12.00.02. Nats.un-t «Odeska yurydychna akademiia». URL: https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/2e0561d4-365f-419c-85f0-344bfbb76105/content

**M. A. Cych**

## Legal Regulation of the Activities of Local Council Deputies Under the Legal Regime of Martial Law

***Abstract.*** *The article is devoted to the study of certain peculiarities of legal regulation of the activities of local council deputies under the legal regime of martial law.*

*In the context of martial law and the ongoing decentralisation reform, the role of an effective regulatory framework for local council members is growing significantly.*

*Legal regulation of the activities and organisation of work of local council deputies is the basis for defining their powers, duties and mechanisms for implementing their work.*

*A clear and understandable regulatory framework for the activities and organisation of work of local council deputies is a prerequisite for harmonising Ukrainian legislation with the EU norms to effectively address the tasks and functions entrusted to local council members to coordinate assistance, mobilise resources and ensure social protection during martial law and post-war reconstruction of Ukraine.*

*The development of effective local self-government in Ukraine has been and remains one of the most challenging tasks in the formation of the modern Ukrainian statehood, as it requires solving a complex set of political, economic, ethical and psychological problems. In a modern state, which envisages strengthening the role of territorial communities and decentralising state functions, economic, social, humanitarian and other issues of citizens’ life should be addressed most effectively and efficiently at the community level. Therefore, a local council member, as a representative of a particular community, should become an effective communicator, an efficient manager, and a principled representative of the interests of the primary subject of local self-government – the territorial community.*

*Representing the interests of the territorial community and the voters of his/her constituency, a local council member is obliged to express and protect the interests of the respective territorial community and the voters of his/her constituency.*

*The status of local council members is determined by the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», the*

*Law of Ukraine «On the Status of Deputies of Local Councils», the Electoral Code of Ukraine, the regulations of the relevant local council, the regulation on standing committees of the respective local council and the regulation on the assistant consultant of a local council deputy, approved by the decision of the respective local council, which sets out the principles of the mandate of a local council deputy, his/her rights and obligations, guarantees of deputy activity, etc.*

*From the above, it can be seen that the role of a local council deputy in the life of society and the territorial community is defined and guaranteed by the current legislation of Ukraine. Improving the forms of direct participation of local council members in local self-government, realising the potential of representative democracies under martial law, implementing decentralisation reform and digitalising all spheres of life requires a clear definition of the legal basis for the activities of local council members.*

***Key words:*** *legal basis for the activities of local council deputies, status of a local council deputy, local council deputy, territorial community, local self-government.*

УДК 342.25
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-283

***О. Ю. Лялюк,*** *к.ю.н., завідувач відділом конституційно-правових проблем державного будівництва та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрНУкраїни*
ORCID ID: 0000-0003-1214-0580

# ПРОБЛЕМИ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АСПЕКТІ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

***Анотація :*** *У статті розглядаються основні проблеми формування фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування та наводяться напрямки їх вирішення. Серед ключових проблем ресурсного забезпечення, з якими стикаються органи місцевого самоврядування в процесі відновлення України під час дії режиму воєнного стану, а також будуть стикатись у післявоєнний період слід назвати: (1) проблеми забезпечення самодостатності територіальних громад, (2) проблема формування джерел доходів місцевих бюджетів, (3) проблема диверсифікації пріоритетів фінансування проектів оборонного спрямування, (4) проблеми обмеження діяльності, в тому числі, фінансової, органів місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Здійснено аналіз вказаних проблем, позначено недоліки правового регулювання та визначено напрямки удосконалення.*

© Лялюк О. Ю., 2025

***Ключові слова:*** *місцеве самоврядування; фінансова основа місцевого самоврядування; ресурсне забезпечення місцевого самоврядування; післявоєнне відновлення.*

**Актуальність дослідження.** Ресурсне забезпечення діяльності місцевого самоврядування завжди турбувало науковців та дослідників муніципального права. Достатнє ресурсне забезпечення місцевого самоврядування є запорукою ефективного надання публічних послуг населенню, а також здійснення повноважень, закріплених законодавством. Особливо актуальність цих питань підсилилась в результаті повномасштабної збройної агресії РФ проти України, коли на місцеве самоврядування лягли питання відновлювального та забезпечувального характеру.

Це вимагає прискіпливого аналізу: (1) сучасного фінансового стану органів місцевого самоврядування, оцінки рівня їх спроможності та чинників, що на це впливають, (2) джерел фінансових надходжень, які мають органи місцевого самоврядування для поповнення місцевих бюджетів та напрямків їх збільшення.

**Аналіз основних публікацій.** Проблематиці фінансової основи місцевого самоврядування в різні часи приділяли увагу управлінці [4; 5; 7; 9], фінансисти [14; 15; 16] і юристи [2; 6; 8; 10]. Серед дослідників-правознавців, які приділяли увагу даній проблематиці слід виділити І. С. Пирога, С. В. Березовська, Ю. Слободянюк та інших.

Воєнний стан, який триває в Україні, викликав нові реалії для функціонування системи місцевого самоврядування та вплинув на її фінансову основу діяльності. Збільшення напрямків та обсягів витрачання матеріально-фінансових ресурсів на відновлювальні заходи викликали потребу у пошуках додаткових джерел надходжень при формуванні та перерозподілені коштів місцевих бюджетів. Крім того, зміцнення матеріально-фінансової основи неможливе саме по собі, без здійснення організаційних змін. У свою чергу, це вимагає удосконалення правового регулювання питань формування та витрачання місцевих фінансів. У зв’язку з цим, на порядок денний постають питання забезпечення самодостатності системи місцевого самоврядуван-

ня під час війни, формування для них сталої спроможності реалізовувати відновлювальні заходи на місцевому рівні.

Тому **метою цієї статті** є виявлення й аналіз проблем ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, враховуючи їх безпосередню участь у відновленні країни.

**Виклад основного матеріалу.** Поставлене завдання щодо аналізу саме ресурсної забезпеченості вимагає розкриття нашого розуміння даного терміну. Ми вживаємо його у широкому аспекті, що дозволяє не пов’язувати його виключно з матеріально-фінансовою основою місцевого самоврядування. Ресурсне забезпечення у зв’язку з цим включає організаційне, кадрове, правове та інші можливі види забезпечення. Водночас, матеріально-фінансова основа посідає особливе значення, оскільки саме вона дозволяє формувати інші види ресурсів.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» встановлює для органів державної влади, а також для органів місцевого самоврядування гарантії їх діяльності під час воєнного стану. Згідно ч. 2 ст. 9 вказаного закону «Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України».

Гарантувавши місцевому самоврядуванню діяльність в період воєнного стану держава визнає важливість функцій і повноважень, які воно здійснює та неможливість їх виконання іншими суб’єктами.

Водночас, доводиться констатувати наявність низки проблем ресурсного забезпечення місцевого самоврядування. Низка з них беруть початок ще з довоєнного періоду, а в період війни тільки поглибились, а низка виникли під час війни.

**По-перше, проблема забезпечення самодостатності територіальних громад.** Ця проблема існувала весь час становлення місцевого самоврядування в Україні. Поруч із самодостатніми, завжди існували, так звані, дотаційні територіальні громади. Фактично це такі територіальні громади, які не мали фінансової можливості до власного розвитку та потребували постійного

фінансування від держави на реалізацію закріплених за ними в законодавстві власних повноважень. До реформи децентралізації влади система «датування» місцевих бюджетів державою була складною, багатоступеневою і будувалась за радянськими принципами. Так, щоби окремий сільський бюджет отримав дотацію з державного бюджету, відповідна сільська рада мала звертатись до районної ради, потім до обласної ради. І лише обласна рада в цьому механізмі мала прямі відносини з державним бюджетом. Тому у разі схвального вирішення щодо надання дотації, остання надходила від держави в бюджет області, а вже після цього, перерозподілялась як дотація з обласного бюджету в бюджет відповідної територіальної громади. Реформа децентралізації влади, що розпочалась у 2014 році мала на меті вирішити проблему дотаційності бюджетів територіальних громад, зробити ці бюджети самодостатніми. Інструментом для цього законодавець бачив укрупнення соціальної основи – жителів – потенційних платників податків до одного бюджету. В результатів кількість місцевих бюджетів була скорочена, оскільки вони мають безпосередню прив'язку до кількості територіальних громад і становила 1469. Зауважимо, що до проведення реформи кількість територіальних громад, а отже і місцевих бюджетів, становила близько 12 тисяч. Проте здійснення цієї реформи не вирішило остаточно проблеми забезпечення самодостатності територіальних громад, низка з них залишились дотаційними. За інформацією «Чесно» станом на 2022 рік з 1438 громад майже 75% отримують базову дотацію. Найбільше таких дотацій отримують громади Закарпатської, Івано-Франківської, Донецької, Львівської та Одеської областей. У 40% громад частка власних доходів у бюджеті – менш як 50%. Водночас 209 громад перераховують до державного бюджету реверсні дотації, а на десять громад припадає понад 45% всіх сплачених реверсних дотацій [3]. Враховуючи наведену інформацію можна зробити висновок про те, що нажаль реформа децентралізації влади не вирішила проблеми дотаційності територіальних громад, а тому потребує подальшого здійснення. Ще більше ця проблема позначилась на окремих громадах у зв'язку з військовим станом, який викликав значну міграцію населення, фактичне

обезлюднення багатьох територій, де ведуться бойові дії. У зв'язку з цим, пропонуємо передбачити механізм подальшого переформатування територіальних громад на добровільних засадах (виходу з об'єднання, приєднання). Як варіант вирішення цієї проблеми можливо розглянути проведення повноцінної реформи адміністративно-територіального устрою, що буде мати результатом зміну системи та розмірів адміністративно-територіальних одиниць.

**По-друге, має бути переглянута система доходів місцевих бюджетів.** Доходи бюджетів громад формуються за рахунок податку на доходи фізичних осіб, місцевих податків і зборів, плати за землю, частини прибутку підприємств комунальної власності, а також доходів від оренди комунального майна.

В умовах запровадженого воєнного стану основними джерелами фінансування місцевого самоврядування в умовах війни є насамперед, власні доходи місцевих бюджетів:, (1) місцеві податки і збори, до яких беззмінно належать податок на нерухоме майно, транспортний податок, туристичний збір, встановлені законодавством, (3) плата за землю, що знаходиться у власності територіальної громади, (4) частина прибутку підприємств комунальної власності, (5) доходи від оренди комунального майна.

Крім того, діяльність місцевого самоврядування здійснюється за рахунок зарахування до місцевих бюджетів частини низки загальнодержавних податків і зборів. Це: (1) 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), (2) акцизний податок з реалізації підакцизних товарів, (3) екологічний податок та інші (ст. 64 БК України).

Також важливе значення продовжують відігравати міжбюджетні трансферти, до яких належать державні субвенції та дотації. До числа субвенцій належать: (1) освітня субвенція, (2) медична субвенція.

Вважаємо, що обсяг доходів місцевих бюджетів може регулюватись за рахунок збільшення або зменшення частки загальнодержавних податків. В умовах воєнного стану важливою є модель централізації фінансових ресурсів, що і відбувається сьогодні, коли держава спрямовує до державного бюджету

ПДФО військовослужбовців. На наш огляд, такі тенденції будуть зберігатись в умовах воєнного стану, оскільки держані оборонні програми будуть мати пріоритет у витрачанні фінансових ресурсів. Водночас для органів місцевого самоврядування дієвим способом підвищення власних надходжень мають стати залучення інвестиційних проектів, міжнародної допомоги, грантів, добровільних пожертв. Аналізуючи цю проблему, хочемо погодитись з думкою В. Федюка, що однією з причин нестачі публічних і приватних інвестицій була і залишається сьогодні низька інституційна спроможність у сфері залучення інвестицій. Така ситуація не дозволяє повноцінно впроваджувати системний підхід у сфері інвестиційної діяльності, залучати необхідні обсяги інвестицій у пріоритетні й важливі галузі економіки та соціально-економічний розвиток територіальних громад та своєчасно й ефективно реагувати на потреби й виклики місцевого розвитку [20]. Хочемо звернути увагу на використане автором формулювання «інституційна спроможність».

О. В. Баштанник розуміє під цією категорією здатність виконувати певною структурою покладені на неї функції (що можуть представляти собою перелік завдань, які виокремлюються для якомога більш комплексного виконання функцій організації), спираючись на необхідне ресурсне забезпечення [1, с. 87]. С. М. Тундаєв, розглядаючи інституційну спроможність проворонених органів визначає її як здатність інституцій виконувати свої функції через цільове забезпечення належного рівня нормативно-правового регулювання, системно-структурної і функціональної організації правоохоронних органів, організації фінансування та залучення ресурсів для протидії організованій злочинності [18, с. 688]. При аналізі наведених формулювань складається враження, що інституційна спроможність передбачає всі ресурси, компетенцію, організаційні структури тощо. Водночас, таке її трактування, на наш погляд, передбачає широкий підхід. При більш вузькому підході, вважаємо, що спроможність передбачає наявність чогось у відповідного суб’єкта. Саме це дає підстави визначати «фінансову спроможність», «організаційну спроможність», «кадрову спроможність» тощо. Коли ми ведемо мову про інституційну спроможність,

то мова йде про здатність системи місцевого самоврядування в цілому залучати інвестиції.

За інформацією Міністерства розвитку громад і територій України, органи місцевого самоврядування залучають значні кошти для відновлювальних процесів [21].

Таким чином, слід вирішити проблему обмеженості ресурсів в системі місцевого самоврядування. Така обмеженість виникла насамперед від того, що: (1) внаслідок війни, багато підприємств припинили роботу, що призвело до зменшення надходжень до бюджетів, (2) суттєво зросли соціальні видатки, зокрема щодо фінансування соціальних програм, допомоги внутрішньо переміщеним особам, відновлення інфраструктури.

**По-третє, в період дії воєнного стану, важливе значення має зміна пріоритетів фінансування проектів**, що здійснюються у сфері місцевого самоврядування. Пріоритет має зосереджуватись на фінансуванні оборонних потреб, забезпечення життєдіяльності громад, відновленні критичної інфраструктури.

Органи місцевого самоврядування стають ключовою ланкою в механізмі післявоєнного відновлення України. На це звертають увагу науковці, які відзначають наближеність саме системи місцевого самоврядування до жителів та їх потреб [11; 17].

Проте повноваження в цій сфері вони здійснюють і під час воєнних дій. Правову основу їх діяльності в цій сфері, окрім ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» становлять низка постанов КМУ [12; 13]. Цими правовими актами органи місцевого самоврядування визначені розробниками програм комплексного відновлення території територіальної громади. Крім того, така програма передбачає розроблення плану її реалізації, який включає перелік та зміст заходів, їх відповідальних виконавців, строки та індикатори їх реалізації. Тому виконавцями цієї програми можуть виступати і органи місцевого самоврядування, що збільшує їх значення для розвитку відповідної території.

**По-четверте, в період дії воєнного стану органи місцевого самоврядування можуть зазнавати значних обмежень їх діяльності.** Це прямо впливає на їх фінансову автономію, що гарантована відповідно до ст.4 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні».

В цілому фінансова автономія місцевого самоврядування передбачає самостійність місцевих бюджетів, а також відсутність майнової відповідальності коштами відповідного місцевого бюджету за зобов’язання інших органів публічної влади. При цьому самостійність місцевих бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету та правом відповідних органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів, розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

В умовах війни фінансова автономія місцевого самоврядування може бути обмежена через необхідність перерозподілу коштів на першочергові потреби та отримання допомоги від держави та міжнародних партнерів. Приміром, таке обмеження може відбуватись у разі формування військової адміністрації населеного пункту, які згідно ч.2 ст. 15 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» на відповідній території здійснюють повноваження із: (1) запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, (2) забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів, (3) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координації цієї роботи на відповідній території, (4) розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях, (5) складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету та інші.

Водночас, вважаємо, що збереження фінансової спроможності громад є критично важливим для забезпечення їх життєдіяльності, підтримки населення та відновлення після завершення війни.

**Висновки.** Таким чином, нами виокремлені ключові проблеми, що виникають у органів місцевого самоврядування при формуванні фінансової основи діяльності під час війни. Основним способом розв’язання цих проблем має стати пошук нових джерел надходжень до місцевих бюджетів, насамперед, за раху-

нок частини загальнодержавних податків. Втім, ключовою умовою при цьому для держави має бути активна участь органів місцевого самоврядування в оборонних проектах, проектах укріплення інфраструктури територіальної громади. Окремим важливим джерелом ресурсного забезпечення має стати міжнародна допомога, яку залучать органи місцевого самоврядування. Для цього слід внести зміни до законодавства в аспекті прозорості витрачання такої допомоги та звітування.

**Список використаних джерел :**


1. Баштанник О. В. Інституціональна/інституційна спроможність інститутів політичної системи як аналітична категорія та функціональний аспект публічного управління. *Держава та регіони*. 2023. № 2 (80). С. 83–88. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2023/15.pdf
2. Березовська С. В. Правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Дисс. на здобуття наук. ступ. к. ю. н. за спеціальністю: 12.00.07 – (адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право). Одеса: НУ «Одеська юридична академія», 2014. 24 с.
3. Березюк К. Децентралізація: які громади годують Україну, а які – дотаційні. *Чесно*. 22.01. 2022 р. URL: https://www.chesno.org/post/5092
4. Бондарчук Н. В., Поденко О. О. Ресурсне забезпечення місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. *Наукові інновації та передові технології*. № 6. 2025. С. 23–33.
5. Воротін В., Коваль О., Проданик В. Організаційно-правове та ресурсне забезпечення системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. № 3. 2021. С. 73–79.
6. Добровінський А. В. Принципи фінансово-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 46. С. 134–138/
7. Жовнірчик Я. Ф. Ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 9. С. 75–77. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/9_2010/21.pdf
8. Золлер-Вінклер М. Фінансова автономія – основа місцевого самоврядування. *Децентралізація*. 01.06.2021 р. URL:https://decentralization.ua/news/13610
9. Мальцев У. В., Сікорський М. М. Ресурсний потенціал місцевого самоврядування. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. № 75 (4). 2020. С. 166–171.

10. Нестеренко А. А. Принципи формування та правового регулювання матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування в Україні. *Наукові інновації та передові технології*. № 6. 2025. С. 1666–1679.
11. Пирога І. С., Пирога М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2023. Вип. 77. С.117–123.
12. Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них: Постанова КМУ від 14.10.2022. № 1159. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159–2022-%D0%BF#Text
13. Про реалізацію експериментального проекту із створення, впровадження та забезпечення функціонування Єдиної цифрової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови об’єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури: Постанова КМУ від 15.11.2022. № 1286. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-realizaciyu-eksperimentalnogo-proektu-izstvore-a1286
14. Сапожніков В. Проблеми фінансового забезпечення повноважень місцевого самоврядування. *Світ фінансів*. № 2. 2010. С. 160–167.
15. Сеньків Т. В. Самостійність місцевих бюджетів: стан, проблеми та шляхи зміцнення. *Економічний форум*. 2012. № 1. С. 50–58.
16. Сірик З. О., Панухник О. В., Білик Р. Р. Внутрішньо-ресурсний потенціал місцевого самоврядування: особливості використання. Український журнал прикладної економіки. 2020. Том 5. № 3. С. 26–41. DOI: https://doi.org/10.36887/2415-8453-2020-3-3
17. Слободянюк Ю. Роль органів місцевого самоврядування у процесі відбудови України в умовах воєнного стану: проблемні аспекти та перспективи публічного управління. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. Вип. 31. 2024. С. 228–235. DOI: https://doi.org/10.35432/tisb312024314173
18. Тундаєв С. М. Поняття та сутність інституційної спроможності правоохоронних органів України щодо протидії діяльності злочинних спільнот та осіб, що перебувають у статусі підвищеного злочинного впливу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 11. С. 684–689.
19. Україна залучає 200 млн євро від ЄІБ на проєкти відновлення у громадах. Міністерство розвитку громад та територій України. URL:https://mindev.gov.ua/news/ukraina-zaluchaie-200-mln-ievro-vid-ievropeiskoho-investytsiinoho-banku-na-proiekty-vidnovlennia-u-hromadakh-oleksii-kuleba

20. Федюк В. Залучення інвестицій у громаду: механізми, приклади і практичні поради. *Інститут громадянського суспільства*, 31.03.2025. URL: https://www.csi.org.ua/books/zaluchennya-investyczij-u-gromadu-mehanizmy-pryklady-i-praktychni-porady
21. 100 млн євро на проєкти громадам: Мінрозвитку запускає третій етап Програми відновлення за підтримки Європейського інвестиційного банку. 09.01.2025р. URL: https://www.mtu.gov.ua/news/36345.html

**REFERENCES :**

1. Bashtannyk O. V. (2023). ionalna/instytutsiina spromozhnist instytutiv politychnoi systemy yak analitychna katehoriia ta funktsionalnyi aspekt publichnoho upravlinnia. *Derzhava ta rehiony*. № (80). URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2023/15.pdf
2. Berezovska S. V. (2014). Rhuliuvannia finansovoi diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia. Candidate’s thesis : 12.00.07 – (administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo). Odesa: NU «Odeska yurydychna akademiia».
3. Bereziuk K. (2022). Detsentralizatsiia: yaki hromady hoduiut Ukrainu, a yaki – dotatsiini. *Chesno*. URL: https://www.chesno.org/post/5092
4. Bondarchuk N. V., Podenko O. O. (2025). Resursne zabezpechennia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: stan, problemy, perspektyvy. *Naukovi innovatsii ta peredovi tekhnolohii*. № 6.
5. Vorotin V., Koval O., Prodanyk V. (2021). Orhanizatsiino-pravove ta resursne zabezpechennia systemy derzhavnoho upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*. № 3.
6. Dobrovinskyi A. V. (2017). Pryntsypy finansovo-pravovoho zabezpechennia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. Issuer. 46.
7. Zhovnirchyk Ya. F. (2010). Resursne zabezpechennia mistsevoho i rehionalnoho rozvytku. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. № 9. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/9_2010/21.pdf
8. Zoller-Vinkler M. (2021). Finansova avtonomiia – osnova mistsevoho samovriaduvannia. *Detsentralizatsiia*. URL:https://decentralization.ua/news/13610
9. Maltsev U. V., Sikorskyi M. M. (2020). Resursnyi potentsial mistsevoho samovriaduvannia. *Visnyk Khersonskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu*. № 75 (4).
10. Nesterenko A. A. (2025). Pryntsypy formuvannia ta pravovoho rehuliuvannia materialno-finansovoi osnovy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. *Naukovi innovatsii ta peredovi tekhnolohii*. № 6.

11. Pyroha I. S., Pyroha M. I. (2023). Rol mistsevoho samovriaduvannia u vidbudovi v umovakh voiennoho stanu. Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Issuer. 77.
12. Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia, provedennia hromadskoho obhovorennia, pohodzhennia prohram kompleksnoho vidnovlennia oblasti, terytorii terytorialnoi hromady (yii chastyny) ta vnesennia zmin do nykh: Postanova KMU vid 14.10.2022. № 1159. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159–2022-%D0%BF#Text
13. Pro realizatsiiu eksperymentalnoho proektu iz stvorennia, vprovadzhennia ta zabezpechennia funktsionuvannia Yedynoi tsyfrovoi intehrovanoi informatsiino-analitychnoi systemy upravlinnia protsesom vidbudovy obiektiv nerukhomoho maina, budivnytstva ta infrastruktury: Postanova KMU vid 15.11.2022. № 1286. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-realizaciyu-eksperimentalnogo-proektu-iz-stvore-a1286
14. Sapozhnikov V. (2010). Problemy finansovoho zabezpechennia povnovazhen mistsevoho samovriaduvannia. *Svit finansiv*. № 2.
15. Senkiv T. V. (2012). Samostiinist mistsevykh biudzhetiv: stan, problemy ta shliakhy zmitsnennia. *Ekonomichnyi forum*. № 1.
16. Siryk Z. O., Panukhnyk O. V., Bilyk R. R. (2020). Vnutrishno-resursnyi potentsial mistsevoho samovriaduvannia: osoblyvosti vykorystannia. *Ukrainskyi zhurnal prykladnoi ekonomiky*. Voll 5. № 3. DOI: https://doi.org/10.36887/2415-8453-2020-3-3
17. Slobodianiuk Yu. (2024). Rol orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u protsesi vidbudovy Ukrainy v umovakh voiennoho stanu: problemni aspekty ta perspektyvy publichnoho upravlinnia. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia*. Issuer. 31. DOI: https://doi.org/10.35432/tisb312024314173
18. Tundaiev S. M. (2022). Poniattia ta sutnist instytutsiinoi spromozhnosti pravookhoronnykh orhaniv Ukrainy shchodo protydii diialnosti zlochynnykh spilnot ta osib, shcho perebuvaiut u statusi pidvyshchenoho zlochynnoho vplyvu. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. № 11.
19. Ukraina zaluchaie 200 mln yevro vid YeIB na proiekty vidnovlennia u hromadakh. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy. URL:https://mindev.gov.ua/news/ukraina-zaluchaie-200-mln-ievro-vid-ievropeiskoho-investytsiinoho-banku-na-proiekty-vidnovlennia-u-hromadakh-oleksii-kuleba
20. Fediuk V. (2025). Zaluchennia investytsii u hromadu: mekhanizmy, pryklady i praktychni porady. Instytut hromadianskoho suspilstva. URL: https://www.csi.org.ua/books/zaluchennya-investyczij-u-gromadu-mehanizmy-pryklady-i-praktychni-porady
21. 100 mln yevro na proiekty hromadam: Minrozvytku zapuskaie tretii etap Prohramy vidnovlennia za pidtrymky *Yevropeiskoho investytsiinoho banku*. 09.01.2025r. URL: https://www.mtu.gov.ua/news/36345.html

**O. Yu. Lialiuk**

## Problems of Resource Provision for Local Self-Government in the Context of Ukraine’s Post-War Recovery

***Summary.*** *The article examines the main problems of forming the financial and material basis of local self-government and suggests ways to solve them. It points out the ’weaknesses’ of local self-government bodies in a state of war, the specifics of their interaction with state authorities, especially military administrations, and talks about ways to limit local self-government during wartime.*

*The participation of local self-government bodies in recovery processes and the reconstruction of infrastructure facilities is linked to the accumulation of financial resources. Among the key problems of resource provision faced by local self-government bodies in the process of Ukraine’s recovery during martial law, as well as those that will be faced in the post-war period, the following should be mentioned: (1) problems of ensuring the self-sufficiency of territorial communities, (2) the problem of forming sources of income for local budgets, (3) the problem of diversifying the priorities for financing defence projects, (4) problems of restricting the activities, including financial activities, of local self-government bodies during the period of martial law.*

*An analysis of these problems faced by local self-government bodies in establishing a financial basis for their activities during the war has revealed shortcomings in legal regulation and identified areas for improvement.*

*The main way to solve these problems should be to find new sources of revenue for local budgets, primarily through a portion of national taxes. However, a key condition for the state should be the active participation of local self-government bodies in defence projects and projects to strengthen the infrastructure of the territorial community. In addition, an important issue is ensuring the self-sufficiency of territorial communities, primarily by creating a stable social foundation, as well as forming an optimal size of the territory that is managed and within which the financial basis of local self-government bodies is formed. International aid attracted by local self-government bodies should become a separate important source of resource provision. To this end, changes should be made to the legislation in terms of transparency in the use of such aid and reporting.*

***Keywords:*** *local self-government; financial basis of local self-government; resource provision for local self-government; post-war recovery.*

УДК 343.8
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-296

***Л. С. Говоруха,*** *к.ю.н., молодший науковий співробітник Сектору порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID:0009-0006-1616-8344

***К. С. Вакула,*** *студент 5 групи 4 курсу факультету прокуратури Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0009-0009-0932-9885

# ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЧЕРЕЗ ЗАПРОВАДЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ «ПРОКУРОР ГРОМАДИ»

***Анотація.*** *На сучасному етапі державотворення актуальним питанням, що потребує розгляду є залучення інститутів громадянського суспільства до взаємодії з правоохоронними органами, серед яких досить важливе місце займає прокуратура України. Взаємодія органів прокуратури з органами місцевого самоврядування є невід'ємним елементом залучення громадськості до взаємодії з правоохоронними органами для забезпечення законності та правопорядку в державі.*


© Говоруха Л. С., Вакула К. С., 2025

*Взаємодія органів прокуратури та органів місцевого самоврядування дозволяє оперативно вирішувати проблемні питання, що пов’язані з безпекою життєдіяльності громад.*

*Для зміцнення правопорядку та забезпечення стабільного розвитку України на сучасному етапі та в період післявоєнного відновлення важливою є взаємодія між органами прокуратури та органами місцевого самоврядування, що ґрунтується на впровадженні концепції «Прокурор громади».*

***Ключові слова:*** *Концепція «Прокурор громади», прокуратура, громадськість, безпека в громадах, органи місцевого самоврядування.*

**Постановка проблеми**. Взаємодія органів прокуратури з органами місцевого самоврядування є важливим елементом забезпечення законності та правопорядку в Україні. Органи місцевого самоврядування безпосередньо відповідають за вирішення питань місцевого значення, що впливають на якість життя громадян. Прокуратура, як наглядовий орган, забезпечує дотримання законів у діяльності місцевих органів влади, що є ключовим для запобігання корупції, зловживанням повноваженнями та іншим правопорушенням. Актуальність цієї взаємодії зростає в умовах децентралізації, коли органи місцевого самоврядування отримують більше повноважень та ресурсів. Прокуратура повинна забезпечувати, щоб ці повноваження використовувалися відповідно до законодавства України, а інтереси громадян захищалися. Крім того, співпраця між прокуратурою та місцевими органами влади дозволяє оперативно вирішувати проблеми, пов’язані з безпекою, соціальним захистом та іншими аспектами життя громад.

Концепція взаємодії органів прокуратури з громадами («Прокурор громади») затверджена Наказом Генерального прокурора 11 серпня 2023 року № 224 є інноваційним підходом до роботи прокуратури, який робить її більш доступною та орієнтованою на потреби громадян. Основна мета цієї концепції – забезпечити безпеку та правопорядок на місцевому рівні через активну взаємодію з громадами, громадськими організаціями та іншими зацікавленими сторонами. Концепція «Прокурор громади» передбачає, що окремі прокурори будуть відповідати

за конкретні громади, аналізувати причини злочинності та розробляти стратегії для її запобігання, що дозволяє враховувати особливості кожного регіону та забезпечувати більш ефективне вирішення проблем в громадах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами, органами прокуратури та іншими суб’єктами протидії злочинності розглядаються в працях Бурбика В. О., Куйбіди А. А., Лівака А. П., Лялюка О. Ю., Маслової О. В., Солянника К. Є., Стешенко Т. В. та інших.

**Мета** статті полягає в дослідженні актуальності питання взаємодії органів прокуратури з органами місцевого самоврядування на основі Концепції «Прокурор громади» та аналізуванні значення Концепції «Прокурор громади» для забезпечення правопорядку та безпеки в громадах. Стаття спрямована на визначення ключових аспектів та переваг взаємодії органів прокуратури та органів місцевого самоврядування на основі висвітлення інноваційного підходу Концепції «Прокурор громади», який робить роботу прокуратури більш доступною та орієнтованою на потреби громадян для зміцнення правопорядку та підвищення якості життя в громадах.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні в Україні взаємодія органів прокуратури та органів місцевого самоврядування є важливим аспектом забезпечення законності та правопорядку на місцевому рівні. Взаємодія органів прокуратури та органів місцевого самоврядування регулюється Конституцією України [1], Законом України «Про прокуратуру» [9], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [10], Законом України «Про органи самоорганізації населення» [7], Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [8] та іншими нормативно-правовими актами.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» [9] визначено необхідність взаємовідносин між органами прокуратури та органами місцевого самоврядування (зокрема їх реалізує Генеральний прокурор, керівники обласних й окружних прокуратур). Стаття 16 Закону України «Про прокуратуру» встановлює

обов'язок, серед інших, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб поважати незалежність прокурора; стаття 23 Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що прокурор може здійснювати представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення таких інтересів органами місцевого самоврядування. Відповідне представництво надає право прокурору в окремих випадках витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів місцевого самоврядування, а також отримувати від посадових та службових осіб органів місцевого самоврядування усні або письмові пояснення. Закон України «Про прокуратуру» також визначає, що Рада прокурорів України може звертається з пропозиціями про вирішення питань діяльності прокуратури до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При цьому, стаття 91 цього закону вказує, що органи місцевого самоврядування забезпечують розташовані на їх території органи та установи прокуратури відповідними службовими приміщеннями на умовах оренди [4].

Прокуратура України є єдиною системою, яка відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про прокуратуру» [9], виконує функції, передбачені Конституцією України, що спрямовані на захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру»: прокуратура України виконує функції підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, які визначені Законом України «Про прокуратуру» та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України [11]; нагляду за дотриманням законів під час оперативно-розшукової діяльності, дізнання, досудового слідства; виконання судових рішень у кримінальних справах та застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; здійснення міжнародного співробітництва.

Ефективна діяльність прокуратури сприяє зміцненню правопорядку, розвитку демократичного суспільства та забезпеченню верховенства права в Україні.

Прокуратура України постійно працює над покращенням взаємозв’язку з громадянами та збільшенням довіри з боку останніх, однак досягнення мети потребує все більших зусиль. У контексті збройної агресії російської федерації проти України особливого значення набула оперативність і якість реагування прокуратури на запити громадян щодо відновлення справедливості з урахуванням регіональних особливостей. Окрім захисту інтересів держави та забезпечення прав учасників кримінальних проваджень, важливим стало врахування потреб громад, включаючи внутрішньо переміщених осіб, ветеранів війни та військовослужбовців, які також є частиною місцевих спільнот [3].

Передумовами реалізації Концепції «Прокурор громади» слугувала потреба налагодження довгострокового ініціативного партнерства між прокуратурою, органами правопорядку, громадами та громадськими організаціями, зокрема ветеранськими та волонтерськими організаціями, закладами освіти, бізнес-асоціаціями, яке покликане забезпечити ефективне вирішення проблем із безпекою у громадах (підвищення громадської безпеки), запобігання кримінальним правопорушенням і, як результат, поліпшення якості життя членів громад. Усі учасники такої співпраці поділяють мету зробити систему правосуддя більш людиноцентричною, динамічною та доступною, а також краще використовувати громаду як партнера для подолання злочинності. Йдеться також про поглиблення балансу між захистом прав особи, реалізацією запиту суспільства на справедливість, кримінальним переслідуванням і законним покаранням, завдяки налагодженій взаємодії прокуратури, органів правопорядку інших організацій та установ. Концепція створює платформу та нові інструменти для результативного досягнення завдань [5].

Концепція «Прокурор громади» містить низку інновацій, насамперед пов’язаних із новими принципами, цінностями та підходами в роботі прокуратури. Концепція покликана продемонструвати, що прокуратура відкрита до всебічного діалогу з громадами.

Реалізація Концепції базуватиметься на таких основних принципах:

1. Визнання ролі громади як елемента суспільства в гарантуванні громадської безпеки, тобто вирішення проблемних питань протидії злочинності буде здійснюватися із залученням усіх зацікавлених сторін до їх обговорення та визначення пріоритетів.

2. Встановлення та підтримка партнерства між різними органами в межах системи кримінального судочинства, тобто прокуратура сприятиме більш активнішій комунікації та партнерству як з органами правопорядку, так і з громадськістю.

3. Відкритість до співпраці, означає, що прокуратура є відкритою до діалогу і співпраці з інститутами громадянського суспільства, бізнес-асоціаціями, органами місцевого самоврядування задля реалізації завдань та мети Концепції взаємодії органів прокуратури з громадами.

4. Залучення прокуратури до вирішення системних проблем, тобто прокуратура у співпраці з іншими державними органами, громадськими організаціями і громадами здатна вирішувати проблеми, пов'язані як з конкретними видами злочинів, так і зі структурою та динамікою злочинності загалом.

5. Оцінювання результатів діяльності полягає в оцінці якості роботи прокурорів, задіяних у реалізації Концепції взаємодії органів прокуратури з громадами, що здійснюватиметься з урахуванням повноти вжитих заходів, спрямованих на протидію злочинності, зміцнення законності та підвищення рівня безпеки у відповідних громадах [5].

У ході реалізації Концепції «Прокурор громади» безпосередньо в регіонах за участі Офісу Генерального прокурора і обласних прокуратур будуть розроблятися стратегії щодо реагування на потреби конкретних громад, комплексного розв'язання їх проблем. Спільною для цих орієнтованих на громаду стратегій буде спрямованість на поглиблену співпрацю у виявленні проблем та пошуку рішень із представниками громад, громадськими організаціями, ініціативами у сфері правосуддя [5].

Отже, громади зможуть вирізняти пріоритетні для себе проблеми, які потребують вирішення та участі прокурора як партнера; брати участь у вирішенні цих проблем та впровадженні

змін, а також залучати неформальні механізми соціального контролю громади у спосіб, не заборонений законом [5].

Цінністю Концепції «Прокурор громади» є те, що кожен з учасників такої співпраці здобуває переваги. Зокрема, прогнозованими результатами участі прокуратури є зміцнення довіри до відповідних органів, зниження рівня злочинності, посилення ролі громади у забезпеченні виправлення та соціальної реадаптації правопорушників [5].

Співпраця органів прокуратури в межах Концепції «Прокурор громади» не повинна обмежуватися комунікацією і взаємодією лише з членами громад, а повинна спрямовуватися на активний діалог з іншими державними органами влади та органами місцевого самоврядування, урядовими, неурядовими, громадськими організаціями, бізнес-асоціаціями, соціальними службами, які впливають або можуть впливати на зниження рівня злочинності та спроможні вирішувати проблеми пов’язані з якістю життя громади.

Пілотний проєкт впровадження Концепції передбачається в чотирьох регіонах України. Прокурори, які будуть залучені до проєкту, розроблятимуть адаптивні безпекові стратегії, що враховуватимуть особливості кожного регіону чи окремої громади. На основі результатів пілотного проєкту буде доопрацьована Концепція, яка потім буде втілена по всій території України [2].

Очікуваний вплив Концепції «Прокурор громади» полягає в зміцненні довіри до органів прокуратури та правопорядку; зниженні рівня злочинності в громадах; покращенні рівня якості життя мешканців громад через вирішення локальних проблем; впровадженні найкращих міжнародних стандартів у сфері правосуддя.

Як зазначив колишній Генеральний прокурор України Андрій Костін: «Безпека громади – це спокій її мешканців, отже – основа для розвитку. А сильна громада – це вже основа успішної країни. Тому не зупиняємося. Працюємо для розбудови майбутньої мирної та безпечної європейської України». Тому, однією з ключових ініціатив Офісу Генерального прокурора є впровадження саме Концепції «Прокурор громади», тому що дана

ініціатива спрямована на налагодження довгострокового партнерства між прокуратурою, органами правопорядку, громадами та громадськими організаціями, включаючи ветеранські та волонтерські об’єднання, заклади освіти та бізнес-асоціації задля ефективного вирішення проблем безпеки в громадах, запобіганні злочинності та покращенні якості життя мешканців відповідних громад [2].

В Концепції «Прокурор громади» особлива увага приділяється взаємодії органів прокуратури з інститутами громадянського суспільства, зокрема через поглиблення комунікації з медіа та громадськістю. Це випливає з принципів прозорості та відкритості, що зазначені в Концепції «Прокурор громади». Прозорість і відкритість засвідчують цілеспрямоване прагнення налагодження системної комунікації з населенням та іншими зацікавленими суб’єктами щодо усунення проблем, які виникають та позначаються на якості життя громади. А принципи системності та комплексності, що визначені в Концепції «Прокурор громади» спрямовані на проведення всебічного аналізу злочинності у громаді для вироблення стратегії щодо протидії цьому антисуспільному явищу. Нові критерії зазначені в Концепції, щодо оцінювання роботи прокурорів передбачають урахування результатів роботи, пов’язаних із результатами розслідування кримінальних проваджень, а отже, зниження рівня злочинності, тим самим підвищує рівень громадської безпеки та порядку в межах громади.

Для успішної реалізації Концепції «Прокурор громади» необхідним є забезпечення чіткого механізму взаємодії органів прокуратури з органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями. Що включає в себе по-перше, розробку нормативно-правової бази, яка регулюватиме порядок та форми взаємодії між органами прокуратури, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями; по-друге, проведення навчання для прокурорів, які будуть працювати з громадами та по-трете, забезпечення прозорості та відкритості в роботі прокурорів для підвищення довіри громадян.

**Висновки.** Взаємодія органів прокуратури з органами місцевого самоврядування на основі впровадження Концепції «Про-

курор громади» є важливим кроком у напрямку зміцнення правопорядку, забезпечення безпеки та покращення якості життя громадян. Ініціативи визначені Концепцією взаємодії органів прокуратури з громадами сприяють створенню людиноцентричної системи правосуддя, яка враховує потреби та інтереси кожного громадянина. Саме реалізація цих заходів дозволить зміцнити довіру громадян до органів влади та забезпечить стабільний розвиток України в період післявоєнного відновлення України.

У ході реалізації Концепції «Прокурор громади» посилиться партнерство між прокуратурою, іншими державними органами, громадою, громадськими організаціями, закладами освіти, міжнародними партнерами та бізнес-асоціаціями для системного вирішення проблем громад, буде підвищено рівень громадської безпеки, а також буде підвищено якість життя представників громад.

Успішне впровадження інструментів і принципів Концепції «Прокурор громади» забезпечить належне додержання найкращих світових стандартів та стандартів Європейського Союзу у сферах правосуддя та правопорядку.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
2. Пилип В. Адміністративно-правові засади взаємодії прокуратури України з інститутами громадянського суспільства. *Адміністративне право і процес*. № 3 (42). 2023. С. 16–27. URL: file:///C:/Users/HP/Downloads/789-Article%20Text-1370-1-10-20240220.pdf
3. Плюсква А. В., Никеруй З. Б. Втілення Концепції «Прокурор громади» в діяльності органів прокуратури. *Процесуальне та криміналістичне забезпечення досудового розслідування*: тези доп.учасн. наук.-практ. семінару (29 листоп. 2024 р.). Львів: ЛьвДУВС. 2024. С.104–109. URL:file:///C:/Users/HP/Downloads/29_11_2024.pdf
4. Приварський Ю. Ю. Взаємодія органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів в умовах воєнного стану. *Priority areas of research in the scientific activity of teachers:* proceedingsofthe VIII Internationalscientificandpracticalconference (February 27 – March 01, 2024) Zagreb, Croatia. 2024. С. 72–76. URL: https://isg-konf.com/wp-content/uploads/2024/02/PRIORITY-AREAS-OF-RESEARCH-IN-THE-SCIENTIFIC-ACTIVITY-OF-TEACHERS.pdf#page=73

5. Про затвердження Концепції взаємодії органів прокуратури з громадами («Прокурор громади»): наказ Генерального прокурора України від 11.08.2023 р. № 224. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0224905-23#Text
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1997, № 24, ст.170. Дата оновлення 05.03.2025 р. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
7. Про органи самоорганізації населення: Закон Українивід 11.07.2001 р.№ 2625-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 48, ст. 254. Дата оновлення 15.11.2024 р. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625–14#Text
8. Про правовий режим воєнного стану: Закон Українивід 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2015, № 28, ст.250. Дата оновлення 08.02.2025 р. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389–19#Text
9. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2015, № 2–3, ст.12. Дата оновлення 04.04.2025 р. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697–18#Text
10. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон Українивід 07.06.2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 33, ст. 175. Дата оновлення 01.08.2021 р. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493–14#Text
11. Цивільний процесуальний Кодекс України:Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2004, № 40–41, 42, ст.492. Дата оновлення 09.04.2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618–15#Text

**REFERENCES :**

1. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP)*, 1996, № 30, art. 141. Data onovlennia 01.01.2020 r. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
2. Pylyp V. (2023). Administratyvno-pravovi zasady vzaiemodii prokuratury Ukrainy z instytutamy hromadianskoho suspilstva. *Administratyvne pravo i protses.* № 3 (42). URL: file:///C:/Users/HP/Downloads/789-Article%20Text-1370-1-10-20240220.pdf
3. Pliuskva A. V., Nykerui Z. B. (2024). Vtilennia Kontseptsii «Prokuror hromady» v diialnosti orhaniv prokuratury. Protsesualne ta kryminalistychne zabezpechennia dosudovoho rozsliduvannia: tezy dop.uchasn. nauk.-prakt. seminaru (29 lystop. 2024 r.). Lviv: LvDUVS. URL:file:///C:/Users/HP/Downloads/29_11_2024.pdf

4. Pryvarskyi Yu. Yu. 2024). Vzaiemodiia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia ta pravookhoronnykh orhaniv v umovakh voiennoho stanu. Prioritysreasofresearchinthescientificactivityofteachers: proceedingsofthe VIII Internationalscientificandpracticalconference (February 27 – March 01, 2024) Zagreb, Croatia. URL: https://isg-konf.com/wp-content/uploads/2024/02/PRIORITY-AREAS-OF-RESEARCH-IN-THE-SCIENTIFIC-ACTIVITY-OF-TEACHERS.pdf#page=73
5. Pro zatverdzhennia Kontseptsii vzaiemodii orhaniv prokuratury z hromadamy («Prokuror hromady»): nakaz Heneralnoho prokurora Ukrainy vid 11.08.2023 r. № 224. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0224905-23#Text
6. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP)*, 1997, № 24, art.170. Data onovlennia 05.03.2025 r. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text
7. Pro orhany samoorhanizatsii naselennia: Zakon Ukrainyvid 11.07.2001 r. № 2625-III. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP)*, 2001, № 48, art. 254. Data onovlennia 15.11.2024 r. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625–14#Text
8. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainyvid 12.05.2015 r. № 389-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP)*, 2015, № 28, art.250. Data onovlennia 08.02.2025 r. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389–19#Text
9. Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r. № 1697-VII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (BBP)*, 2015, № 2–3, art.12. Data onovlennia 04.04.2025 r. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697–18#Text
10. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Zakon Ukrainyvid 07.06.2001 r. № 2493-III. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2001, № 33, art. 175. Data onovlennia 01.08.2021 r. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493–14#Text
11. Tsyvilnyi protsesualnyi Kodeks Ukrainy:Zakon Ukrainy vid 18.03.2004 r. № 1618-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* (*BBP*), 2004, № 40–41, 42, art.492. Data onovlennia 09.04.2025 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618–15#Text

**L. S. Govorukha, K. S. Vakula**

**The Interaction of Prosecutor’s Offices and Local Self-Government Bodies Through the Introduction of the Concept of a «Community Prosecutor»**

***Abstract.*** *At the present stage of state-building, an urgent issue that needs to be considered is the involvement of civil society institutions in cooperation with*

*law enforcement agencies, among which the Prosecutor's Office of Ukraine plays a very important role. Cooperation between prosecutors' offices and local self-government bodies is an integral element of engaging the public in interaction with law enforcement agencies to ensure law and order in the country.*

*Interaction between the prosecutor's office and local self-government bodies allows for prompt resolution of problematic issues related to community safety. Local governments deal with issues of local importance, and the prosecutor's office ensures that the law is observed in the activities of local governments. Such interaction is especially important in the context of decentralisation, when local authorities are given a wider range of powers.*

*In order to strengthen law and order and ensure the stable development of Ukraine at the present stage and in the period of post-war reconstruction, it is important to interact between the prosecutor's office and local self-government bodies, based on the implementation of the Community Prosecutor Concept.*

*The Community Prosecutor concept is aimed at creating a long-term partnership between the prosecutor's office, law enforcement agencies, communities, NGOs, including veterans' and volunteer organisations, educational institutions and business associations. Such interaction is intended to increase public safety, prevent criminal offences and, as a result, improve the quality of life of citizens. All participants in the cooperation share a common goal – to make the justice system more human-centred, accessible and effective by engaging communities in the fight against crime.*

*Cooperation between prosecutors and local authorities is an important element of ensuring law and order in Ukraine. Local governments are directly responsible for addressing local issues that affect the quality of life of citizens. The prosecutor's office, as a supervisory body, ensures compliance with the law in the activities of local authorities, which is key to preventing corruption, abuse of power and other offences.*

*The relevance of this interaction is growing in the context of decentralisation, when local governments receive more powers and resources. The prosecutor's office must ensure that these powers are used in accordance with Ukrainian law and that the interests of citizens are protected. In addition, cooperation between the prosecutor's office and local authorities allows for prompt resolution of problems related to security, social protection and other aspects of community life.*

***Keywords:*** *Concept of 'Community Prosecutor', prosecutor's office, public, safety in communities, local self-government bodies.*

УДК [342.4:342.77]
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-308

***О. А. Попрошаєва**, к.ю.н., доцент кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування*
*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*
*ORCID ID : 0000-0002-3910-964X*

***К. С. Рудницька**, студентка 2 курсу, 8 групи, факультет прокуратури Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID: 0009-0001-4400-6020

# КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СТАНІВ У КРАЇНАХ АЗІЇ

***Анотація.** У статті здійснено комплексне дослідження правового регулювання надзвичайного стану в країнах Азії, зокрема в Індії, В'єтнамі, Південній Кореї та Японії. Проаналізовано конституційні засади введення надзвичайного стану, механізми його реалізації, особливості обмеження прав і свобод громадян, а також баланс між забезпеченням національної безпеки та дотриманням демократичних принципів.*

***Ключові слова:** конституційне регулювання, надзвичайний стан, конституції країн Азії, аналіз практик різних країн Азії.*

**Актуальність тематики**. Конституційне регулювання надзвичайних станів є однією з ключових гарантій стабільності


© Попрошаєва О. А. , Рудницька К. С., 2025

правопорядку та функціонування державної влади у кризових умовах. Надзвичайний стан, як правовий режим, передбачає тимчасове обмеження конституційних прав та свобод громадян, а також розширення дискреційних повноважень державних органів з метою забезпечення національної безпеки та правопорядку. Разом з тим, питання правової природи цього інституту, меж конституційного регулювання, співвідношення національних та міжнародних правових стандартів, а також проблеми забезпечення принципу верховенства права в умовах надзвичайного стану залишаються дискусійними у сучасній юридичній науці. У країнах Азії механізми запровадження та здійснення надзвичайного стану суттєво відрізняються залежно від правової традиції, політичного устрою, ступеня демократичності інститутів влади. З одного боку, можна спостерігати збереження жорстко централізованих моделей (наприклад, у Китаї, В’єтнамі, Саудівській Аравії), де надзвичайний стан використовується як засіб консолідації державної влади, а з іншого – демократичні правові підходи (наприклад, у Японії, Індії, Південній Кореї), що обмежують повноваження виконавчої влади через судовий контроль та парламентський нагляд. З огляду на це, виникає необхідність комплексного аналізу конституційного регулювання надзвичайних станів у країнах Азії для виявлення загальних тенденцій, проблем правозастосування.

**Метою** статті є аналіз конституційних механізмів регулювання надзвичайних станів у країнах Азії крізь призму верховенства права, дотримання прав людини та забезпечення балансу між публічними інтересами і конституційними свободами. Зокрема, дослідження спрямоване на виявлення особливостей правового статусу державних органів під час надзвичайного стану.

**Аналіз використаних джерел**. Дослідження конституційного регулювання надзвичайних станів у юридичній науці здебільшого здійснюється зарубіжними правниками. Важливий внесок у розробку теоретичних засад цієї проблематики зробили такі науковці, як Ramraj V., який заклав основи концепції надзвичайного стану в рамках теорії суверенітету, та Arun K, який досліджував питання правової обґрунтованості надзвичайних за-

ходів і межі дискреції виконавчої влади [5]. У працях Шанкара С. розглядається досвід Індії у запровадженні надзвичайного стану [12, с.105], а в дослідженнях Даса Б. Ч. проводиться порівняльний аналіз конституційних положень про надзвичайний стан в Індії [3, с.234]. Додатково, Мюллер С. пропонує неороманську модель надзвичайного стану, яка охоплює правові та політичні аспекти застосування надзвичайних заходів [10, с.289]. У контексті В’єтнаму Дат Б. Т. [4, с.80] досліджує, як законодавче регулювання надзвичайних станів корелює з обмеженням конституційних прав. У свою чергу, Фенвік М. [6, с.341] аналізує межі конституціоналізму при застосуванні надзвичайних заходів у Японії. Таким чином, сучасна наукова література демонструє багатовекторний підхід до питання надзвичайних станів, досліджуючи їхню правову природу, конституційні обмеження та політичні наслідки у різних країнах світу. Разом з тим, окремі аспекти запровадження та правового регулювання надзвичайних станів розглядалися й українськими науковцями. Зокрема, Протасенко К. [11, с.114] проаналізував основні нормативно-правові акти, що регулюють запровадження надзвичайного стану в Україні. Також значний внесок у дослідження порядку і підстав введення правового режиму надзвичайного стану здійснили Ковалів М. В., Рутар А. І. та Павлишин Ю. В. [7, с.188], які у своїй спільній статті розглянули питання законодавчого врегулювання та практичної реалізації надзвичайних повноважень в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «надзвичайний стан» має два основних значення. По-перше, це раптова або несподівана ситуація, що вимагає негайних заходів реагування (emergency), критична ситуація (crisis), необхідність екстрених дій (exigency). По-друге, це особливий державно-правовий режим, що запроваджується у разі виникнення загрозливих обставин [5]. Державно-правове регулювання надзвичайного стану відіграє важливу роль у забезпеченні національної безпеки в країнах Азії, оскільки дозволяє державним органам оперативно реагувати на кризові ситуації, що загрожують громадському порядку, економічній стабільності та конституційному ладу. Уведенню надзвичайного стану передує виникнення певних обставин, що ста-

новлять загрозу для держави або суспільства. У західній правовій доктрині питання підстав для його введення досліджували німецькі науковці А. Хаманн і Х. Фольц. Вони виокремили ключові умови для запровадження цього режиму. Зокрема, А. Хаманн виділив такі підстави: 1) збройний напад на країну; 2) масові заворушення, спрямовані на підрив конституційного ладу; 3) загрози громадській безпеці; 4) значні страйки у критично важливих галузях економіки;

5) дестабілізація діяльності державних установ та підприємств, що забезпечують життєдіяльність населення; 6) серйозні економічні кризи.

Водночас Х. Фольц наголошував на інших аспектах, зокрема: 1) зовнішня загроза з боку іноземних держав, у тому числі можливість військового вторгнення або діяльність агентів впливу; 2) внутрішні заворушення та спроби державного перевороту; 3) порушення функціонування органів влади, що може бути викликане внутрішніми політичними кризами; 4) страйки державних службовців; 5) податкові протести; 6) серйозні економічні та фінансові труднощі [1, с.134].

Порівняльно-правовий аналіз національних правових систем азійських країн демонструє значну варіативність у регулюванні режимів надзвичайного стану. Наприклад, в Індії, Індонезії, Йорданії, Пакистані, Південній Кореї, Таїланді та Філіппінах застосовується концепція власне надзвичайного стану, який запроваджується у випадках серйозної загрози для національної безпеки. У В’єтнамі та Пакистані діє режим воєнного стану, що активується у разі зовнішньої агресії або внутрішніх збройних конфліктів. У Китаї та Бангладеш використовують категорію «стану суспільної небезпеки», що передбачає широкі повноваження для органів влади у разі масових заворушень або стихійних лих. Дослідження конституцій 36 країн, проведене під егідою ООН, дозволило визначити сім основних груп обставин, за яких може бути запроваджений надзвичайний стан, що є актуальними й для держав Азії [10, с.156]: зовнішня загроза, включаючи міжнародні конфлікти, війни, загрозу вторгнення; внутрішні збройні конфлікти, повстання або заколоти; загроза громадському порядку; загроза конституційному ладу; стихійні

лиха; економічні кризи; порушення функціонування критично важливих галузей економіки та державних установ.

Таким чином, правове регулювання надзвичайного стану в країнах Азії відображає необхідність швидкого реагування на внутрішні та зовнішні загрози, враховуючи політичні, соціальні та економічні особливості кожної країни. Особливого значення набуває порівняльне вивчення моделей конституційного регулювання надзвичайного стану у різних країнах, зокрема Індії та В’єтнамі, Південній Кореї, Японії.

Надзвичайний стан в Індії регулюється положеннями Конституції, а не законодавчими актами чи виконавчими наказами. Так, відповідно до розділу XVIII Конституції Індії передбачено три типи надзвичайних станів: національний, штатний та фінансовий. На центральному рівні Конституція Індії забезпечує поділ влади між виконавчою (очолюваною Президентом), законодавчою (Парламент) і судовою (Верховний суд Індії) гілками [12, с.205].

Відповідно до статті 352 Конституції Індії, Президент наділений повноваженнями оголосити національний надзвичайний стан за наявності «серйозної надзвичайної ситуації, яка загрожує безпеці Індії або будь-якої її частини, внаслідок війни, зовнішньої агресії або збройного повстання». У разі оголошення такого стану, адміністративні та законодавчі функції штатів виконуються відповідно виконавчою владою Союзу та Парламентом Союзу. Під час війни або зовнішньої агресії Президент може призупинити дію статті 19 Конституції, що забезпечує основні свободи, включаючи свободу слова і вираження поглядів. Крім того, право звернення до суду щодо порушення основних прав, за винятком статей 20 і 21, також може бути призупинено [3, с.241].

Процедура оголошення надзвичайного стану передбачає суворі механізми контролю. Зокрема, Президент може видати прокламацію лише після отримання письмових інструкцій від Кабінету Міністрів. Прокламація потребує затвердження або ратифікації з боку законодавчого органу протягом одного місяця. Надалі, обидві палати Парламенту повинні підтверджувати продовження надзвичайного стану кожні шість місяців. Отже,

виконавча влада залишається обмеженою завдяки контролю Парламенту ex post.

Другий тип надзвичайного стану, передбачений статтею 356 Конституції Індії, дозволяє Президенту оголосити штатний надзвичайний стан (президентське правління) у разі неспроможності уряду штату діяти згідно з Конституцією. У такому випадку Президент перебирає на себе всі або частину функцій уряду штату, а законодавчі повноваження переходять до Парламенту. Прокламація автоматично втрачає чинність через два місяці, якщо не буде затверджена Парламентом, а подальше продовження можливе лише кожні шість місяців і не більше одного року без наявності загрози національній безпеці.

Третій тип надзвичайного стану стосується фінансової ситуації і передбачений статтею 360 Конституції Індії. Президент може оголосити фінансовий надзвичайний стан у разі загрози фінансовій стабільності або кредиту Індії [12, с.205]. В такому випадку виконавча влада Союзу отримує повноваження надавати розпорядження штатам щодо забезпечення фінансової дисципліни, включаючи можливість зменшення заробітної плати державних службовців, зокрема суддів. Гарантії у цьому випадку аналогічні тим, що передбачені для штатного надзвичайного стану.

Оголошення надзвичайного стану у В’єтнамі включає два етапи: етап прийняття рішення та етап оголошення. Згідно з Конституцією В’єтнаму, повноваження прийняття рішення належить Національним Зборам або Постійному комітету Національних Зборів, тоді як оголошення здійснює Президент. Положення, що регулюють надзвичайний стан, визначаються як Конституцією й законами, так і підзаконними нормативними документами, зокрема Постановою про надзвичайні ситуації 2000 року та Декретом 71/2002 [13, с.33].

В’єтнамська модель конституційного регулювання надзвичайного стану також закріплена в Конституції. Водночас, В’єтнам не використовує принцип розподілу влад і систему стримувань і противаг, що відрізняє його від інших держав. Відсутність незалежного законодавчого органу унеможливлює парламентський контроль за реалізацією встановленого надзвичай-

ного стану. Крім того, конституційний перегляд також відсутній, оскільки соціалістична правова традиція В’єтнаму розглядає законодавство як вираження волі народу, що виходить за межі судового контролю.

Згідно зі статтею 88(5) Конституції В’єтнаму 2013 року, Президент має повноваження проголошувати або скасовувати надзвичайний стан у випадках, коли Постійний комітет Національних Зборів не може зібратися. У В’єтнамі відсутні часові обмеження щодо тривалості надзвичайного стану, що створює ризики зловживання владою. Відсутність механізмів конституційного перегляду означає, що акти, ухвалені в період надзвичайного стану, не підлягають судовому оскарженню, що потенційно створює загрозу правам людини [9, с.142].

Конституція Республіки Корея (Південна Корея) встановлює правові механізми регулювання надзвичайних станів, забезпечуючи баланс між захистом державної безпеки та гарантуванням основних прав громадян. Основні положення щодо оголошення та реалізації надзвичайних станів викладені у розділах Конституції, які визначають повноваження Президента, Парламенту та судових органів у таких ситуаціях.

У Південній Кореї Конституція передбачає кілька типів надзвичайних станів, включаючи військовий, надзвичайний (економічний або політичний) та фінансовий. Кожен з них має чітко визначену правову процедуру оголошення та встановлює особливі режими державного управління. Згідно зі статтею 77 Конституції, Президент має право оголосити військовий надзвичайний стан у разі збройного нападу, загрози війни чи серйозної загрози національній безпеці. Прокламація такого стану повинна бути затверджена Національними зборами (Парламентом) протягом 30 днів з моменту оголошення. У разі незатвердження, надзвичайний стан автоматично припиняється. Під час військового надзвичайного стану уряд отримує розширені повноваження, зокрема можливість обмеження деяких прав і свобод, необхідних для захисту держави. Стаття 76 Конституції передбачає можливість оголошення надзвичайного стану у разі серйозної економічної кризи, стихійного лиха або інших надзвичайних ситуацій, що можуть загрожувати стабільності дер-

жави. Президент має право видавати декрети, що мають силу закону, для забезпечення належного управління ситуацією. Такі декрети повинні бути представлені для затвердження Парламентом [9, с.167]. Парламент має право скасувати або змінити ці декрети, забезпечуючи ex post контроль над діяльністю виконавчої влади. Конституція також передбачає можливість оголошення фінансового надзвичайного стану у разі загрози стабільності державної фінансової системи. У такому випадку уряд може запроваджувати спеціальні фінансові заходи, включаючи контроль над бюджетними витратами, фінансовими потоками та валютним курсом.

Конституція Республіки Корея встановлює чіткі правові механізми регулювання надзвичайних станів, спрямовані на забезпечення балансу між потребою в ефективному управлінні кризовими ситуаціями та запобіганням зловживанням владою. Відповідно до конституційних положень, оголошення надзвичайного стану є прерогативою Президента, однак його здійснення супроводжується низкою конституційних обмежень та процедурних гарантій. Парламентський контроль є одним із ключових інструментів забезпечення законності під час надзвичайного стану. Всі прокламації про запровадження надзвичайного стану та пов'язані з ними нормативні акти підлягають обов'язковій ратифікації Національними зборами. Парламент має повноваження скасовувати або змінювати дію урядових актів, виданих у період надзвичайного стану, що забезпечує демократичний нагляд за виконавчою владою. Важливим елементом є також тимчасовість дії надзвичайного стану: Конституція передбачає обмеження його тривалості та встановлює вимогу періодичного підтвердження доцільності його продовження. Це запобігає можливості безстрокового зловживання надзвичайними повноваженнями. Судовий контроль є ще одним важливим механізмом забезпечення верховенства права в умовах надзвичайного стану. Конституційний суд Республіки Корея уповноважений здійснювати перевірку законності як самої прокламації надзвичайного стану, так і урядових актів, що обмежують права та свободи громадян. Судовий розгляд у таких справах спрямований на забезпечення відповідності

державних рішень конституційним принципам та запобігання порушенням основоположних прав людини. Особливе значення в умовах надзвичайного стану має забезпечення гарантій прав людини. Конституція Республіки Корея встановлює, що навіть під час надзвичайного стану не можуть бути обмежені базові права, такі як право на життя, заборона катувань, право на справедливий судовий розгляд та право на захист у суді. Ці положення мають імперативний характер і є невід’ємною частиною конституційного порядку. Таким чином, навіть в умовах кризи, держава зобов’язана дотримуватися фундаментальних прав і свобод людини, що забезпечує збереження демократичних принципів та правопорядку.

Узагальнюючи, конституційне регулювання надзвичайних станів у Республіці Корея характеризується наявністю ефективних запобіжників проти зловживань владою, забезпеченням парламентського та судового контролю, а також гарантіями дотримання базових прав людини. Така система сприяє збереженню демократичних стандартів навіть в умовах надзвичайної ситуації, забезпечуючи законність, верховенство права та захист прав громадян.

Конституційне регулювання надзвичайних станів у Південній Кореї демонструє високий рівень правової культури та забезпечення демократичних стандартів. Встановлені процедури спрямовані на запобігання зловживанням владою та гарантування захисту основних прав людини. Система контролю, яка включає парламентський нагляд, судовий контроль і обмеження у часі, забезпечує баланс між необхідністю захисту держави та дотриманням принципів правової держави.

Конституційне регулювання надзвичайних станів у Японії має специфічні особливості, що відображають історичний контекст та прагнення держави до обмеження концентрації владних повноважень. Конституція Японії, ухвалена у 1947 році, не містить розгорнутого розділу про надзвичайні стани, що зумовлено прагненням уникнути авторитаризму, який мав місце в історії держави до Другої світової війни.

Відповідно до статті 41 Конституції Японії, Парламент є «найвищим органом державної влади та єдиним законодавчим

органом» [8, с.12]. Це положення визначає, що будь-які дії виконавчої влади під час надзвичайного стану повинні ґрунтуватися на законах, прийнятих парламентом. Конституція не надає виконавчій владі прямого повноваження оголошувати надзвичайний стан, однак діє низка спеціальних законів, що регулюють порядок реагування на надзвичайні ситуації, зокрема Закон про основи цивільного захисту, Закон про протидію стихійним лихам та Закон про особливі заходи щодо реагування на загрози національній безпеці. Відповідно до зазначених законодавчих актів, Уряд Японії має повноваження вживати спеціальні заходи у випадках, коли існує загроза життю громадян, економічній стабільності або територіальній цілісності держави. Такі заходи можуть включати евакуацію населення, обмеження пересування, розподіл ресурсів та інші адміністративні дії. Однак усі такі дії мають бути здійснені у суворій відповідності до законодавчих процедур і підлягають парламентському контролю. Законодавство також передбачає необхідність затвердження відповідних заходів Національним парламентом. У разі, якщо парламент не може зібратися для затвердження заходів, Кабінет міністрів може прийняти тимчасові рішення, які підлягають затвердженню парламентом на найближчій сесії. Таким чином, забезпечується принцип верховенства парламенту і недопущення узурпації влади виконавчими органами. Окрему роль у системі контролю за владними повноваженнями відіграє судова влада. Конституційний суд Японії має право здійснювати судовий контроль за діями виконавчої влади, перевіряючи їх на відповідність Конституції та законам. Зокрема, суд може скасувати акти, що суперечать основним правам громадян або виходять за межі встановлених законом повноважень. Гарантії захисту прав людини мають ключове значення у правовому регулюванні надзвичайних станів. Конституція Японії гарантує недоторканність основних прав, таких як право на життя, свободу і недоторканність особи, право на справедливий судовий розгляд. Навіть під час надзвичайних ситуацій ці права не можуть бути обмежені, за винятком випадків, прямо передбачених законом і лише у межах, необхідних для забезпечення громадської безпеки.

**Висновки.** Аналіз конституційного регулювання надзвичайних станів у країнах Азії, зокрема в Індії, В’єтнамі, Південній Кореї та Японії, слід відзначити наявність суттєвих відмінностей, обумовлених специфікою їхніх політичних систем, історичного розвитку та правових традицій. Індійська модель вирізняється високим рівнем нормативної деталізації процедур оголошення та продовження надзвичайного стану, що супроводжується жорстким парламентським і судовим контролем. Конституція Індії встановлює чіткі обмеження щодо термінів дії надзвичайного стану та передбачає низку гарантій для забезпечення захисту основних прав і свобод, що сприяє запобіганню зловживанням владними повноваженнями.

У В’єтнамі правове регулювання надзвичайного стану демонструє централізований характер управління та домінування виконавчої влади, що обумовлено політичною системою країни. Хоча законодавство передбачає певні гарантії, зокрема щодо забезпечення безпеки громадян, рівень контролю та процедурних обмежень є менш розвиненим, що створює потенційні ризики для забезпечення прав людини в умовах надзвичайного стану.

У Південній Кореї конституційна модель забезпечує баланс між необхідністю оперативного реагування на загрози та збереженням демократичних принципів. Встановлені механізми парламентського контролю, періодичного перегляду дії надзвичайного стану, а також судового нагляду за законністю рішень виконавчої влади відіграють важливу роль у запобіганні зловживанням. Крім того, Конституція Південної Кореї гарантує збереження основних прав і свобод навіть в умовах надзвичайного стану, що є ключовим елементом демократичного правопорядку.

Японія характеризується обмеженим конституційним регулюванням надзвичайного стану, покладаючись переважно на спеціальне законодавство. Такий підхід забезпечує гнучкість, проте водночас викликає дискусії щодо необхідності посилення конституційних гарантій і контролю за діями виконавчої влади. Відсутність чітко закріплених процедур у Конституції Японії може створювати виклики у забезпеченні належного балансу між безпекою держави та дотриманням прав людини.

Отже, аналізовані моделі демонструють різні підходи до конституційного регулювання надзвичайного стану. Найбільш розвиненими з точки зору запобігання зловживанням і забезпечення правового порядку є моделі Індії та Південної Кореї. У В'єтнамі та Японії існує потреба в подальшому вдосконаленні правового регулювання, спрямованого на посилення контролю за діями виконавчої влади та зміцнення гарантій захисту прав людини. Усі ці особливості мають бути враховані в рамках порівняльно-правових досліджень та при розробці ефективних механізмів забезпечення законності в умовах надзвичайних станів.

**Список використаних джерел:**


1. Ackerman D. M. The President's Powers in Time of War: A Brief Overview. Congressional Research Service P. M. Ackerman. Washington : CRS. 1991. 18 January.
2. Constitutional Theories of Emergency Powers and their Limits: Perspectives from Vietnam, India and Canada. Vietnamese Journal of Legal Sciences. 2021. Voll. 4, № 1. P. 1–33. DOI: 10.2478/vjls-2021–0006. URL: https://sciendo.com/article/10.2478/vjls-2021–0006
3. Das B. C. Emergency provisions in the Indian Constitution: A study in comparative analysis. *The Indian Journal of Political Science*. 1977. Voll 38.2. P. 237–252. URL: http://www.jstor.org/stable/41854792
4. Dat Bui Tien. Making law on state of emergency in vietnam: from the perspective of constitutional rights limitation. *Journal*. 2017. Voll 1. 22 p. URL: https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0004/3401959/Dat-Bui_Paper.pdf
5. Emergency Powers in Asia: Exploring the Limits of Legality / edited by Victor V. Ramraj, Arun K. Thiruvengadam. Cambridge: *Cambridge University Press*, 2009. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511770630
6. Fenwick M. Emergency powers and the limits of constitutionalism in Japan. *Emergency Powers in Asia*. *KYUSHU Iniversity*. URL:https://kyushu-u.elsevierpure.com/en/publications/emergency-powers-and-the-limits-of-constitutionalism-in-japan
7. Shankar S. The State of Emergency in India: *Cambridge University Press*. 2019. URL: https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/state-of-emergency-in-india-bockenfordes-model-in-a-subnational-context/EA28C669DB9E9B12D4254B9606AAE95D
8. Singhvi A. M., Gautam K. Emergency Powers in India // The Law of Emergency Powers: Comparative Common Law Perspectives. 2020. URL: https://www.researchgate.net/publication/346519505_The_Law_of_Emergency_Powers_Comparative_Common_Law_Perspectives

9. Ковалів М. В., Рутар А. І., Павлишин Ю. В. Порядок і підстави введення правового режиму надзвичайного стану. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*, 2015, № 2. С. 180–188. URL: http://journals.lvduvs.lviv.ua/index.php/law/issue/view/40/37
10. Протасенко К. Огляд нормативно-правової бази режиму надзвичайного стану в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 1. С. 107–114

**REFERENCES :**

1. Ackerman D. M.(1991). The President's Powers in Time of War: A Brief Overview. Congressional Research Service P. M. Ackerman. Washington : CRS.
2. *Constitutional Theories of Emergency Powers and their Limits: Perspectives from Vietnam, India and Canada*. *Vietnamese Journal of Legal Sciences*. 2021. Voll. 4, № 1. DOI: 10.2478/vjls-2021–0006. URL: https://sciendo.com/article/10.2478/vjls-2021–0006
3. Das B. C. (1977). Emergency provisions in the Indian Constitution: A study in comparative analysis. *The Indian Journal of Political Science*. Voll 38.2. URL: http://www.jstor.org/stable/41854792
4. Dat Bui Tien. (2017). Making law on state of emergency in vietnam: from the perspective of constitutional rights limitation. *Journal*. Voll 1. URL: https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0004/3401959/Dat-Bui_Paper.pdf
5. *Emergency Powers in Asia: Exploring the Limits of Legality* / edited by Victor V. Ramraj, Arun K. (2009). Thiruvengadam. Cambridge: *Cambridge University Press*. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511770630
6. Fenwick M. *Emergency powers and the limits of constitutionalism in Japan*. *Emergency Powers in Asia. KYUSHU Iniversity*. URL:https://kyushu-u.elsevierpure.com/en/publications/emergency-powers-and-the-limits-of-constitutionalism-in-japan
7. Shankar S. (2019). *The State of Emergency in India: Cambridge University Press. URL:* https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/state-of-emergency-in-india-bockenfordes-model-in-a-subnational-context/EA28C669DB9E9B12D4254B9606AAE95D
8. Singhvi A. M., Gautam K. (2020). *Emergency Powers in India*. *The Law of Emergency Powers: Comparative Common Law Perspectives*. URL: https://www.researchgate.net/publication/346519505_The_Law_of_Emergency_Powers_Comparative_Common_Law_Perspectives
9. Kovaliv M. V., Rutar A. I., Pavlyshyn Yu. V. (2015). Poriadok i pidstavy vvedennia pravovoho rezhymu nadzvychainoho stanu. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. Seriia yurydychna,*

№ 2. URL: http://journals.lvduvs.lviv.ua/index.php/law/issue/view/40/37
10. Protasenko K. (2009). Ohliad normatyvno-pravovoi bazy rezhymu nadzvychainoho stanu v Ukraini. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*. № 1.

**O. A. Poproshaieva, K. S. Rudnytska**

**Constitutional regulation of states of emergency in asian countries**

***Abstract :*** *The article presents a comprehensive comparative legal analysis of the regulation of the state of emergency in selected Asian countries: India, Vietnam, South Korea, and Japan. The relevance of the study lies in the need to identify effective legal models for responding to crisis situations amid the growing global threats of political, security, natural, or economic nature. The author examines the phenomenon of the state of emergency in two dimensions: first, as an objective emergency situation (e.g., catastrophe, armed conflict, threat to the constitutional order), and second, as a special legal regime characterized by the temporary concentration of governmental powers and the restriction of constitutional rights and freedoms to ensure safety and stability.*

*The study analyzes the classification of states of emergency based on the doctrine of Western European legal scholars (A. Hamann, H. Foltz), who identify the typical grounds for their introduction: armed conflicts, civil unrest, economic crises, mass strikes, epidemics, major natural disasters, etc. Each of the examined countries demonstrates its unique model of emergency legal regime, reflecting its historical and cultural context, political system, and level of democratic development. India provides for three types of emergency: national, state, and financial.*

*The Constitution of India strictly regulates the procedure for introducing the regime, clearly defining the powers of the President, Parliament, and Council of Ministers. Mechanisms for parliamentary control and time limits are established to prevent the concentration of power. In Vietnam, under the current Constitution, the decision to declare a state of emergency is made by the National Assembly or its Standing Committee and announced by the President. However, in the absence of independent judicial oversight and with a de facto concentration of power in the executive branch, there is a risk of excessive restriction of citizens’ rights. In South Korea, the President may declare a state of emergency, but*

*an essential requirement is the immediate notification of the National Assembly, which must subsequently approve or reject the imposed regime.*

*The Constitution guarantees the protection of fundamental rights even during the state of emergency and provides oversight mechanisms to prevent abuse of power. The Japanese model is characterized primarily by legislative regulation. Key acts, such as the Act on Special Measures for Disaster Management and the Act on Anti-Terrorism Measures, define the grounds, procedures, and limits of government actions. Parliamentary control is also a key condition for the implementation of an emergency regime.*

*In conclusion, the author emphasizes the importance of establishing a balanced model of emergency legal regime that enables effective responses to threats without violating the principles of the rule of law, human rights, and the separation of powers. The experience of Asian countries can be useful for improving Ukrainian legislation in the context of the current security situation. The article serves as a valuable resource for scholars, legislators, and law enforcement professionals dealing with constitutional law, public administration, and national security issues.*

***Key words:*** *constitutional regulation, state of emergency, constitutions of Asian countries, comparative analysis of practices in Asian countries.*

УДК 342.4
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-323

***З. С.-М. Ях'яєв,*** *аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID:0009-0003-7706-9575

# ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ОРГАНІЗАЦІЇ ЗАСІДАНЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ТА ПЕРША СЕСІЯ

***Анотація.*** *У статті досліджено історичний розвиток організації засідань Верховної Ради України, зокрема порядок відкриття першої сесії після проведення виборів. Проаналізовано конституційно-правову базу, що регламентувала цю процедуру в різні періоди, зокрема положення Конституції Української РСР 1978 року (у редакції, чинній до 1996 року), а також норми чинної Конституції України. Виявлено суттєві відмінності між радянською та сучасною організацією роботи парламенту, що стосуються порядку скликання першої сесії, відкриття першого її засідання, ролі Тимчасової президії Верховної Ради, правомочності та повноважності парламенту та інше.*

*Детально проаналізовано зміни, внесені до Регламентів Верховної Ради починаючи з 1990 року, які стосувалися таких аспектів, як порядок відкриття першого засідання, роль тимчасової президії Верховної Ради, місце державної символіки, порядок ухвалення рішень, зокрема процедурних, та рішень про включення питань до порядку денного.*

*На основі дослідження зроблено висновок про поступову еволюцію процедур організації першої сесії Верховної Ради, що сприяло зміцненню парламентаризму в Україні..*

© Ях'яєв З. С.-М., 2025

***Ключові слова:*** *форми роботи Верховної Ради України, перша сесія, засідання, Регламент*

**Постановка проблеми.** З боку наукового співтовариства вивченню механізму організації засідань Верховної Ради України, зокрема під час першої сесії, в розрізі історії приділяється недостатньо уваги. Втім, вивчення саме такого аспекту, що стосується організаційних форм діяльності парламенту, дає змогу встановити тяглість та еволюцію підходів щодо розуміння яким чином має функціонувати єдиний законодавчий орган України.

Починаючи з першого (дванадцятого) скликання Верховної Ради конституційно-правова база, що встановлювала спосіб організації роботи парламенту, активно змінювалась як у негативний бік, так і в сенсі вдосконалення. Проте чинна конституційно-правова база й нині містить слабкі місця, зокрема в рамках організації засідань парламенту під час першої сесії, і лише з вивченням історичного розвитку організаційних форм діяльності Верховної Ради можна чітко сформулювати шляхи їх вдосконалення.

**Мета.** Метою дослідження є провести порівняльний аналіз положень, що регламентують процедуру організації засідань Верховної Ради України, зокрема під час першої сесії, на прикладі Основних Законів України та Регламентів Верховної Ради України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед фундаментальних праць, присвячених організації засідань Верховної Ради України, слід виділити роботу Журавського В., де докладно описується процес становлення і розвитку українського парламентаризму [1]; також дослідження Развадовскої М. на тему організаційно-правових форми роботи парламенту [8]. На основі ж чинного Регламенту Верховної Ради України проводив дослідження Матейчук Р., вивчалась процедура організації і проведення пленарних засідань [4].

Робота на тему історичного розвитку організації засідань Верховної Ради України має доповнити наукову базу з означених питань.

**Виклад основного матеріалу.** Порівняльний аналіз конституційно-правової основи організації засідань Верховної Ради України, зокрема під час першої сесії, логічно почати з Основних Законів держави. Так, аналіз здійснюватиметься на основі Конституції (Основного Закону) України від 20 квітня 1978 року № 888-IX в редакції, чинній на день прийняття нової Конституції України (тобто 28.06.1996) [2] та, власне, поточної редакції чинної Конституції України [3].

Частиною 1 статті 99 Конституції (№ 888-IX) встановлювалось, що новообрана Верховна Рада України скликається на першу сесію протягом двох місяців після виборів. Формулювання «два місяці після виборів» видається вкрай нечітким, особливо порівнюючи його з тим, що застосовується в частині 3 статті 82 чинної Конституції. Так, встановлено строк у тридцять днів від дня офіційного оголошення результатів виборів. Таке положення є більш вдалим з огляду на правову визначеність меж встановленого строку та його тривалість. Два місяці – доволі великий проміжок часу, зумовлений особливостями організації влади в Українській Радянській Соціалістичній Республіці (Конституція приймалась у 1978 році), де роль Верховної Ради не була визначальною і потреби в якнайшвидшому початку її роботи не існувало.

Інший аспект – чинна Конституція передбачає, що новообраний парламент самостійно збирається на першу сесію. Конституція ж № 888-IX уповноважувала скликати новообраний парламент Президію Верховної Ради України – фактично вищий орган державної влади УРСР. Навіть така дрібниця допомагає осягнути концептуальну відмінність ієрархічності влади радянської та незалежної України.

У цьому сенсі коротко слід зазначити і про скликання чергових сесій Верховної Ради. Чинна Конституція встановлює дві дати початку скликання чергових сесії парламенту, яке відбувається автоматично. Натомість Конституція № 888-IX знову уповноважувала на це Президію Верховної Ради. Її роль помітна і в контексті скликання позачергових сесій.

Відповідно до частини 2 статті 99 Конституції № 888-IX відкриття першого засідання Верховної Ради покладалось на Голову Центральної виборчої комісії по виборах народних депутатів. Чинний Основний Закон (частина 4 статті 82) уповноважив на це найстаршого за віком народного депутата України, що також говорить про самодостатність єдиного законодавчого органу незалежної України.

Частина 2 статті 99 Конституції № 888-IX закріплювала й те, що до обрання Голови Верховної Ради перше засідання парламенту веде «обрана Верховної Радою президія». Не слід плутати цю президію з Президією Верховної Ради, адже перша – виключно тимчасовий орган, який в окремий період головує на пленарних засіданнях Верховної Ради під час першої сесії, а друга – постійний орган парламенту з широкими повноваженнями, що перестав існувати із прийняттям Конституції 1996 року.

Положення щодо тимчасової президії відсутні в чинній Конституції, проте містяться в Регламенті Верховної Ради України від 10 лютого 2010 року. Місце тимчасових президій в організації засідань парламенту під час першої сесії із 1990 року і до сьогодні може стати предметом окремого дослідження. Однак спільну рису можна виокремити вже зараз – тимчасова президія функціонує до обрання Голови Верховної Ради України.

Питання повноважності новообраної Верховної Ради України у Конституції № 888-IX не передбачалось, на відміну від положень чинного Основного Закону. Як відомо, парламент є повноважним за умови обрання 2/3 народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради (450 мандатів). Втім, частина 2 статті 104 старої Конституції встановлювала дещо подібні обмеження в контексті правомочності парламенту приймати рішення. Так, правомочність обумовлювалась трьома вимогами:

– на засіданні мають бути присутні щонайменше 2/3 народних депутатів України від їхньої фактичної кількості,

– фактична кількість встановлювалась на рівні обраних народних депутатів, повноваження яких *визнані* і *не припинені* у встановленому законом порядку,

– на засіданні мала бути присутня більшість народних депутатів від конституційного складу парламенту, тобто 226 обранців щонайменше.

Частиною третьою встановлювалось, що закони, постанови та інші акти Верховної Ради України приймаються більшістю від *фактичної* кількості народних депутатів України. Застосовуючи ці положення до сьогоднішнього дня, для прийняття законів було б достатньо 201 голосу народних депутатів, так як їхня фактична кількість – 400 осіб (станом на 05.03.2025) [11]. Щонайменше, за Конституцією № 888-IX, для прийняття закону чи постанови було необхідно всього лише 114 голосів народних обранців.

Прив'язка до фактичної кількості народних депутатів, а не до конституційного складу парламенту, ставить під питання реалізацію представницької функції законодавчого органу та є вкрай недосконалим механізмом забезпеченням його діяльності.

Ще одна недосконалість Конституції № 888-IX в рамках організації засідань парламенту полягає у відсутності положень, які б закріплювали:

– відкритість засідань Верховної Ради та підстави проведення закритого засідання,

– декларування, що будь-які рішення парламенту приймаються виключно на пленарних засіданнях,

– особисте голосування народних депутатів України на засіданнях.

Примітно, що всі вищезазначені аспекти регламентуються положеннями лише однієї статті чинної Конституції – 84.

Як можна зрозуміти, навіть на рівні Конституцій організація проведення засідань Верховної Ради України суттєво відрізняється, має характерні риси. Ще більше унікальних аспектів, які б розкривали еволюцію організації засідань можна побачити у Регламентах Верховної Ради України. Так, до порівняння пропонуються Тимчасовий регламент засідань Верхо-

вної Ради Української РСР дванадцятого скликання від 22 травня 1990 року в останній чинній редакції (далі – Тимчасовий регламент) [7]; Регламент Верховної Ради України від 27.07.1994 № 129/94-ВР, в останній чинній редакції (далі – Регламент 1994 року) [9, 10]; Регламент Верховної Ради України від 16 березня 2006 року (визнано неконституційним Рішенням Конституційного Суду України), в останній чинній редакції (далі – Регламент 2006 року) [6]; та чинний Регламент Верховної Ради України від 10 лютого 2010 року (далі – чинний Регламент) [5].

Почати пропонується з визначення місця Гербу, Прапору та Гімну України на засіданнях Верховної Ради. Так, преамбула Тимчасового регламенту закріплювала, що на час пленарних засідань у Сесійному залі встановлюється Державний прапор України. Важливо, що таке положення містилось у преамбулі з моменту прийняття Тимчасового регламенту 22 травня 1990 року. Таке положення слід характеризувати як прогресивне, таке, що відображає національну самосвідомість українців та рух України до здобуття незалежності. Наприклад, у Регламенті Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 25 березня 1980 року будь-які згадки про державні символи України були відсутні.

На жаль, те саме можна констатувати, аналізуючи положення Регламенту 1994 року. Незважаючи на те, що Тимчасовим регламентом передбачалось, що остаточно питання встановлення Державного прапору мав закріпити постійний Регламент, цього так і не відбулось. Регламент 1994 року не містить жодних згадок про місце державних символів на сесіях Верховної Ради України.

Ситуація була виправлена лише з прийняттям Регламенту 2006 року, де передбачено, що сесії Верховної Ради починаються і завершуються виконанням у залі засідань Державного Гімну України (частина 3 статті 9). А відповідно до частини 11 статті 161: «У залі засідань на урочистому засіданні Верховної Ради з приводу складення присяги Українському народові новообраним Президентом України після відкриття засідання та перед його закриттям виконується Державний Гімн України».

Ідентичні положення містить і чинний Регламент (частина 3 статті 9 та частина 11 статті 166 відповідно).

Відсутність обов'язку виконання Державного Гімну України у Тимчасовому регламенті та Регламенті 1994 року може пояснюватись відсутністю затвердженого законом тексту і музики Гімну, що відбулось лише у 2003 році. Однак Регламент 1994 залишався чинним до 2006 року і жодних змін до нього в контексті Гімну прийнято не було [10].

Цікавою в історичній перспективі видається процедура прийняття рішень про включення питань до порядку денного. У Тимчасовому регламенті така процедура описана вкрай невдало: «рішення... приймається більшістю – 1/3 голосів від фактичної кількості народних депутатів» (частина 7 статті 1). По-перше, знову використовується прив'язка до фактичної кількості народних депутатів. По-друге, виходячи з логіки побудови формулювань у Тимчасовому регламенті (див. частину 5 статті 1), рішення приймається саме 1/3 голосів. Проте навіщо законодавець представляє «більшість» як 1/3 – незрозуміло [7].

Регламент 1994 року встановлював різну кількість голосів народних депутатів, необхідних для прийняття рішення про включення питання до порядку денного. Це залежало від того, чи був затверджений в цілому порядок денний. Так, у випадку ще не затвердженого порядку денного для прийняття рішення було достатньо 1/3 голосів депутатів від їх, знову-таки, фактичної кількості (частина 3 статті 2.4.3). А відповідно до частини 5 статті 2.4.4 рішення про розгляд на засіданні питання, не включеного до порядку денного, приймається більшістю голосів народних обранців від їх фактичної кількості [9].

Чинний Регламент продублював положення Регламенту 2006 року. Як відомо, проект постанови про затвердження порядку денного сесії приймається в цілому більшістю народних депутатів від *конституційного* складу парламенту (частина 3 статті 22 обох Регламентів). Відповідно, аналогічна кількість голосів необхідна і для прийняття рішення про включення (виключення, перенесення) питань до вже затвердженого порядку денного (частина 2 статті 23 обох Регламентів). Відносно Тим-

часового регламенту[7] та Регламенту 1994 року можна виокремити 2 головні відмінності:

1) кількість голосів, необхідна для прийняття рішення, залежить не від фактичної кількості народних депутатів, а від конституційного складу Верховної Ради України;

2) на відміну від Регламенту 1994 року включення питання до вже затвердженого порядку денного не вимагає більшої кількості голосів депутатів.

І останнє, про що йтиметься в дослідженні – рішення з процедурних питань. Тимчасовий регламент передбачав унікальну процедуру прийняття таких рішень. Частиною 8 статті 1 встановлювалось, що рішення з процедурних питань приймається більшістю голосів народних депутатів *присутніх на засіданні*. При цьому не враховувались голоси «утримався» і «не голосував». Це може пояснюватись тим, що процедурні рішення мають прийматися швидко, не вимагаючи консенсусу значної кількості народних депутатів. Однак прив’язка до присутніх на засіданні означала, що кожного разу необхідна кількість голосів відрізнятиметься, що могло потягнути за собою численні непорозуміння та затримки. Це жодним чином не сприяє пришвидшенню роботи парламенту під час засідань.

На жаль, Регламент 1994 року містив той самий недолік. Однак у цьому випадку рішення з процедурних питань приймалось більшістю голосів депутатів, *які взяли участь у голосуванні;* враховувались лише голоси «за», «проти» та «утримався» (частина 1 статті 3.2.3).

Нарешті точну кількість голосів для прийняття процедурного рішення встановив Регламент 2006 року, положення якого перейшли й до чинного. Відповідно до частини 1 статті 49 обох Регламентів такі рішення приймаються 1/3 голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

**Висновки.** Організація засідань Верховної Ради України регулярно видомзмінювалась із плином часу. Це можна простежити, вивчаючи як відповідні положення Конституцій України, що були чинними в період незалежної України, так і аж чотирьох Регламентів Верховної Ради. Примітно, що три з них не були затверджені законом, а лише вводились у дію прийнят-

тям постанов. На рівні з цим Регламенти містили значну кількість положень, які на сьогодні видаються архаїчними та дещо неоптимальними, що може говорити про відносно невисокий рівень юридичної культури та техніки молодої держави. Однак наразі становище конституційно-правової бази, що регламентує процедуру організації засідань Верховної Ради України, зокрема під час першої сесії, відчутно прогресує, а наведене дослідження сприятиме її подальшому розвитку.

**Список використаних джерел:**


1. Журавський В. С. Становлення і розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми). Київ: Парламентське вид-во, 2002. 344с.
2. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : Закон Верховної Ради УРСР № 888-IX від 20.04.1978 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1978. № 18. Ст. 268. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888–09#Text
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України.(ВВР). 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
4. Матейчук Р. І. Процедура організації і проведення пленарних засідань Верховної Ради України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. 2015. Вип. 6(1). С. 49–52. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_6%281%29__13
5. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14–15, № 16–17, ст.133. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861–17#Text
6. Про Регламент Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради від 16 березня 2006 року N 3547-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, № 23, № 24–25, ст.202. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3547–15#Text
7. Про Тимчасовий регламент засідань Верховної Ради України дванадцятого скликання: Постанова Верховної Ради від 22 травня 1990 року № 6-XII. Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1990, № 25, ст.391. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6–12#Text
8. Развадовская М. В. Організаційно-правові форми роботи Верховної Ради України. Право і Безпека. 2004. Т. 3, № 4. С. 155–158. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2004_3_4_43

9. Регламент Верховної Ради України (Розділ 1 – розділ 4) від 27.07.1994 № 129а/94-ВР. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129%D0%B0/94-%D0%B2%D1%80/ed20060415#Text
10. Регламент Верховної Ради України (Розділ 5 – розділ 11) від 27.07.1994 № 129б/94-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129%D0%B1/94-%D0%B2%D1%80#Text
11. Чисельність Народних депутатів України. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: https://arm.navs.edu.ua/books/konst_pu/rozdil/rozdil8.html

**References :**

1. Zhuravskyi, B. C. (2002). Stanovlennia i rozvytok ukrainskoho parlamentaryzmu (teoretychni ta orhanizatsiino-pravovi problemy). Kyiv: Parlamentske vyd-vo.
2. Konstytutsiia (Osnovnyi Zakon) Ukrainskoi Radianskoi Sotsialistychnoi Respubliky : Zakon Verkhovnoi Rady URSR № 888-IX vid 20.04.1978 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR*. 1978. № 18. art. 268. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888–09#Text
3. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy.(VVR)*. 1996. № 30 art. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
4. Mateichuk, R. I. (2015). Protsedura orhanizatsii i provedennia plenarnykh zasidan Verkhovnoi Rady Ukrainy. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Seriia : Yurydychni nauky*. Issue 6(1). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_6%281%29__13
5. Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 10 liutoho 2010 r. № 1861-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2010, № 14–15, № 16–17, art.133. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861–17#Text
6. Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy: Postanova Verkhovnoi Rady vid 16 bereznia 2006 r. № 3547-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2006, № 23, № 24–25, art.202. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3547–15#Text
7. Pro Tymchasovyi rehlament zasidan Verkhovnoi Rady Ukrainy dvanadtsiatoho sklykannia: Postanova Verkhovnoi Rady vid 22 travnia 1990 r. № 6-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR (VVR)*, 1990, № 25, art.391. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6–12#Text
8. Razvadovskaia, M. V. (2004). Orhanizatsiino-pravovi formy roboty Verkhovnoi Rady Ukrainy. *Pravo i Bezpeka*. Voll 3, № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2004_3_4_43
9. Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy (Rozdil 1 – rozdil 4) vid 27.07.1994 r. № 129a/94-VR. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129%D0%B0/94-%D0%B2%D1%80/ed20060415#Text

10. Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy (Rozdil 5 – rozdil 11) vid 27.07.1994 r. № 129b/94-VR. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/129%D0%B1/94-%D0%B2%D1%80#Text
11. Chyselnist Narodnykh deputativ Ukrainy. Ofitsiinyi portal Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: https://arm.navs.edu.ua/books/konst_pu/rozdil/rozdil8.html

**Z. S.-M. Yakhiaiev**

**Historical Development of the Organization of Meetings of the Verkhovna Rada of Ukraine : General Provisions and the First Session**

***Summary.*** *The study aims at conducting a comparative analysis of the provisions regulating the procedure for organizing meetings of the Verkhovna Rada of Ukraine, in particular during the first session, using the example of the Fundamental Laws of Ukraine and the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine.*

*The article examines the historical development of the organization of meetings of the Verkhovna Rada of Ukraine, in particular, the procedure for opening the first session after the elections. The author analyzes the constitutional and legal framework that regulated this procedure in different periods, in particular, the provisions of the Constitution of the Ukrainian SSR of 1978 (in the version in force until 1996), as well as the provisions of the current Constitution of Ukraine. The author reveals significant differences between the Soviet and modern organization of the work of the Parliament, including the procedure for convening the first session, opening of its first meeting, the role of the Temporary Presidium of the Verkhovna Rada, the powers and authority of the Parliament, etc.*

*Among other shortcomings of the Constitution No. 888-IX in the organization of parliamentary meetings, it was noted that the reference to the actual number of MPs, rather than the constitutional composition of the parliament, which was often used in the context of decision-making, quorum, etc., calls into question the implementation of the representative function of the legislature and is an extremely imperfect mechanism for ensuring its activities. Another drawback is the absence of provisions that would enshrine*

*– the openness of the Verkhovna Rada's sessions and the grounds for holding a closed session,*

*– declaration that any decisions of the Parliament are made exclusively at plenary sessions,*

*– personal voting of MPs at the meetings.*

*In addition to the Constitutions, the study compared the provisions of the following acts: Temporary Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR of the Twelfth Convocation of May 22, 1990, in the latest effective version; Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine of 27.07.1994 No. 129/94-VR, in the latest effective version; Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine of March 16, 2006 (declared unconstitutional by the decision of the Constitutional Court of Ukraine), in the latest effective version; Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine of February 10, 2010.*

*The author analyzes in detail the amendments made to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada since 1990, which concerned such aspects as the procedure for opening the first session, the role of the temporary presidium of the Verkhovna Rada, the place of state symbols, the procedure for making decisions, including procedural decisions, and decisions on the inclusion of issues on the agenda. Particular attention is paid to the analysis of problematic aspects of the previous regulations, in particular, the expansion (relative to the provisions of the Constitution) of the dependence of the Parliament on the actual number of MPs, which could complicate the decision-making process, including procedural ones.*

*Based on the study, the author concludes that the procedures for organizing the first session of the Verkhovna Rada have gradually evolved, which has contributed to strengthening parliamentarism in Ukraine. At the same time, it is noted that certain aspects remain controversial, and the current regulatory provisions require further improvement to ensure greater efficiency in the work of the Verkhovna Rada of Ukraine during its meetings.*

***Keywords:*** *forms of work of the Verkhovna Rada of Ukraine, first session, meetings, Rules of Procedure*

УДК 342.7:340.1:302
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-325

***А. В. Падалка,*** *аспірант 3 року навчання НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0009-0004-7982-1086

# ДЖЕРЕЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ЄС ЩОДО СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ В СИСТЕМІ ACQUIS COMMUNAUTAIRE

***Анотація.*** *Стаття присвячена дослідженню системи джерел конституційного права ЄС щодо соціального діалогу як складової acquis communautaire. Такий аналіз здійснений крізь призму характеристик унікальності правової системи ЄС та на основі розуміння феномену спільних цінностей, які знайшли своє відображення в acquis як «надбанні Спільноти».*

***Ключові слова:*** *соціальний діалог, правова система, acquis communautaire, право ЄС, джерела конституційного права, спільні цінності, законодавство, принципи права, судове рішення, держава-член.*

**Постановка проблеми.** Правова система Європейського Союзу сформувалася на основі поєднання як досвіду європейських правових систем, так і елементів міжнародного права і внутрішньодержавного права держав-членів ЄС. Наслідком унікальної генерації стало відображення на всіх рівнях правової системи

© Падалка А. В., 2025

ЄС не лише основоположних загальнолюдських правових принципів, але й спільних цінностей ЄС,що міцно пов'язується з феноменом acquis communautaire.

Враховуючи тісний зв'язок інституту соціального діалогу в частині його ґенези,розвитку та правового забезпечення з ліберальними правами і свободами людини, соціал-демократією, ринковою економікою, правовою державою, європейською соціальною моделлю та європейським конституціоналізмом, в механізмі забезпечення спільних цінностей ЄС соціальний діалог посідає особливе місце. Це знаходить своє відображення, у тому числі, у правових формах, тобто джерелах конституційного права ЄС, які на рівні засад соціального діалогу посідають вагоме і конкретне місце в змісті і структурі acquis ЄС.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Окремим аспектам проблематики правового забезпечення соціального діалогу у ЄС, а також значення acquis communautaire в праві ЄС приділили в своїх працях увагу українські та зарубіжні дослідники, включаючи А. Алієву-Барановську, Л. Богачову,О. Бориславську, О. Вишнякова,В. Давиденко, У. Грицяк, І. Дахно, Д. Дзвінчук, І. Дір, Б. Дойн, П. Карре, С. Каспар, С. Кашкіна, В. Кериз, М. Ковалів, Т. Комарову, Л. Ланцова,О. Лисенко, Л. Луць, О. Москаленко, В. Муравйова, О. Ніканорову, І. Орловську, Р. Петрова, О. Петроє, О. Пістрякевич, О. Поплавську, Дж. Ріфф, Е. Ролен, Д. Сагач, О. Святун, О. Сердюк, Я. Сімутіну, К. Смирнову, Т. Тимчишина, О. Трагнюк, О. Шпакович, М. Штаєрт, І. Яворську, І. Яковюка та ін. Втім дослідження цих феноменів у їх діалектичному взаємозв'язку є **актуальною** проблемою, що пояснюється як постійним розвитком системи джерел права ЄС, так і потребою України в адаптації національного законодавства, зокрема, щодо соціального діалогу, згідно європейських стандартів. Озвучене і складає **мету** цієї статті.

**Виклад основного матеріалу.** Запорукою стабільного правового порядку і прогресивного правового розвитку ЄС є забезпечення правової однорідності ЄС. Важливою складовою правової системи ЄС, що забезпечує функціонування ЄС як правової спільноти, є його спільні цінності,тобто європейські стандарти, які «є не лише загальним орієнтиром для його діяльності, а у

першу чергу упорядковують поведінку ЄС як суб’єкта права в цілому та держав-членів ЄС» [15, с. 45].

Стрижнем цих європейських спільних цінностей є фундаментальні ліберальні права та свободи людини, демократичні принципи державного устрою і європейського врядування, правова і соціальна держава, принципи адміністративного права європейських держав тощо [див.: 15, с. 58]. Саме в межах правової системи ЄС набули довершеного правового забезпечення нові інститути та інноваційні засоби захисту прав людини в умовах ринкової економіки, включаючи інститут соціального діалогу, який справедливо вважається одним із фундаментальних інститутів європейського соціал-демократичного конституціоналізму. З цього приводу Я. Сімутіна відзначає, що «соціальний діалог є невіддільним елементом національних правових традицій усіх держав – членів ЄС і фундаментальною компонентою європейської соціальної моделі. Він дає змогу соціальним партнерам активно долучатися, зокрема шляхом укладення угод, до розробки європейської соціальної політики й політики у сфері зайнятості» [22, с. 5].

Таке значення соціального діалогу в системі європейських спільних цінностей В. Давиденко пояснює тим, що «хоча в процесі як становлення, так і розширення ЄС погляди на основні критерії забезпечення соціальних гарантій і методів їх досягнення в різних країнах були різні, все ж, на переконання більшості вчених, в них є багато спільного», що знаходить своє відображення на рівнях «спільності проблем», «спільності підходів» та «спільності політики» ЄС [11, с. 67–68]. Передумови цього – у проходженні усіма країнами Європи процесу індустріалізації «подібними шляхами розвитку» тау споріднених тенденціях в державах на етапі їх входження до ЄС, що «дозволяє припускати відносну уніфікацію ідеології, тенденцій культурного та історичного розвитку різних країн», зокрема, у питаннях соціально-економічного захисту працівників і членів їх сімей [11, с. 68], тобто того, що складає основу предмету соціального діалогу.

Учені підкреслюють, що основу механізму забезпечення спільних цінностей ЄС складає дотримання державами-членами положень конституційних актів ЄС, основних принципів

функціонування ЄС, а також використання в своїй діяльності acquis communautaire [див.: 15, с. 57]. Феноменальна особливість правової системи ЄС полягає у тому, що в її основу покладене acquis communautaire *(акі комюнотер)* (або синонімічні йому поняття «Community acquis», «Union acquis», «acquis») (з французької – «надбання спільноти», «те, що досягнуто в рамках Співтовариства»), яке і забезпечує цілісність правової системи ЄС через обов’язкове однакове застосування права ЄС країнами-членами і третіми країнами, які прагнуть інтеграції до ЄС [див.: 20, с. 61–63].

Acquis є правовим доробком ЄС, який включає законодавство (у широкому розумінні цього поняття), прийняте в межах трьох «стовпів» Співтовариства, тобто в рамках Європейських Спільнот, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки, і політики у сфері юстиції та внутрішніх справ, а також визначені в установчих договорах ЄС спільні цілі. В статті 3 (1) Договору про Європейський Союз (1992) acquis було проголошене як одна з цілей та основ функціонування ЄС, опора його інституційної системи: «Союз має єдину інституційну структуру, що забезпечує узгодженість та тяглість діяльності, спрямованої на досягнення його цілей, і водночас шанування та розвиток acquis communautaire», а у статті 43(1)(c) було закріплена можливість використання державами-членами інституцій, процедур і механізмів ЄС за умови шанування acquis communautaire [див.: 13].

Сьогодні acquis ЄС складається з понад 14 тисяч різних законодавчих актів і майже 9 тисяч рішень Європейського Суду (приблизно 150 000 сторінок правових актів) [12, с. 350]), і зазнає постійного вдосконалення під впливом викликів часу. Для зручності користування та спрощення розуміння сфер його впровадження державами-членами acquis ЄС було піддано уніфікації, результатом якої стала його структуризація у вигляді 6 тематичних кластерів, які стосуються основоположних прав та свобод; внутрішнього ринку; конкурентоспроможності та інклюзивного зростання; «зеленого «порядку денного та сталого взаємозв’язку; ресурсів, сільського господарства та єдності; зовнішніх відносин тощо, які, у свою чергу, представлені на сьогодні у 35 главах [1].

В ухваленому 26 червня 2002 року програмному Повідомленні «Європейський соціальний діалог, сила для інновацій та змін» щодо посилення своєї ролі в європейській стратегії економічних і соціальних реформ Європейська комісія у Розділі 3 «Соціальний діалог та розширення, вирішальний виклик для Союзу» підкреслила, що «соціальний діалог закріплений в Договорі та є невід'ємною частиною acquis communautaire» [5, с. 19].

В структурі acquis ЄС джерела конституційного права щодо соціального діалогу після шостого етапу розширення ЄС розміщені в Главі 19 «Соціальна політика та зайнятість» (до 2007 року ця глава мала номер 13), яка відноситься до кластеру 3 «Конкурентоспроможність та інклюзивне зростання» [див.: 12, с. 350, 354]. Це підкреслює визнання інструментальної і правової ролі інституту соціального діалогу як спільної європейської цінності в процесі формуванням майбутнього Європейської Спільноти і його розвитку на основі різноманітних інклюзивних технологій. На підтвердження цього 5 березня 2025 року, в день підписання з європейськими міжгалузевими соціальними партнерами нового Пакту про європейський соціальний діалог (2025) на основі Тристоронньої декларації про процвітаючий європейський соціальний діалог (Декларації соціального партнера Вал Дюшес) (2024), Європейська комісія підкреслила, що «соціальний діалог є невід'ємною частиною нашої європейської соціальної моделі та відіграє вирішальну роль у підтримці конкурентоспроможності європейських підприємств, ...та забезпеченні соціальної справедливості. Соціальний діалог лишається важливим інструментом для забезпечення адаптації ринків і працівників до цифрових і кліматичних змін» [16] .

Глава 19 acquis ЄС включає мінімальні стандарти у сферах трудового права, рівності, здоров'я та безпеки на роботі та протидії дискримінації. Держави-члени беруть участь у соціальному діалозі на європейському рівні та в політичних процесах ЄС у сферах політики зайнятості, соціальної інтеграції та соціального захисту. Європейський соціальний фонд є головним фінансовим інструментом, за допомогою якого ЄС підтримує реалізацію своєї стратегії зайнятості та сприяє зусиллям із соціальної інтеграції [1].

Специфіка правового регулювання ЄС в межах acquis communautaire розкривається, насамперед, крізь призму джерел права, ядром системи яких в ЄС виступають джерела конституційного права. Останні визначаються з широких позицій як «спосіб існування найбільш суттєвих і загальних правил поведінки (зовнішня форма їх виразу), які володіють власними ознаками й регулюють постійні відносини конституційного характеру» [10, с. 14], або, коротше, як «форми вираження норм конституційного права» [19, с. 51].

До складових acquis ЄС відносять такі джерела конституційного права, як зміст, принципи та політичні цілі договорів, прийнятих у ЄС, сукупність яких складає так званий «базовий acquis» [19, с. 26–43]; законодавство, яке прийняте у рамках укладання договорів; прецеденти, що були розроблені та прийняті Судом ЄС; декларації, резолюції та регламенти альянсу; заходи, розроблені у рамках застосування спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, а також у галузі юстиції та внутрішніх справ; міжнародні договори ЄС з іншими країнами, а також угоди, які укладають держави-члени ЄС, і які стосуються діяльності альянсу [2].

Особливість системи джерел конституційного права ЄС щодо соціального діалогу у межах acquis обумовлена, окрім іншого, багаторівневістю структури ЄС – вході міждержавної інтеграції в його межах відбулося об'єднання елементів «міжнародного права і внутрішньодержавного права держав-членів ЄС з їх самостійними джерелами і принципами», внаслідок чого сформувалася унікальна система джерел права, яка відрізняється від класичних систем національного та міжнародного права «гнучкістю і різноманітністю способів формування правових норм, а також засобів їх вираження та фіксації» [15, с. 44]. При цьому, на відміну від слабо структурованого міжнародного права, в якому відсутній вичерпний перелік джерел та їх ієрархія, праву ЄС притаманні відносна вичерпність та ієрархічність джерел права, організованість, систематизованість і внутрішня узгодженість. А від права традиційних міжурядових організацій право ЄС відрізняє те, що в процесі нормотворчості активна роль належить судам ЄС [15, с. 46].

В науці існують різноманітні підходи до класифікації джерел права ЄС, однак в межах acquis усталеним є поділ джерел права на первинні, які є основою правопорядку ЄС та охоплюють акти, укладені безпосередньо державами-членами та ЄС як установчою владою інтеграційного утворення, «які мають вищу юридичну силу, а їх юридична чинність не може оспорюватися у Суді ЄС», та вторинні джерела, які «приймаються інституціями ЄС на підставі первинних і повинні їм відповідати» [там само].

До первинних джерел відносять його установчі договори, в саме – Договір про Євросоюз 1992 р., Договір про функціонування Європейського Союзу, Хартія ЄС про основні права 2000 р. [21]. Відповідно, засадничі положення щодо соціальної політики в цілому та соціального діалогу, зокрема, розкриваються у змісті норм цих актів, які утворюють конститутивну основу ЄС і безпосередньо породжують права та обов'язки у держав-членів, фізичних і юридичних осіб цих країн. Такими є норми статті 3 ДЕС (колишня стаття 2 Маастрихтського Договору), а також статті 9, 10, 19 та розділ IV «Вільний рух осіб, послуг та капіталу» (статті 45–48), IX «Зайнятість» (статті 145–150), X «Соціальна політика» (статті 151–161), XI «Європейський соціальний фонд» (статті 162–164) тощо Частини 3 ДФЄС[див.: 17, с. С 83/1 – С 83/403].

До вторинних джерел права ЄС відносяться директиви, регламенти, рішення, рекомендації або висновки; міжнародні угоди; загальні принципи права ЄС; рішення Європейського суду; загальне положення або принцип, спільні стратегії, спільні дії та спільні позиції у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки; рамкові рішення щодо гармонізації законодавства, спільні позиції та рішення в сфері співробітництва правоохоронних та судових органів у кримінальних справах [21].

Джерела вторинного права ЄС, на відміну від первинних джерел, формуються переважно в межах правотворчої компетенції Ради ЄС та Єврокомісії, встановленій у статті 288 ДФЄС. Вважається, що саме вони «забезпечують реальне функціонування інститутів ЄС», а їх правовий режим відзначає «верховенство стосовно національних правових установлень, пряма

дія, інтегрованість у національне право і забезпеченість юрисдикційним захистом» [15, с. 52].

Так, регламенти, які є основним результатом законотворчої діяльності інституцій ЄС і мають визначальне значення в системі законодавства ЄС, нерідко позначаються як «акти» («закони»). Їх особливе значення проявляється у контексті уніфікації законодавства країн учасниць – всі пункти правил регламентів, без винятків та вибіркового застосування, є обов'язковими для виконання державами-членами, вони набирають чинності одночасно й однаково в усіх державах-членах й автоматично переносяться до національного законодавства [див.: 15, с. 53]. І хоча більша частина регламентів ЄС стосуються спільної аграрної політики та законодавства про конкуренцію, значна кількість регламентів ЄС приділена питанням соціальної політики. В числі таких – Регламент (ЄС) № 883/2004 Європейського Парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року про координацію систем соціального забезпечення (Текст, що стосується ЄЕС та Швейцарії) [9], який спрямований на запобігання ускладненням у сфері соціального забезпечення внаслідок міграції всередині ЄС.

Директиви відрізняються від регламентів, принаймні, за принципами їх транспонування у національне законодавство держав-членів і є основним інструментом побудови спільного ринку ЄС. Директиви ЄС спрямовані на гармонізацію законодавства держав-членів та уникнення колізії норм національного права різних держав-членів у тій або іншій галузі. Згідно статті 288 ДФЄС, вони зобов'язують кожну державу-члена, якій вони адресовані, досягати наміченого результату у відведений строк, лишаючи за нею вибір засобів досягнення цього завдання (хоча, на практиці – дуже обмежений вибір [15, с. 54]).

Вважається, що конституційно-правові засади соціального права ЄС будуються саме за допомогою директив, в яких поєднується воля Союзу з національними формами застосування права. Для розуміння ваги директив серед джерел вторинного права ЄС щодо соціального діалогу достатньо зауважити, що на сьогодні існує понад 35 директив лише стосовно захисту права працівників на інформування і консультації з працівниками [22,

с. 7]. В цій сфері наразі існує три європейські рамкові угоди, які були трансформовані в європейські директиви і є невіддільною частиною acquis, визначаючи важливі засади функціонування інституту соціального діалогу, а саме – про європейські ради працівників (1994), про відпустку по догляду за дитиною (1996) і про роботу неповний робочий день (1997).З метою посилення ролі соціального діалогу на національному рівні в державах-членах ЄС Європарламент і Рада нерідко використовують саме директиви, свідченням чого є ухвалення у жовтні 2022 року з цією метою Директиви 2022/2041 про адекватну мінімальну заробітну плату в ЄС [8].

Рішення є адміністративними інструментами застосування права Союзу для вирішення певної юридичної проблеми. Вони є індивідуальними правовими актами, які стосуються спеціальних, вузьких питань і обов’язкові лише для тих суб’єктів європейського права, яким вони адресовані (окремій державі-члену, фізичній чи юридичній особі). Прикладом рішення в системі acquis ЄС щодо соціального діалогу може слугувати Рішення Комісії від 20 травня 1998 року про створення комітетів секторального діалогу, які сприяють діалогу між соціальними партнерами на європейському рівні (нотифіковано під номером документа C(1998) 2334) (Текст має відношення до ЄЕЗ) [4]

Нарешті, рекомендації і висновки, які при підготовці регламенту чи директиви надаються консультативними органами ЄС (Економічним і соціальним комітетом або Радою регіонів ЄС), не мають обов’язкової юридичної сили, як думки, що «відображають лише погляд, часто спрямований на перспективу» і «слугують не джерелом права, а скоріше корисним інструментом орієнтації поведінки і законодавства держав» [15, с. 56]. Однак недотримання передбаченої законодавством ЄС вимоги щодо отримання такої рекомендації або висновку у певних випадках може стати підставою для анулювання прийнятого правового акта у зв’язку з істотним недоліком форми. Прикладом такого джерела права в цікавій нам сфері є Рекомендація Ради регіонів ЄС від 12 червня 2023 року про зміцнення соціального діалогу в Європейському Союзі [6], в якій змістовно, з опорою

на теорію та з різних позицій розкрито низку значущих правових аспектів щодо соціального діалогу.

Окреме місце в системі джерел acquis ЄС щодо соціального діалогу посідають загальні принципи права, які становлять частину неписаного права ЄС. Визнання загальних принципів права в якості джерел права ЄС, однак, без розкриття їх змісту, було зафіксовано в текстах установчих договорів ЄС, зокрема, в статті 188 Паризького договору про заснування Європейського співтовариства вугілля та сталі (1951), а згодом – в обох Римських договорах (1957). З цього приводу дослідники відзначають, що «завдання із заповнення цієї прогалини фактично було покладено на Суд Європейського Союзу», який в ході своєї правозастосовної діяльності «вдався до максимально широкого тлумачення положень договорів щодо загальних принципів права» [15, с. 58]. В результаті, Європейським Судом було сформульовано низку «фундаментальних юридичних принципів неписаного характеру і визначено їх як ключові по важливості норми у системі права ЄС, які є одним з головних критеріїв законності будь-яких форм діяльності, пов'язаних з функціонуванням європейських інтеграційних об'єднань» [там само].

Систему основних принципів функціонування ЄС складають принципи поваги до основних прав людини; принцип єдиної правосуб'єктності; принцип субсидіарності; принцип пропорційності; принцип сумлінної співпраці; принцип інституційної рівноваги [подр. див.: 15, с. 59–66]. Окрему групу принципової основи правової системи ЄС складають п'ять принципів європейського врядування, передбачені в Білій книзі Європейського врядування (2001) [див.: 14, с. 11–12], а саме – відкритість, якість, релевантність та ефективність політики ЄС, підзвітність, ефективність та узгодженість.

Усі основні принципи функціонування ЄС, представлені в єдиній системі, є однаково значимими як джерела конституційного права ЄС, знаходяться між собою у діалектичному взаємозв'язку, взаємодоповнюючи один одного. Водночас у контексті тематики нашого дослідження особливу увагу серед них заслуговує принцип поваги до основних прав людини, який є однією з аксіом правової держави, одним із загальних

принципів конституційного ладу і важливою складовою acquis. Надважливе місце цього принципу у спільних європейських цінностях, обумовлене правовими традиціями держав-членів ЄС у сфері прав людини, підкреслює факт його конституційно-правового закріплення у Хартії основоположних прав ЄС (2000) [17, с. C 389/19 – C 403/19].

Як вже зазначалося, у процесі формування принципу поваги до основних прав людини як джерела конституційного права в соціально-економічній сфері особливу роль відіграв Європейський Суд Справедливості, який було створено для «забезпечення цілісності та узгодженості права європейських інтеграційних організацій шляхом відповідного тлумачення його норм» [15, с. 150], а також для забезпечення однакового застосування права ЄС в усіх державах-членах ЄС відповідно до статті 263 ДФЄС. Саме Європейский Суд, посилаючись на прийняту у межах Ради Європи Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (1950), у своїх рішеннях обґрунтував необхідність дотримання основних прав людини в процесі застосування права ЄС.

Європейський Суд і сьогодні здійснює суттєвий вплив на правотворчість ЄС щодо соціального діалогу, яскравим підтвердженням чого є його рішення від 2 вересня 2021 року (C-928/19), в якому він роз'яснює рамки для імплементації угоди про соціальних партнерів через право ЄС [7]. Це судове Рішення передбачає, що після спільного запиту соціальних партнерів щодо імплементації їхньої угоди на рівні ЄС, Комісія в кожному конкретному випадку визначає, чи доцільно подавати пропозицію до Ради, імплементуючи цю угоду на рівні ЄС як Директиву. На думку зарубіжних дослідників, правові наслідки цього Рішення Європейського Суду є величезними не лише для долі соціального діалогу в ЄС, але й для усіх європейських спільних цінностей, оскільки «те, що здається технічним судженням щодо інститутів Союзу, є конституційним рішенням щодо європейської соціальної моделі» [3].

Дослідження системи джерел конституційного права ЄС щодо соціального діалогу як складової acquis communautaire було б неповним у разі залишення без уваги другого лінгвістич-

не розуміння слова «джерело», а саме – «як джерела пізнання», яким у контексті права охоплюється все те, що містить відомості, які дають можливість пізнати зміст та особливості права різних країн у різні історичні періоди, тобто тексти законів, записи звичаїв, судові справи, промови видатних юристів, літописи та ін. Цей аспект має особливе значення у світлі наявності прямого зв’язку між набуттям джерелами права ЄС щодо соціального діалогу своєї юридичної сили та їх публікацією в офіційних виданнях ЄС, які і є «джерелами пізнання» права ЄС у вищенаведеному розумінні.

Такими джерелами пізнання права ЄС в контексті acquis є Офіційний вісник Європейських співтовариств (Official Journal of European Communities) (що доступний в Інтернеті за посиланням 57 http://eur-lex.europa.eu та однаково автентичний всіма офіційними мовами ЄС) та Вісник Європейського Суду (European Court Reports) [див.: 21]. Отже, важливо враховувати, що регламенти вступають у силу лише за умови їх обов’язкового опублікування в Офіційному віснику ЄС; директиви, у разі адресації усім державам-членам ЄС, так само обов’язково публікуються в Офіційному віснику ЄС, а у випадку адресації окремим державам-членам може бути достатньо їхньої нотифікації; рішення публікуються в Офіційному віснику ЄС обов’язково, проте це не є умовою набуття ними чинності [див.: 15, с. 53–56]. Так само обов’язковим є опублікування рішень Європейського Суду у Віснику Європейського Суду (European Court Reports).

**Висновки.** Система джерел права ЄС щодо соціального діалогу відображає закономірності побудови системи джерел права acquis communautaire. Її особливість обумовлена унікальністю правової системи ЄС, вичерпністю та єрархічністю джерел права, організованістю, систематизованістю, внутрішньою узгодженістю, значимістю діяльності Європейського Суду у процесі нормотворчості в соціально-економічній сфері. Систему джерел конституційного права ЄС щодо соціального діалогу складають первинні джерела права ЄС та вторинні джерела права ЄС.

В джерелах конституційного права ЄС щодо соціального діалогу відображені спільні європейські цінності та правові

традиції соціал-демократичної держави з ринковою економікою, покладені в основу європейської соціальної моделі. Існує прямий зв'язок між набуттям джерелами права ЄС щодо соціального діалогу як складовими acquis своєї юридичної сили та їх публікацією в офіційних виданнях ЄС, які виступають «джерелами пізнання» права ЄС.

В системі спільних правових цінностей ЄС соціальний діалог розглядається не лише крізь призму ретроспективи, а й перспективи, що знаходить своє відображення в структурі acquis communautaire та місці в ній джерел права щодо соціального діалогу. Розміщення джерел права щодо соціального діалогу в главі 19 «Соціальна політика та зайнятість» у межах кластеру 3 «Конкурентоспроможність та інклюзивне зростання» acquis ЄС означає визнання значної інструментальної і правової ролі інституту соціального діалогу в процесі формування майбутнього Європейської Спільноти і його розвитку на основі використання цифрових та інклюзивних технологій через адаптацію усіх соціальних партнерів до змін у контексті актуальних викликів європейській економіці та європейській соціальній державності.

**Список використаних джерел :**

1. Acquis ЄС. Глави законодавства Європейського Союзу. Euroscope. https://euroscope.org.ua/acquis-yes/
2. Acquis. EuropeanCommission. Officialweb-site. URL: https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/acquis.html
3. Carr , Perrine and Steiert, Marc. Social Europe without Social Dialogue: Decision of the Court of Justice of the European Union in C-928/19 P European Federation of Public Service Unions. Published online by *Cambridge University Press*: 05.08.2022. DOI: https://doi.org/10.1017/S1574019622000177
4. Commission Decision of 20 May 1998 on the establishment of Sectoral Dialogue Committees promoting the Dialogue between the social partners at European level (notified under document number). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31998D0500
5. Communication from the Commission «The European social dialogue, aforce for innovation and change». Proposal for a Count Decisione stablishing a Tripartite Social Summit for Growth and

Employment. Brussels, 26.6.2002 COM(2002) 341 final 2002/0136 (CNS). URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0341:FIN:EN:PDF
6. Council Recommendation of 12 June 2023 on streng thening social dialogue in the European Union (C/2023/1389). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023H01389
7. Court of Justice of the European Union. Press Release No 151/21 Luxembourg, 2 September 2021 Judgmentin Case C-928/19 PEPSU v Commission. URL: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021–09/cp210151en.pdf
8. Directive (EU) 2022/2041 of theEuropeanParliamentandof theCouncil of 19 October 2022 on adequateminimumwages in the European Union. URL: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2041/oj
9. Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems (Text with relevance for the EEA and for Switzerland, 29 квітня 2004. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004R0883
10. Васильченко О. П. Джерела конституційного права України (системно-функціональний аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук., спец.:12.00.02. Київ, 2008. URL: https://uacademic.info/ua/document/0408U000647#google_vignette
11. Давиденко В. Соціальний діалог: проблема досягнення стандартів Євросоюзу. *Політичний менеджмент*, № 2, 2006. С. 67–77.
12. Дір І. Ю. Основні характеристики «Acquis communautaire» Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2023. Серія ПРАВО. Випуск 78: частина 2. С. 348–355. DOI : https://doi.org/10.24144/2307–3322.2023.78.2.56
13. Договір про Європейський Союз (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/153773___595905
14. Європейське врядування. Біла книга. Комісія Європейських Співтовариств, Брюссель, 25.07.2001. COM(2001) 428 (остаточна редакція). 40 с. URL: https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf
15. Ковалів М. В., Тимчишин Т. М., Ніканорова О. В. Основи права Європейського Союзу: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. 212 с.
16. Комісія та соціальні партнери підписали спільний пакт про посилення соціального діалогу в Європі. Європейська комісія, 05.03.2025. URL: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/commission-and-social-partners-sign-joint-pact-strengthen-social-dialogue-europe-2025-03-05_en

17. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01). *Офіційний вісник Європейського Союзу,* 30.03.2010. С 83/1 – С 83/403. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
18. Конституційне право зарубіжних країн. Том 1 : Загальна частина/ під ред. Н. В. Мішиної та В. О. Міхальова. Дніпропетровськ: Середняк Т., 2014. 340 с.
19. Петров Р. А. Транспозиція «acquis» Європейського Союзу у правові системи третіх країн: Монографія. Київ: Істина, 2012. 384 с.
20. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. Р. А. Петрова ; М-во освіти і науки України, Нац. ун-т «Києво-Могилян. акад.». Вид. 11-те, змін. і допов. Харків : Право, 2024. 488 с.
21. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2004, № 29, ст.367. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629–15#Text
22. Сімутіна Яна. Соціальний діалог як ключова умова сталого розвитку та євроінтеграції. Аналітичний огляд. 2025. Рада Європи. 66 с. URL: https://rm.coe.int/electronic-version-social-dialogue-as-a-key-condition-for-sustainable-/1680b492d1

**REFERENCES :**

1. Acquis YeS. (2023). Hlavy zakonodavstva Yevropeiskoho Soiuzu. Euroscope. https://euroscope.org.ua/acquis-yes/
2. Acquis. European Commission. Officialweb-site. URL:https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/acquis.html
3. Carr , Perrine and Steiert, Marc. (2022). Social Europe without Social Dialogue: Decision of the Court of Justice of the European Union in C-928/19 P European Federation of Public Service Unions. *Published online by Cambridge University Press.* DOI: https://doi.org/10.1017/S1574019622000177
4. Commission Decision of 20 May 1998 on the establishment of Sectoral Dialogue Committees promoting the Dialogue between the social partners at European level (notified under document number). URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31998D0500
5. Communication from the Commission «The European social dialogue, aforce for innovation and change». Proposal for a Count Decisione stablishing a Tripartite Social Summit for Growth and Employment. Brussels, 26.6.2002 COM(2002) 341 final 2002/0136 (CNS). URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0341:FIN:EN:PDF

6. Council Recommendation of 12 June 2023 on streng thening social dialogue in the European Union (C/2023/1389). URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023H01389
7. Court of Justice of the European Union. Press Release № 151/21 Luxembourg, 2 September 2021 Judgmentin Case C-928/19 PEPSU v Commission. URL: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021–09/cp210151en.pdf
8. Directive (EU) 2022/2041 of the European Parliamentand of the Council of 19 October 2022 on adequa teminimum wages in the European Union. URL: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2041/oj
9. Regulation (EC) № 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems (Text with relevance for the EEA and for Switzerland, 29 kvitnia 2004. URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004R0883
10. Vasylchenko O. P. (2008). Dzherela konstytutsiinoho prava Ukrainy (systemno-funktsionalnyi analiz). Candidate's thesis: 12.00.02. Kyiv. URL: https://uacademic.info/ua/document/0408U000647#google_vignette
11. Davydenko V. (2006). Sotsialnyi dialoh: problema dosiahnennia standartiv *Yevrosoiuzu. Politychnyi menedzhment*, № 2.
12. Dir I. Yu. (2023). Osnovni kharakterystyky «Acquis sommunautaire» Yevropeiskoho Soiuzu. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu, 2023. Seriia PRAVO*. Issuer 78: part 2. DOI : https://doi.org/10.24144/2307–3322.2023.78.2.56
13. Dohovir pro Yevropeiskyi Soiuz (konsolidovana versiia stanom na 1 sichnia 2005 roku). URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/153773___595905
14. Yevropeiske vriaduvannia. Bila knyha. Komisiia Yevropeiskykh Spivtovarystv, Briussel, 25.07.2001. COM(2001) 428 (ostatochna redaktsiia). 40 s. URL: https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf
15. Kovaliv M. V., Tymchyshyn T. M., Nikanorova O. V. (2020). Osnovy prava Yevropeiskoho Soiuzu: navchalnyi posibnyk. Lviv: Lvivskyi derzhavnyi universytet vnutrishnikh sprav.
16. Komisiia ta sotsialni partnery pidpysaly spilnyi pakt pro posylennia sotsialnoho dialohu v Yevropi. Yevropeiska komisiia, 05.03.2025. URL:https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/commission-and-social-partners-sign-joint-pact-strengthen-social-dialogue-europe-2025-03-05_en
17. Konsolidovani versii Dohovoru pro Yevropeiskyi Soiuz ta Dohovoru pro funktsionuvannia Yevropeiskoho Soiuzu (2010/S 83/01). *Ofitsiinyi visnyk Yevropeiskoho Soiuzu,* 30.03.2010. S 83/1 – S 83/403. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

18. Konstytutsiine pravo zarubizhnykh krain. Voll 1 : Zahalna chastyna. Mishyna N. V., Mikhalova V. O. (Eds.).(2014). Dnipropetrovsk: Seredniak T.
19. Petrov R. A. (2012). Transpozytsiia «acquis» Yevropeiskoho Soiuzu u pravovi systemy tretikh krain: Monohrafiia. Kyiv: Istyna.
20. Pravo Yevropeiskoho Soiuzu. Petrov R. A. (Ed.).(2024). M-vo osvity i nauky Ukrainy, Nats. un-t «Kyievo-Mohylian. akad.». Vyd. 11-te, zmin. i dopov. Kharkiv : Pravo.
21. Pro Zahalnoderzhavnu prohramu adaptatsii zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva Yevropeiskoho Soiuzu: Zakon Ukrainy vid 18.03.2004 r. № 1629-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2004, № 29, art.367. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629–15#Text
22. Simutina Yana. (2025). Sotsialnyi dialoh yak kliuchova umova staloho rozvytku ta yevrointehratsii. Analitychnyi ohliad. Rada Yevropy. URL: https://rm.coe.int/electronic-version-social-dialogue-as-a-key-condition-for-sustainable-/1680b492d1

**A. V. Padalka**

**Sources of EU constitutional law on social dialogue in the acquis communautaire system**

***Abstract.*** *The article is devoted to the study of the system of sources of EU constitutional law regarding social dialogue as a component of the acquis communautaire. Such analysis is carried out through the prism of the characteristics of the uniqueness of the EU legal system and based on the understanding of the phenomenon of common values, which are reflected in the acquis as a «Community acquisition».*

*It is established that the system of sources of EU law regarding social dialogue as a component of the acquis communautaire reflects the general regularities of constructing the system of sources of EU law. The peculiarity of the system of sources of EU constitutional law regarding social dialogue within the acquis is due to the uniqueness of the EU legal system, the exhaustiveness and hierarchy of sources of law, organization, systematization, internal consistency, and the importance of the activities of the European Court of Justice in the process of norm-setting in the socio-economic sphere. The system of sources of EU constitutional law regarding social dialogue consists of primary sources of EU law and secondary sources of EU law.*

*The sources of EU constitutional law on social dialogue reflect the common European values and legal traditions of a social democratic state with a market economy, which form the basis of the European social model.*

*There is a direct link between the acquisition of legal force by the sources of EU law on social dialogue as components of the acquis and their publication in the official EU publications, which act as «sources of knowledge» of EU law. Regulations enter into force only if they are published in the Official Journal of the EU; directives, if addressed to all EU Member States, must be published in the Official Journal of the EU, and if addressed to individual Member States, their notification may be sufficient; decisions must be published in the Official Journal of the EU, which, however, is not a condition for their entry into force; the publication of decisions of the European Court of Justice in the Journal of the European Court of Justice is mandatory.*

*In the system of common legal values of the EU, social dialogue is considered not only through the prism of retrospection, but also from the perspective of the future, which is reflected in the structure of the acquis communautaire and the place of sources of law on social dialogue in it.*

*The placement of sources of law on social dialogue in Chapter 19 «Social Policy and Employment» within Cluster 3 «Competitiveness and Inclusive Growth» of the EU acquis means recognition of the significant instrumental and legal role of the institution of social dialogue in the process of shaping the future of the European Community and its development based on the use of digital and inclusive technologies through the adaptation of all social partners to changes in the context of current challenges to the European economy and European social statehood.*

***Keywords:*** *social dialogue, legal system, acquis communautaire, EU law, sources of constitutional law, common values, legislation, principles of law, judicial decision, member state.*

УДК 342.7
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-363

***А. В. Хлопов,*** *аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID : 0009-0004-9269-2477

# ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНА ФОРМА УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

***Анотація:*** *Висвітлено вплив актів Ради Європи та права Європейського Союзу на формування конституційно-правових засад проведення публічних консультацій в країнах Європи. З'ясовано значення публічних консультації для розвитку партисипативної демократії. Розкрито особливості конституційно-правової регламентації публічних консультаційяк організаційної форми участі громадян у місцевому самоврядуванні. Акцентовано увагу на низці проблемних питань, зумовлених недосконалістю вітчизняного правового регулювання порядку проведення публічних консультацій, та запропоновано шляхи їх подолання.*

***Ключові слова:*** *акти Ради Європи, організаційна форма участі громадян у місцевому самоврядуванні, конституційно-правові засади, право Європейського Союзу, публічні консультації.*

**Постановка проблеми.** У сучасних демократичних країнах серед існуючих форм партисипативної демократії важливе міс-

© Хлопов А. В., 2025

це займають різноманітні консультаційні площадки з місцевим населенням. Значна популяризація консультаційних процесів викликана пошуком нових інноваційних механізмів, спроможних забезпечити плідну співпрацю інститутів громадянського суспільства та влади. Дані світові тенденції позначились і на розвитку інститутів демократії участі в Україні. Безумовно, внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» та прийняття Закону України «Про публічні консультації» тільки є точкою відліку процесів вдосконалення механізмів участі громадян в управлінні місцевими справами.

Варто відмітити, що Закон України «Про публічні консультації» набирає чинності через 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні,введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX. Разом з тим, вже зараз в українському суспільстві та науковій спільноті ведеться активний дискурс щодо пошуку шляхів перетворення публічних консультацій в дієвий інструмент локальної демократії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З початку набуття Україною незалежності тематика участі населення у вирішенні питань місцевого значення стала предметом досліджень представників різних галузей юридичної науки. У сфері конституційного та муніципального права слід відзначити ґрунтовні публікації І. І. Бодрової, О. В. Батанова, П. М. Любченко, О. Ю. Лялюка, Н. В Мішиної, С. Г. Серьогіної та ін., в яких всебічно висвітлюються проблемні питання реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні. У той же час, сучасні законодавчі новели зумовлюють необхідність подальших наукових розробок, що розкривають різноманітні правові аспекти здійснення такої форми партисипативної демократії як публічні консультації.

**Метою статті є** висвітлення європейського досвіду проведення консультацій на місцевому рівні, з’ясування сутності публічних консультацій як організаційної форми участі грома-

дян у місцевому самоврядуванні та висунення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання публічних консультацій в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Насамперед, варто навести поняття публічних консультацій, сформульоване у вітчизняній доктрині. Як зазначає авторський колектив «Посібника щодо проведення публічних консультацій», публічні консультації – це процес комунікацій між органами державної влади та громадянами (зацікавленими сторонами), за допомогою якого обидві сторони стають поінформованими про різні перспективи та пропозиції урядової політики і які надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що їх ухвалюють органи державної влади [11, с. 4].За справедливою думкою О. П. Бойко, публічні консультації – це ефективний засіб відкритого та демократичного врядування, що сприяє прозорості та підзвітності органів влади, спроможні виявити конфлікт інтересів до моменту схвалення управлінського рішення [8, с. 32].

На сучасному етапі в державах членах ЄС правовою основою проведення консультацій на місцевому рівні є акти Ради Європи, право ЄС і національні нормативно-правові акти.

Безперечно, велике значення для підвищення рівня консультаційних процесів є впровадження в європейських країнах стандартів Ради Європи. Згідно зі ч. 6 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином [12]. Відповідно до положень Рекомендації 19 (2001) Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні» громадські збори, журі громадян, форуми, круглі столи, опитування громадської думки, опитування користувачів забезпечують обмін інформацією та думками різних соціальних груп громади [2]. Так само, в Резолюції 326 (2011) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Участь громадян на місцевому та регіональному рівні у Європі»громадські консультації та громадські панелі трактуються як резерв бази знань і експертиз прийняття обраними

представниками обґрунтованих рішень, джерело інновацій, спеціалізованої інформації та конструктивного зворотного зв'язку (п. 9–10) [5].

Неможна не відзначити і суттєвий вплив права ЄС на прогресивний розвиток публічних консультацій як форми партисипативної демократії. Відповідно до статті 10 Договору про ЄС функціонування ЄС засноване на прямій демократії, оскільки громадяни безпосередньо представлені на рівні Союзу у Європейському парламенті, а ст. 11 зазначено право Європейської комісії проводить широкі консультації із заінтересованими сторонами з метою забезпечення узгодженості та прозорості дій Союзу [6].

Щодо національного рівня правової регламентації процесу консультацій з населенням, то визначення основних засад даної організаційної форм партисипативної демократії на рівні Основного закону відбувається доволі лаконічно. Зазвичай у конституціях європейських країн проголошуються концептуальний принцип партисипативної демократії – принцип участі громадян в управлінні публічними справами. Лише в окремих конституційних актах можна знайти положення про публічні консультації. Яскравим прикладом є Конституція Бельгії, в якій відповідно до статей39bis, 41 і 134 у сфері своєї виключної компетенції регіони уповноважені регулювати народні консультації, якщо питання зачіпають інтереси громади, кількох громад або провінції [4] .

У переважній більшості європейських країн публічні консультації на місцевому рівні є предметом законодавчої регламентації. Приміром, у Республіці Польща згідно із ч. 2ст.4а Закону «Про гмінне(територіальне)самоврядування»при вирішенні питання щодо об'єднання гмін і зміни кордонів муніципальні ради зобов'язані попередньо провести консультації з місцевим населенням [7]. У Розділ 9 «Опитування думки місцевого населення» Закону Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» закріплено принципи, види і наслідки опитування, питання, що виносяться на обговорення, категорії суб'єктів-ініціаторів проведення консультацій (населення міста, міська рада і староста), а також процедурні аспекти проведення консультацій

з місцевим населенням [3]. Крім того, сфера публічних консультацій може регламентуватися урядовими актами, як наприклад в Італії – директивою № 2 від 31.05.2017 р. «Керівні принципи проведення публічних консультацій в Італії», що фіксує наступні принципи: зобов'язальність, чіткість, прозорість, підтримка участі, конфіденційність, неупередженість, залученість, своєчасність та орієнтований на громадян [1].

Слід також звернути увагу, що в європейській практиці існує і доволі своєрідний підхід до визначення алгоритму проведення консультацій з місцевим населенням. Дослідники відмічають відсутність в окремих країнах (скандинавські країни, ФРН та ін.) суворого нормативно-правового визначення порядку проведення подібних консультацій. Варто приєднатися до твердження, що у даному випадку виникає можливість розширити практику застосування підходу, заснованого на залученні заінтересованих сторін до прийняття рішень, який є ефективним способом прислухатися до голосу кожного громадянина. Крім того, за влучним висновком вчених, чим складніше законодавство, тим менше воно може повною мірою використовуватися [17].

Підхід до деталізації на законодавчому рівні процедури проведення публічних консультацій також сприйнятий і в Україні. По-перше, до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» додано ст. $6^1$ ,відповідно до якої публічні консультації входять до переліку форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. По-друге, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» впроваджено бланкетнуст. $13^2$. «Публічні консультації», яка надає жителям право брати участь у публічних консультаціях, організованих органами місцевого самоврядування, шляхом внесення пропозицій щодо вирішення питань місцевого значення та вказує, що порядок проведення публічних консультацій органами місцевого самоврядування визначається законом [9]. По-третє, виходячи із аналізу ст. 7 Закону України «Про публічні консультації» можна дійти до висновку про те, що даний спеціальний Закон доволі детально регламенту є різні аспекти процедури проведення публічних консультації, а саме: принципи, форми, повноваження суб'єктів, строк проведення, звітність та моніторинг публіч-

них консультацій тощо [19]. По-четверте, згідно із п. 5 ч. 3 ст. 29 та ч. 1 ст. 45 Закону України «Про правотворчу діяльність» п’ятим етапом розроблення проекту нормативно-правового акта є проведення публічних консультацій (крім випадків, передбачених законом) суб’єктом правотворчої діяльності та (або) іншим уповноваженим законом суб’єктом з метою реалізації принципів відкритості та прозорості правотворчої діяльності [18].

Стаття 1 Закону України «Про публічні консультації» суб’єктом проведення публічних консультацій називає орган місцевого самоврядування і покладає на нього наступні зобов’язання: – здійснювати планування проведення публічних консультацій; – забезпечувати інформування заінтересованих сторін про проведення публічних консультацій; – дотримуватися принципів та порядку проведення публічних консультацій; – здійснювати моніторинг процесу проведення публічних консультацій. Значною віхою в упорядкуванні порядку проведення публічних консультації є чітке визначення їх форм. Зокрема, ст. 9. «Форми проведення публічних консультацій» даного Закону фіксує, що публічні консультації проводяться у формі:

1) електронних консультацій шляхом оприлюднення консультаційного документа на онлайн-платформі для публічних консультацій та/або на офіційному веб-сайті суб’єкта проведення публічних консультацій щодо предмета консультацій;

2) адресних консультацій шляхом надсилання заінтересованим сторонам консультаційного документа, проведення опитування, анкетування;

3) публічного обговорення шляхом проведення публічних заходів (засідань у формі круглих столів, слухань, конференцій, фокус-груп, зустрічей, інтернет-, відеоконференцій) [19].

При цьому звертає на себе увагу вичерпний перелік пунктів, які мають бути в консультаційному документі. Це:

1) найменування суб’єкта проведення публічних консультацій;

2) опис проблеми, яка потребує розв’язання, альтернативні варіанти її розв’язання та обґрунтування варіанта, який пропонується обрати;

3) перелік заінтересованих сторін та інформацію про можливий вплив на них у разі прийняття відповідного рішення;

4) перелік форм та строків проведення публічних консультацій, а також час та місце їх проведення (у разі проведення публічних консультацій у формі публічного обговорення);

5) електронну (поштову) адресу або посилання на сторінку онлайн-платформи для публічних консультацій та/або офіційного веб-сайту суб’єкта проведення публічних консультацій, де здійснюється проведення публічних консультацій, інформацію про строк і порядок подання пропозицій;

6) прізвище, ім’я та контактну інформацію уповноваженої особи суб’єкта проведення публічних консультацій, відповідальної за проведення консультацій;

7) строк і спосіб оприлюднення звіту про проведення публічних консультацій [19].

Водночас, Закон України «Про публічні консультації» містить і низку недоліків. Як нам здається,доволі спірним бачиться встановлення права жителів з чотирнадцяти років брати участь в публічних консультаціях за відсутності відповідного права брати участь в роботі консультативно-дорадчих органів, зокрема в різноманітних молодіжних радах, які отримали розповсюдження в країнах Європи. Отже, законодавець не передбачив проведення публічних консультацій у рамках діяльності консультативно-дорадчих органів. Також варто підтримати слушну думку О. П. Бойка про те, що у Законі України «Про публічні консультації» не враховано право органів місцевого самоврядування проводити консультації через асоціації органів місцевого самоврядування (Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування») та не визначено характер наслідків таких консультації – імперативність (або варіативність) врахування наданих пропозицій під час консультацій [8, с. 35]. Справедливою здається і точка зору О. С. Волохова про те, що попри заявлену у Законі України «Про публічні консультації» мету (упорядкування залучення заінтересованих сторін до участі у прийнятті рішень шляхом проведення публічних консультацій на всіх етапах постановки проблеми, розроблення, формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого

значення у відповідних сферах суспільного життя) цей Закон не містить належних механізмів реалізації, а отже його можливості подолати притаманний проведенню публічних консультацій формалізм, вкрай обмежені [10, с. 27].

Разом з тим, вважаємо, що все ж таки у сучасній вітчизняній практиці застосування саме законодавчо-деталізованого алгоритму проведення публічних консультацій на місцевому рівні є доцільним, оскільки надає можливості упорядкувати процес проведення консультацій та буквально примусити окремі муніципалітети радитися і враховувати думку територіальної громади щодо різних питань місцевого життя. Так, за підрахунками експерті, наразі тільки 72% рад міст обласного значення нормативно врегулювали процедуру проведення публічних консультацій. Приміром, Чернівецька міська рада ухвалила Положення «Про консультації з громадськістю в місті Чернівцях» та «Положення Про публічні консультації під час планування громадських просторів в Чернівецькій міській територіальній громаді» [15]. Відповідно до ст. 31 Статуту територіальної громади міста Одеси органи та посадові особи міського самоврядування проводять консультації з громадськістю з питань міського самоврядування шляхом взаємодії через консультативні ради, робочі групи та інші консультативні форми [20]. На підставі Положення «Про публічні консультації» Львівська міська рада провела більше 100 консультацій щодо бюджету розвитку, соціально-економічного розвитку, транспорту (тарифи, оплата, паркування) та благоустрою [14].

Натомість, в місті Харкові і досі міська рада не спромоглась розробити локальний акт, що зобов’язує орган і посадові особи місцевого самоврядування частіше запитувати думку територіальної громади. Як свідчить інформація із офіційного сайту Харківської міської ради, формою консультацій з громадськістю є електронна консультація на офіційному веб-сайті Харківської міської ради, міського голови, виконавчого комітету: https://www.city.kharkov.ua. При чому аналіз спрямованості таких консультацій демонструє, що всі вони присвячені питанням перейменування об’єктів топонімії міста Харкова [13].

З огляду на даний стан взаємодії місцевих рад із територіальною громадою, абсолютно вірним вбачається підхід, за яким вирішення переважної більшості питань місцевого значення мають відбуватися через консультативний процес. Законодавець використав влучний метод виключення, перераховувавши у ст. 2 сфери, на які не поширюється положення Закону України «Про публічні консультації». Зокрема, це:суспільні відносини, пов'язані з: – призначенням загальнодержавних та місцевих виборів, всеукраїнського та місцевих референдумів;забезпеченням здійснення зовнішньої політики; – суспільні відносини, що виникають відповідно до Бюджетного кодексу України; – Центральної виборчої комісії з питань організації підготовки та проведення виборів і референдумів; – пов'язаного з підписанням, ратифікацією, затвердженням, прийняттям міжнародного договору України або приєднанням до нього, припиненням чи зупиненням його дії; – щодо надання гуманітарної допомоги іноземним державам у зв'язку з ліквідацією наслідків стихійного лиха тощо [19]. Таким чином, на наш погляд, застосувавши принцип «все, що не заборонено – дозволено», законодавець зробив практично необмеженими сфери суспільного життя, які підпадають під консультативний процес.

Більш того, відповідно до ст. 10 Закону «Про публічні консультації» електронні консультації є обов'язковою формою проведення публічних консультацій щодо всіх проектів актів. Також орган місцевого самоврядування зобов'язаний проводити публічне обговорення, якщо обговорюваний проект акту стосується делегування повноважень органів місцевого самоврядування, стратегічного плану розвитку територіальної громади та змін до нього, символіки територіальної громади, а також передбачає надання пільг, переваг чи встановлення обмежень для окремих суб'єктів господарювання. Дієвим, на наш погляд, є і положення ст. 18 цього Закону, які дозволяють скасувати акт або визнати його нечинним у судовому порядку, якщо такий акт був прийнятий без проведення публічних консультацій [19].

У той же час, хочеться відмітити і той факт, що окремі міські ради ще до набуття чинності Закону України «Про публічні

консультації» активно використовують електронні консультації для обговорення актів локальної нормотворчості. Наприклад, на офіційному порталі м. Києва жителі взяли участь в обговоренні майже 300 проектів нормативно-правових актів, більшість яких була присвячена сфері охорони здоров’я [16].

**Висновки.** Підсумовуючи проведене дослідження, варто акцентувати увагу на важливому значенні публічних консультацій для розвитку партисипативної демократії. Публічні консультації є доступним і зрозумілим механізмом залучення всіх зацікавлених сторін до обговорення питань місцевого значення, який відкриває шлях до обміну інформацією та думками між територіальною громадою та її представниками, а також гарантує відкритість та прозорість діяльності муніципалітетів і ухвалення ними компромісних рішень. Безумовно, вітчизняне нормативно-правове регулювання публічних консультацій, як організаційної форми участі громадян у місцевому самоврядуванні, потребує подальшого вдосконалення із врахуванням позитивного досвіду європейських країн.

**Список використаних джерел:**

1. Lineeguidasullaconsultazionepubblica in Italia. (Direttiva n. 2/2017). (17A04797) (GU Serie Generale n.163 del 14-07-2017). URL:https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/07/14/17A04797/sg
2. Recommendation Rec (2001 )19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life *Рада Європи*.офіц..сайт.URL:https://rm.coe.int/16804f513c
3. Republic of Lithuania Law on Local Self-Government. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=p888efdss&documentId=c18a8ae0f55e11e3b62ec716086f051f&category=TAD
4. The Belgian Constitution.(English translation). URL: https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetuk.pdf
5. The Congress of local and regional authorities. Resolution 326 (2011). Citizen participation at local and regional level in Europe. *Рада Європи*. офіц..сайт. URL: https://rm.coe.int/1680718895
6. The Treaty of Lisbon. URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ai0033&from=EN
7. Ustawazdnia 8 marca 1990 r. Osamorządziegminnym. URL :http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095

8. Бойко О. П. Правове регулювання публічних консультацій в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2021. Том 32 (71) № 2. С. 32–38.
9. Верховна Рада України прийняла Закон щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування. Законопроект № 7283 від 09.05.2024 р. URL: https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1364/7283.pdf
10. Волохов О. С. Публічні консультації як етап правотворчої діяльності в Україні: ефективність правових механізмів та міжнародні стандарти. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2025. Серія ПРАВО. Випуск 89: частина 1. с.26–34. DOI: https:doi.org/10.24144/2307–3322.2025.89.1.3
11. Гнидюк Н., Горшкова В., Дніпренко Н., Маркіна Т., Шпичко А. Посібник щодо проведення публічних консультацій. Київ, 2004. 66 с. URL: https://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/manual_on_public_consultations_icps_.pdf
12. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. *Верховна Рада України*. офіц. сайт URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036
13. Інформаційне повідомлення про проведення консультацій з громадськістю у формі електронної консультації з питання перейменування об'єктів топонімії міста Харкова *Харківська міська рада:* офіц.сайт. 2024. URL: https://www.city.kharkiv.ua/uk/document/informatsiyne-povidomlennya-pro-provedennya-konsultatsiy-z-gromadskistyu-u-formi-elektronnoi-konsultatsii-z-pitannya-pereymenuvannya-obektiv-toponimii-mista-kharkova-70772.html
14. Консультації з громадськістю *Львівська міська рада:* офіц.сайт. URL:https://city-adm.lviv.ua/public-consultation
15. Консультації з громадськістю *Чернівецька міська рада:* офіц.. сайт URL:https://www.city.cv.ua/community/konsultatsiji-z-gromadskistyu
16. Офіційний портал Києва. *Київська міська рада. Київська міська державна адміністрація*. URL:https://kyivcity.gov.ua/
17. Порівняльний аналіз європейської практики з питань публічних консультацій. Висновок Центру експертизи доброго врядування. URL: https://rm.coe.int/council-of-europe-comparative-analysis-of-european-practices-on-public/1680aef1df
18. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24. 08. 2023 р. № 3354-IX14.07.2015 № 595-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР),* 2023, № 93, ст.364. Верховна Рада України .офіц.. сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354–20#Text
19. Про публічні консультації: Закон від 20.06.2024 № 3841-IX. *Відомості Верховної Ради (ВВР),* 2024, № 47, ст.266. *Верховна Рада України* офіц. сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841–20#Text

20. Статут територіальної громади міста Одеси. *Одеська міська рада:* офіц.сайт. URL: https://omr.gov.ua/ua/open-city/statute

**REFERENCES :**

1. Lineeguidasullaconsultazionepubblica in Italia. (Direttiva n. 2/2017). (17A04797) (GU Serie Generale n.163 del 14-07-2017). URL:https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/07/14/17A04797/sg
2. Recommendation Rec (2001 )19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life Rada Yevropy. ofits..sait. URL:https://rm.coe.int/16804f513c
3. Republic of Lithuania Law on Local Self-Government. URL:https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=p888efdss&documentId=c18a8ae0f55e11e3b62ec716086f051f&category=TAD
4. The Belgian Constitution.(English translation). URL: https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetuk.pdf
5. The Congress of local and regional authorities. Resolution 326 (2011). Citizen participation at local and regional level in Europe. Rada Yevropy. ofits..sait. URL: https://rm.coe.int/1680718895
6. The Treaty of Lisbon. URL:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ai0033&from=EN
7. Ustawazdnia 8 marca 1990 r. Osamorządziegminnym. URL :http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095
8. Boiko O. P. (2021). Pravove rehuliuvannia publichnykh konsultatsii v Ukraini. *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernadskoho. Seriia: Derzhavne upravlinnia*. Voll 32 (71). № 2.
9. Verkhovna Rada Ukrainy pryiniala Zakon shchodo narodovladdia na rivni mistsevoho samovriaduvannia. Zakonoproekt № 7283 vid 09.05.2024 r. URL: https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1364/7283.pdf
10. Volokhov O. S. (2025). Publichni konsultatsii yak etap pravotvorchoi diialnosti v Ukraini: efektyvnist pravovykh mekhanizmiv ta mizhnarodni standarty. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu. Seriia PRAVO*. Isser 89: part 1. DOI: https:doi.org/10.24144/2307–3322.2025.89.1.3
11. Hnydiuk N., Horshkova V., Dniprenko N., Markina T., Shpychko A. (2004). Posibnyk shchodo provedennia publichnykh konsultatsii. Kyiv. URL: https://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/manual_on_public_consultations_icps_.pdf
12. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. m. Strasburh, 15 zhovtnia 1985 roku. Verkhovna Rada Ukrainy. ofits. sait URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036

13. Informatsiine povidomlennia pro provedennia konsultatsii z hromadskistiu u formi elektronnoi konsultatsii z pytannia pereimenuvannia obiektiv toponimii mista Kharkova Kharkivska miska rada: ofits.sait. 2024. URL: https://www.city.kharkiv.ua/uk/document/informatsiyne-povidomlennya-pro-provedennya-konsultatsiy-z-gromadskistyu-u-formi-elektronnoi-konsultatsii-z-pitannya-pereymenuvannya-obektiv-toponimii-mista-kharkova-70772.html
14. Konsultatsii z hromadskistiu Lvivska miska rada: ofits.sait. URL:https://city-adm.lviv.ua/public-consultation
15. Konsultatsii z hromadskistiu Chernivetska miska rada: ofits.. sait URL:https://www.city.cv.ua/community/konsultatsiji-z-gromadskistyu
16. Ofitsiinyi portal Kyieva. Kyivska miska rada. Kyivska miska derzhavna administratsiia. URL:https://kyivcity.gov.ua/
17. Porivnialnyi analiz yevropeiskoi praktyky z pytan publichnykh konsultatsii. *Vysnovok Tsentru ekspertyzy dobroho vriaduvannia*. URL: https://rm.coe.int/council-of-europe-comparative-analysis-of-european-practices-on-public/1680aef1df
18. Pro pravotvorchu diialnist: Zakon Ukrainy vid 24. 08. 2023 r. № 3354-IX14.07.2015, № 595-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR*), 2023, № 93, art.364. *Verkhovna Rada Ukrainy .ofits.. sait*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354–20#Text
19. Pro publichni konsultatsii: Zakon vid 20.06.2024 № 3841-IX. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR),* 2024, № 47. art.266. *Verkhovna Rada Ukrainy ofits. sait*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841–20#Text
20. Statut terytorialnoi hromady mista Odesy. *Odeska miska rada: ofits.sait*. URL: https://omr.gov.ua/ua/open-city/statute

**A. V. Khlopov**

**Public Consultation as an Organizational Form of Citizen's Participation in Local Self – Government**

***Summary.*** *In modern democratic countries, among existing forms of the participatory democracy, various consultation platforms with the local population occupy an important place. The significant popularization of consultation processes is caused by the search for new innovative mechanisms capable of ensuring fruitful cooperation between civil society institutions and government. These global trends have also affected the development of participatory democracy institutions in Ukraine. The amendments to the Law of Ukraine «On Local Self-Government» and the adoption of the Law of Ukraine «On Public Consultations» are only*

*a starting point for the processes of improving mechanisms for citizen participation in the management of local affairs.*

*Since the beginning of Ukraine’s independence, the topic of public participation in resolving issues of local importance has become the subject of research by representatives of various branches of legal science. In the field of constitutional and municipal law, it is worth noting the thorough publications of I. I. Bodrova, O. V. Batanov, P. M. Lyubchenko, O. Yu. Lyaluk, N. V. Mishina, S. G. Seregina and others, which comprehensively cover the problematic issues of implementing the right of citizens to participate in local self-government. At the same time, legislative novelties necessitate further scientific developments of various legal aspects of implementing such a form of participatory democracy as public consultations.*

*The purpose of the article is to highlight the European experience of conducting consultations at the local level, to reveal the essence of public consultations as an organizational form of citizen participation in local self-government, and to put forward proposals for improving the regulatory framework for public consultations in Ukraine.*

*At the present stage, in the EU Member States, the legal basis for holding consultations at the local level is the acts of the Council of Europe, EU law and national regulatory legal acts. The definition of the main principles of this organizational form of the participatory democracy at the level of the Basic Law is quite concise. Usually, constitutions of European countries proclaim a general principle – the principle of citizen participation in the management of public affairs. Only in individual constitutional acts can one find provisions on public consultations. In the vast majority of European countries, public consultations at the local level are the subject of legislative regulation.*

*The approach to detailing the procedure for conducting public consultations at the legislative level has also been adopted in Ukraine. The application of this approach to the legislative definition of the algorithm for conducting public consultations at the local level in modern domestic practice is appropriate, as it provides opportunities to streamline the consultation process and oblige municipalities to consult and take into account the vision of the territorial community regarding the development of various spheres of local life.*

*Public consultations are an accessible and understandable mechanism for involving all stakeholders in discussing issues of local importance, which opens the way for the exchange of information and opinions between the territorial*

*community and its representatives, and also guarantees openness and transparency of the activities of municipalities and flexibility in making compromise decisions. Of course, the regulatory and legal regulation of public consultations, as an organizational form of citizen participation in local self-government, requires further improvement, taking into account the positive experience of European countries.*

***Key words:*** *conducting local affairs, legal doctrine of Ukraine, management and communication rights,members of the territorial community, right of citizens to participate in local self-government,*

УДК 342.84
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-368

***Я. О. Бондаренко,*** *аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0009-0006-3363-8440

# ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІСПАНСЬКОЇ МОДЕЛІМІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

***Анотація.*** *У даній статті досліджуються особливості місцевого самоврядування в Іспанії. Зокрема досліджується конституційно-правова основа. Так Конституція Іспанії встановила доволі чітку систему поділу повноважень між державою, автономними співтовариствами і муніципалітетами. Конкретизувала зміст двох видів автономії: територіальної та місцевої, кожна з яких має різну правову природу. В статті вказується, що Іспанія досягнула оптимального балансу децентралізації, який залежить від порядку розподілу повноважень між центральним урядом, регіонами та органами місцевого самоврядування, обсягу їхніх повноважень, а також принципів співпраці з державними та регіональними органами влади.*

*Окремий акцент в роботі зроблено на внутрішньо організаційній будові органів місцевого самоврядування. Виокремлені основні самоврядні інституції, які здійснюють муніципальну владу в Іспанії. Також в роботі висвітлені територіальні особливості організації публічної влади, зокрема, визначено на яких рівнях функціонує місцеве і регіональне самоврядування.*


© Бондаренко Я. О., 2025

***Ключові слова:****місцеве самоврядування, муніципальна система, Іспанія, децентралізація, євроінтеграція, Європейська хартія місцевого самоврядування, моделі місцевого самоврядування, зарубіжний досвід.*

**Постановка проблеми.** Українська держава, попри військову агресію і щоденні безпекові ризики продовжує свій невпинний шлях до повноправного членства в Європейському Союзі. Одним із свідчень цього є затверджені 14 травня 2025 року стратегічні документи що визначає комплекс заходів, спрямованих на зміцнення, відновлення і подальший розвиток демократичних процесів та інституцій в Україні – Дорожня карті[1]. Низка положень цих документів, в тому числі, закріплюють ряд завдань і заходів щодо удосконалення місцевого самоврядування і приведення його у відповідність до європейських стандартів. Більш того, оновлення і змін потребує Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 [2].

Очевидно – Україна має цілу низку задач у сфері посилення муніципальної влади. Відповідно подальші дії і заходи мають грунтуватися, в тому числі, й на європейському досвіді, зокрема, країн, які мають розвинену систему місцевого і регіонального самоврядування. Однією із таких, на наш погляд, є Іспанія. Тому дане дослідження присвячено аналізу муніципальної системи цієї країни.

Королівство Іспанія – це децентралізована унітарна держава, поділена на автономні спільноти. Іспанія – країна із високим рівнем розвитку місцевого самоврядування, де простежується зв’язок між децентралізацією влади та принципами демократії. У цій державі чітко відображені потреби та інтереси різних соціальних груп, національностей і регіонів, що й визначає зміст і спрямованість діяльності місцевих органів. Вивчення відповідного досвіду функціонування місцевого самоврядування в Іспанії видається корисним і актуальним дослідженням, зокрема, в контексті подальшого формування в Україні власної оригінальної муніципальної системи.

Крім того, важливо звернути увагу – в цілому у вітчизняній науковій літературі доволі мало досліджень, які присвячені ви-

вченню і аналізу системи місцевого самоврядування Іспанії. Це ще один чинник, який обумовлює актуальність даної тематики.

**Метою статті** є аналіз іспанської моделі місцевого самоврядування, виявлення особливостей функціонування цієї системи в країні, окреслення основних проблем та вивчення і використання кращих практик для України.

**Виклад основного матеріалу**. Органи місцевого самоврядування в Іспанії тісно пов’язані з історичною традицією місцевої автономії. Іспанія складалася з окремих королівств, кожне з яких відрізнялося своєю унікальністю та значним ступенем незалежності від Кастилії – регіону, що став центром формування та управління іспанською монархією. Іспанці здавна виявляли лояльність спершу до своїх місцевих громад, потім – до регіону, і вже потім – до країни в цілому, що й заклало основи формування системи місцевого самоврядування Іспанії. Держава ніколи по-справжньому не об’єднувала регіони навколо домінуючого центру [4, с. 155].

Чинна Конституція Іспанії 1978 року не містить формального визначення особливостей територіальної організації публічної влади. Принцип децентралізації окреслюється доволі побіжно.

У вступній главі Конституції Іспанії держави прямо визначається автономний характер регіонів. Так, стаття 2 передбачає, що Конституція ґрунтується на непорушній єдності іспанської нації, загальності та неподільності Батьківщини всіх іспанців; вона визнає і гарантує право на автономію національностей і регіонів, її складових та солідарність між ними. Інноваційним рішенням стало використання трьох понять: «нація», «національність» і «регіон». Це положення було спробою досягти компромісу між прагненнями окремих регіонів (Каталонії, Країни Басків, Галісії) та прихильниками існуючої національно єдиної іспанської держави. Конституція передбачає право автономних утворень встановлювати власну офіційну мову, статути, спеціальні прапори та емблеми автономних співтовариств [8]

Права та обов’язки територіальних утворень досить широко окреслені у Главі 8, яка має назву «Про територіальний устрій

держави». Конституція встановлює систему розподілу повноважень між державою та автономними громадами й визначає зміст двох типів автономії: територіальної (регіональної) та місцевої (адміністративної). Територіальна автономія розуміється як автономія, яка реалізується «національностями та регіонами», що відзначаються особливим національним складом населення, своєрідною культурою, мовою, способом життя, традиціями тощо. Автономія надається їм у формі автономних співтовариств шляхом ухвалення відповідних статутів автономії. У правовій доктрині Іспанії статути автономії не мають статусу конституційних законів, а є спеціальними органічними законами. Вони є вищою правовою нормою для автономних співтовариств, незважаючи на відсутність прямого положення про це в Основному Законі [8]. Затвердження статутів автономії є складним і тривалим процесом, який потребує спільної волі автономного співтовариства та держави. Потрібне подвійне схвалення: парламентом автономії та Генеральними кортесами. Ця автономія є якісно вищою за місцеву автономію. Вона забезпечує рівень прийняття рішень, який максимально узгоджується з принципом єдності держави. Автономні громади можуть мати власне законодавство, представницькі та виконавчі органи влади. Наразі в країні налічується 17 автономних співтовариств, з яких Країна Басків, Каталонія, Наварра, Галісія та Андалусія мають розширену автономію. Варто зазначити, що статути можуть змінюватися – останній перегляд положень усіх статутів відбувся у 2002 році. Найбільше емоцій викликає реформа статутів автономних співтовариств, які прагнуть «незалежності» від Іспанії [5, с. 80–82].

Важливим етапом формування іспанської моделі місцевого самоврядування було прийняття Закону 1985 року «Про принципи місцевого самоврядування» [6]. Реформа відбувалася під час взаємодії центру з автономними громадами, які були інституціоналізовані у другій половині 1980-х років і прийняли свої статути. Розмежування предметів управління, повноважень і функцій центральних, регіональних і місцевих органів влади є безперервним, постійно еволюціонуючим процесом, спрямованим на досягнення узгодження інтересів. Після вступу Іспанії

до Європейського Союзу в 1986 році і підписання Європейської хартії місцевого самоврядування в 1988 році, європейська інтеграція стала важливим фактором цього процесу.

Текст закону був змінений у 1999, 2003 і 2013 роках. Закон 2003 року доповнив основний закон «Про регулювання основ режиму місцевого самоврядування» новим розділом про режим організації великих міст. До них належать муніципалітети з населенням понад 250 000 осіб; обласні центри з населенням понад 175 000 осіб; столиці провінцій, автономних громад або місця розташування автономних інститутів та установ; муніципалітети з населенням понад 75 000 осіб, які мають особливе економічне, соціальне, історичне або культурне значення. Дуже сильна економічна криза, що розпочалася в 2008 році, стала черговим поштовхом до реформи режиму місцевої влади в Іспанії, здійсненої законом від 27 грудня 2013 року «Про раціоналізацію і стійкість місцевої адміністрації» [4 с. 160–163 ]. У результаті повноваження органів місцевого самоврядування були суттєво скорочені в умовах економічної кризи [6].

Іспанія представлена 17 автономними спільнотами, рівень місцевого самоврядування складають муніципалітети, провінції, острови Балеарського і Канарського архіпелагів, асоціацій муніципалітетів і метрополії[6]. Муніципалітети і провінції сьогодні розглядаються як територіальні корпорації з демократичною і представницькою організацією, що мають правоздатність, з власною сферою компетенції. Їх місцева автономія характеризується тим, що провінції та комуни обмежені лише виконанням адміністративних завдань, і, таким чином, їм не надано можливості формулювати власні політичних проектів [7, с. 8–9].

Найнижчим рівнем адміністративно-територіального поділу Іспанії є муніципалітет. Стаття 142 Конституції Іспанії гарантує автономію муніципалітетів, які користуються повною правосуб'єктністю [8].

Територіальна організація влади в Іспанії характеризується різноманітністю муніципалітетів, що спричинено їхнім розміром, економічною діяльністю або географічним розташуванням. Автономна спільнота з найбільшою кількістю муніципалітетів є Кастилія-і-Леон (2 248), а найменшою – Мурсія з 45 муніци-

палітетами. Муніципалітет з найбільшим населенням це є Мадрид (3 132 463 мешканців), а найменший – Іллан-де-Вакас у Толедо (5 мешканців). У будь-якому випадку, 84% муніципалітетів мають менше 5 000 мешканців, і в них проживає лише 13% населення. З іншого боку, в Іспанії є муніципалітети з 15 великими містами з населенням понад 250 000 осіб. За площею найбільшим муніципалітетом є Касерес в Естремадурі (1 750,33 км2), а найменшим – Емперадор у Валенсії (0,10 км2) [4, с. 165–166].

Кожен муніципалітет формує свою раду, яка складається з 5 членів для муніципалітетів з 250 жителями і до 25 осіб для муніципалітетів з 100 000 жителів, з подальшим включенням ще одного члена на кожні наступні 100 000 жителів. Члени ради обираються прямим таємним голосуванням на основі загального виборчого права та пропорційного представництва строком на 4 роки і не можуть бути розпущені. Закон вимагає, щоб Рада збиралася у повному складі щонайменше раз на 3 місяці; позачергові сесії можуть скликатися головою Ради або чвертю членів Ради[6].

За статтею 19 Закону Іспанії «Про принципи місцевого самоврядування» очолює (муніципальну) раду міський голова (мер, ElAlcalde), який обирається серед представників ради [6]. Як правило, міським головою стає лідер фракції, яка має більшість голосів. У разі відсутності такої фракції, місцеве самоврядування очолює політична група, яка має найбільшу кількість мандатів. Можливі також прямі вибори міського голови. Дослідження показало, що вибори кожні 4 роки сприяють підзвітності чинних мерів, при цьому повна рада має право відправити мера у відставку, хоча таке усунення є малоймовірним [7с. 17]. ElAlcalde

Компетенція ElAlcalde визначена статею 21 Закону, зокрема це: управління муніципальною адміністрацією; представництво міської ради; скликання та головування на сесіях, інспектування муніципальних служб та сприяння їх розвитку; затвердження пропозицій щодо цивільної служби відповідно до бюджету та персоналу; керівництво муніципальною поліцією; застосування відповідних заходів (особисто та під власну відповідаль-

ність) у разі стихійного лиха чи суспільної небезпеки або серйозного ризику їх виникнення, негайно повідомляючи про це пленарні засідання та інших. Міський голова захищає інтереси муніципалітету в усіх правових питаннях, забезпечує виконання рішення ради та керує поточною діяльністю муніципальних службовців [6].

Для того, щоб система місцевого самоврядування відповідала сучасним вимогам, було вирішено розділити стратегічні, найважливіші політичні та нормотворчі функції місцевого самоврядування, з одного боку, та виконавчо-управлінські функції, з іншого. Для відкритого і конструктивного обговорення та контролю консультативно-контрольним органом місцевого самоврядування було створено Пленум (el Pleno) – орган політичного представництва громадян муніципалітету, до складу якого входять обрані депутати на чолі з головою – Alcalde [4, с. 168].

Основними політичними функціями пленуму є контроль та перевірка діяльності муніципальних органів шляхом висловлення вотуму довіри/недовіри. Серед законодавчих функцій пленуму – затвердження обов’язкових нормативних документів та внесення змін і доповнень до них. Це положення про пленум муніципалітету, громадську раду міста, комісію з розгляду скарг і пропозицій, додаткові органи і процедурний порядок участі громадян, поділ муніципалітету на райони, визначення і регламентація роботи районних органів, повноваження представницьких органів і участь громадян у питанні визначення організації і повноважень виконавчих органів муніципального управління. До повноважень пленуму також належить затвердження документів, які мають інституційне та стратегічне значення в управлінні муніципалітетом [6]

Нерівномірна муніципальна структура та велика кількість існуючих муніципалітетів в Іспанії призвели до появи асоціацій муніципалітетів, які здійснюють представництво цього рівня територіальної влади у відносинах з державними адміністраціями та автономною адміністрацією. На національному рівні Асоціація муніципалітетів і провінцій Іспанії об’єднує 7 286 організацій (муніципалітети, ради провінцій і ради островів),

прагнучи сприяти і захищати автономію муніципалітетів, а також представляти і захищати їх інтереси перед іншими суб'єктами [4, 170].

Провінції об'єднують кілька муніципалітетів за територіальним принципом. Сучасні 50 провінцій, створених відповідно до Королівського декрету 1927 року, беруть свій початок від Королівського декрету 1833 року. Раніше провінції мали велике значення і багато повноважень, але після запровадження системи автономних громад у Конституції 1978 року вони втратили своє значення. Згідно з Конституцією, провінції мають муніципальну структуру, яка відображає адміністративно-територіальний поділ країни, і, водночас, є інститутом з незалежним правовим статусом. Межі провінцій визначаються з урахуванням історичних, географічних, мовних, культурних, релігійних та соціально-економічних чинників. Будь-які зміни в цих межах потребують схвалення Кортесів. Управління в провінціях здійснюють провінційні ради – депутації (Deputacion), які складаються з депутатів, обраних муніципальними радами серед уже обраних депутатів. Таким чином, фактично рада муніципалітету у виборчому сенсі пов'язані з радою провінції, оскільки депутати до ради провінцій вже обираються серед числа депутатів, обраних до ради муніципалітету. Ці депутати мають мандат на 4 роки і можуть бути переобрані на стільки ж термінів, скільки вони можуть залишатися депутатами муніципальних рад. На відміну від муніципальних рад, ради провінцій не мають повноважень розробляти постанови, але вони можуть встановлювати правила на основі законодавства, прийнятого кортесами або регіональними парламентами [3, с. 44].

Відповідно до статті 46 Закону Іспанії «Про принципи місцевого самоврядування» передбачено певний зв'язок між складом ради та чисельністю населення: при чисельності населення менше 500 000 осіб до складу ради входить 25 осіб, при чисельності населення більше 1 000 000–31 особа, у радах міст Мадрид та Барселона – 51 особа. Депутати провінційної ради обираються з числа членів муніципальної ради на основі пропорційного представництва. У свою чергу, вони обирають свого президента

та його/її заступника абсолютною більшістю голосів у першому турі голосування та простою більшістю голосів у другому [6].

Кожну провінційну раду очолює президент, якого обирають усі члени ради з числа депутатів, присутніх у раді. Хоча губернатор є найвищим представником центрального уряду в провінції, президент провінційної ради відповідає за управління та адміністрування провінцією.

Президент і до третини провінційних радників формують виконавчий комітет. Рада також формує ряд комітетів, необхідних для проведення досліджень і підготовки рекомендацій з різних питань, що становлять суспільний інтерес [3, с. 56–57].

Провінційна влада займається утриманням державних доріг, управлінням сільським і лісовим господарством, сприяє вирішенню соціальних проблем, займається питаннями охорони здоров’я, культури, проведенням спортивних змагань і виставок. Крім того, вони відповідають за надання технічної та економічної допомоги муніципальним радам у створенні та підтримці функціонування систем водопостачання та каналізації, систем громадського освітлення, пожежної служби тощо[6].

**Висновки.** Система місцевого самоврядування Іспанії характеризується певними особливостями. А саме: значна частина повноважень центральної влади делегується на місцевий рівень. Держава регулює основні положення, пов’язані з діяльністю органів місцевого самоврядування, а регіональне законодавство доповнює державне регулювання в межах своїх повноважень. Таким чином, держава визначає основи правового регулювання місцевого самоврядування, які потім деталізуються регіональними законодавцями.

Наступною характерною особливістю функціонування органів місцевого самоврядування в Іспанії є відмінності в обсягах компетенції, якою наділені муніципалітети. Співвідношення між функціями муніципалітету та чисельністю його населення є важливим показником демократичності та незалежності окремої територіальної одиниці та довіри держави до здатності місцевих органів влади вирішувати важливі питання, включаючи ті, що частково регулюються центральним урядом. Це має важливе значення з огляду на проблему депопуляції деяких муніци-

палітетів і, відповідно, їхньої здатності адаптуватися до нових умов.

Корисним для України видається іспанський досвід щодо взаємодії місцевої та центральної влади у формуванні та реалізації державної і муніципальної політики. Чітке визначення повноважень та обов'язків місцевих органів влади гарантується основними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, а також закріплено в Конституції Іспанії та регіональному законодавстві. При цьому інструментальні принципи, такі як взаємне інформування, консультації, фінансова спроможність та моніторинг, сприяють встановленню поважних і результативних відносин між різними рівнями публічного управління після розподілу повноважень і обов'язків. У сукупності це позитивно впливає на формування та реалізацію державної політики в різних сферах.

**Список використаних джерел:**


1. Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 р. № 475-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475–2025-%D1%80#Text
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів Українивід 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333–2014-%D1%80#Text
3. Heinelt, H., Bertrana, X. (2012). ThesecondtieroflocalgovernmentinEurope: Provinces,counties, departementsandLandkreiseincomparison. NewYork: Routledge. pp. 1–88
4. Hodlevska V., Słobodzian B.: TheSpanishmodelofstatedecentralizationprinciplesoffunctioningofself-localgovernment, Athenaeum. PolskieStudiaPolitologiczne, WydziałNauk o Polityce i Bezpieczeństwie, UniwersytetMikołajaKopernika, vol. 84, no. 4, 2024, pp. 151–171
5. Hodlevska, V., (2019). Catalonia: EndeavorForIndependence. EuropeanJournalofTransformationStudies, 2, pp. 79–94.
6. Law 7/1985, ofApril 2, RegulatingtheBasesoftheLocalRegime URL: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985–5392
7. Sweeting, D. (2012). AnalysingLocalPoliticalManagementinSpain. InLocalGovernmentStudies, 2, 1–17.

8. The Spanish Constitution. 1978 URL: https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf

**REFERENCES:**

1. Deiaki pytannia zabezpechennia perehovornoho protsesu pro vstup Ukrainy do Yevropeiskoho Soiuzu za klasterom 1 «Osnovy protsesu vstupu do YeS»: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 travnia 2025 r. № 475-r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475–2025-%D1%80#Text
2. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainyvid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333–2014-%D1%80#Text
3. Heinelt, H., Bertrana, X. (2012). The second tier of local government in Europe: Provinces,counties, departments and Landkreise in comparison. NewYork: Routledge.
4. Hodlevska V., Słobodzian B. (2024). The Spanish model of state decentralization principles of functioning of self-localgovernment, Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne, Wydział Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, UniwersytetMikołajaKopernika, vol. 84, no. 4, 2024.
5. Hodlevska V., (2019). Catalonia: Endeavor ForI ndependence. European Journal of Transformation Studies, 2.
6. Law 7/1985, of April 2, Regulating the Bases of the Local Regime. URL: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985–5392
7. Sweeting, D. (2012). Analysing Local Political Management in Spain. In Local Government Studies.
8. The Spanish Constitution. 1978 URL: https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf

**Y. O. Bondarenko**

**Features of th Efunctioning of the Spanish Model of Local Self-Government:Constitutional and Legal Aspect**

***Summary.*** *This article examines the features of local government in Spain. The constitutional and legal basis is also examined. Thus, the Constitution of Spain established a fairly clear system of division of powers between the state, autonomous communities and municipalities. It specified the content of two types of autonomy: territorial and local, each of which has a different legal nature. The article shows that Spain has achieved an optimal balance of decentralization, which depends on the order of distribution of powers between the central*

*government, regions and local governments, the scope of their powers, as well as the principles of cooperation with state and regional authorities.*

*A special emphasis is placed on the internal organizational structure of local governments. The main self-government institutions that make up municipal government in Spain are identified. The paper also highlights the territorial features of the organization of public power, in particular, it determines at what levels local and regional self-government functions.*

*The system of local government in Spain is characterized by certain features. Namely: a significant part of the powers of the central government is delegated to the local level. The state regulates the main provisions related to the activities of local government bodies, and regional legislation supplements state regulation within the limits of its powers. Thus, the state determines the foundations of legal regulation of local government, which are then detailed by regional legislators.*

*Another characteristic feature of the functioning of local government bodies in Spain is the differences in the scope of competences that municipalities are endowed with. The relationship between the functions of a municipality and the size of its population is an important indicator of the democracy and independence of a separate territorial unit and the state's confidence in the ability of local authorities to resolve important issues, including those that are partially regulated by the central government. This is important in view of the problem of depopulation of some municipalities and, accordingly, their ability to adapt to new conditions.*

*The uneven municipal structure and the large number of municipalities in Spain have led to the emergence of associations of municipalities, which represent this level of territorial authority in relations with the State administrations and the autonomous administration. At the national level, the Association of Municipalities and Provinces of Spain brings together 7,286 organizations (municipalities, provincial councils and island councils), seeking to promote and defend the autonomy of municipalities, as well as to represent and defend their interests before other entities.*

*The Spanish experience of interaction between local and central authorities in the formation and implementation of state and municipal policy seems useful for Ukraine. A clear definition of the powers and responsibilities of local authorities is guaranteed by the basic principles of the European Charter of Local Self-Government, and is also enshrined in the Spanish Constitution and regional legislation. At the same time, instrumental principles, such as mutual information, consultation, financial capacity and monitoring, contribute to the establishment*

*of respectful and effective relations between different levels of public administration after the distribution of powers and responsibilities. Taken together, this has a positive impact on the formation and implementation of state policy in various areas.*

***Keywords:*** *local government, municipal system, Spain, decentralization, European integration, European Charter of Local Self-Government, local government models, foreign experience.*

УДК [[347.73:336.22]:343.359.2](4-6ЄС)
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-381

***В. П. Орєшкін,*** *аспірант кафедри податкового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCIDID: 0009-0002-2311-7087

# ПЕРЕВАГИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В БОРОТЬБІ З УХИЛЕННЯМ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ ТА КОРУПЦІЄЮ

***Анотація.*** *Стаття присвячена аналізу переваг імплементації податкового законодавства Європейського Союзу в контексті боротьби з ухиленням від сплати податків та корупцією в Україні в умовах євроінтеграційного переговорного процесу. Досліджено взаємозв'язок між податковою системою, податковим адмініструванням і корупційними ризиками, а також вплив корупції на рівень податкових надходжень та економічний розвиток держави. Окрему увагу приділено аналізу правових і інституційних механізмів ЄС у сфері протидії ухиленню від оподаткування, зокрема положенням Договору про функціонування Європейського Союзу, директивам ATAD I, ATAD II, ініціативам BEPS та стандартам OECP щодо обміну податковою інформацією. Проаналізовано стан і проблеми імплементації відповідних норм у національне законодавство України та визначено їх значення для зменшення дискреції податкових органів, підвищення прозорості та мінімізації корупційних ризиків у податковій сфері.*

© Орєшкін В. П., 2025

***Ключові слова:*** *імплементація податкового законодавства ЄС; ухилення від сплати податків; корупція в податковій системі; євроінтеграція України.*

**Постановка проблеми.** Станом на кінець 2025 року Україна перебуває на активній стадії переговорного процесу щодо набуття повноправного членства в Європейському Союзі. У межах цього процесу передбачено обговорення 32 кластерів, одним із яких є оподаткування. Згідно з методологією переговорних сесій, Україна повинна представити досягнення у сфері боротьби з корупцією відповідно до кожного кластеру, а також окреслити подальші кроки щодо впровадження антикорупційних заходів. В цілому, відповідно до Індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI), який оприлюднений Transparency International. за 2024 рік, Україна отримала 35 балів зі 100 можливих, що відповідає 105-й позиції серед 180 країн світу [5]. Отже, в тому числі і оцінка успішності імплементації норм податкового законодавства України в межах переговорного процесу значною мірою залежатиме від ефективності реалізації антикорупційних заходів у цій сфері. Відповідність національних реформ стандартам ЄС, включаючи забезпечення прозорості податкової системи, запобігання ухиленню від сплати податків та мінімізацію корупційних ризиків, стане одним із ключових чинників у переговорах щодо інтеграції України до ЄС. Станом на грудень 2025 року Європейський Союз не відкрив кластери для переговорів, через що питання відповідності податкового законодавства України, законодавству Європейського Союзу та наявності антикорупційних запобіжників в ньому не є дослідженим.

**Мета статті** полягає у дослідженні значення та переваг імплементації податкового законодавства Європейського Союзу для підвищення ефективності протидії ухиленню від сплати податків і корупції в Україні, а також у визначенні ролі європейських податкових директив і міжнародних стандартів у зниженні корупційних ризиків, посиленні прозорості податкового адміністрування та забезпеченні відповідності національної по-

даткової системи вимогам євроінтеграційного переговорного процесу.

**Виклад основного матеріалу.** Наявність корупції в податковій системі, є наслідком перш за все особливості останньої. Як зазначається з одного боку, податкова система являє собою сукупність податків, зборів, платежів і виступає як механізм визначених, законодавчо закріплених важелів з акумуляції доходів держави. У цьому разі вона може збігатися з системою податків, зборів, платежів. Тут робиться акцент на матеріальній стороні податкової системи, що забезпечує механізм дії податків [9]. В такому трактуванні та підході до розуміння податкової системи можна встановити прямий зв'язок та підстави для виникнення корупції, оскільки по-перше – це сфера публічно-правових відносин, а по-друге – вона безпосередньо пов'язана із матеріальними благами, які особа, маючі певний набір владних повноважень може набути в результаті прийняття тих чи інших рішень може набути в непередбачуваний законодавством спосіб. Формування механізмів запобігання та вдосконалення наявних буде одним із елементів переговорного процесу в межах кластеру оподаткування, а тому важливо встановити наявні запобіжники, які наразі існують в законодавстві Європейського Союзу та окремих країнах-членах в питаннях запобіганню ухилення від оподаткування та наявності корупції в податковій системі кожної окремо, а також вже наявних взятих зобов'язань України щодо цього питання.

Крім того, що як вже було встановлено, податкові правовідносини та податкова система є середовищем, в якому явище корупції може виникати, а також можливість впливу приватного інтересу на ефективність їх роботи, огляд літератури свідчить про те, що корупція в свою чергу також має значний негативний вплив на рівень податкових надходжень в країні. Однак сучасне розуміння взаємозв'язку між корупцією та податковими надходженнями є неповним, оскільки все ще бракує інформації про вплив оподаткування на корупцію. Корупція не лише знижує співвідношення податків до ВВП, але й завдає довгострокової шкоди економіці, відлякуючи інвестиції, збільшуючи розмір

тіньової економіки, спотворюючи податкові структури та роз’їдаючи податкову мораль платників податків. Все це, в свою чергу, ще більше знижує довгостроковий потенціал економіки щодо генерування доходів економіки в довгостроковій перспективі. Вплив оподаткування на корупцію є менш дослідженим в існуючій науковій літературі. Невелика кількість знайденої інформації вказує на те, що вищі податкові ставки можуть сприяти зростанню корупції в економіці, стимулюючи ухилення від сплати податків [2].

Процеси надходження доходів до бюджету залучають кілька основних зацікавлених сторін, що робить можливості та мотивації для корупції численними та широко розповсюдженими. До цих зацікавлених сторін належать податкові чиновники, політики, патримоніальні мережі та самі платники податків. Спираючись на досвід Мексики і Болівії, Болгарії і Танзанії, ця відповідь Служби підтримки представляє різні підходи до боротьби з фіскальною корупцією, включаючи відшкодування податку на додану вартість, напівавтономні податкові органи, підвищення прозорості та участі громадян і практики працевлаштування, а також посилення управління, цілей діяльності та участі платників податків, серед іншого.

Загалом, література пропонує два дуже різних підходи до розуміння взаємозв’язку між сприйняттям фірмами оподаткування та корупції в податковому адмініструванні. У деяких випадках фірми можуть віддавати перевагу корупційній діяльності, тому економічна вигода від отриманих «послуг» може перевищувати витрати на хабарі. Наприклад, хабарі можуть зменшити або навіть допомогти уникнути сплати податків. З точки зору фірм, корупція, зокрема в оподаткуванні, може стати ефективним бізнес-механізмом, особливо в країнах з недосконалою інституційною структурою або нечіткою податковою політикою.

З іншого боку, корупція в оподаткуванні шкодить зростанню підприємств, заважає діяльності фірм і є бар’єром для ефективної економічної діяльності. Якщо це так, то компанії розглядають сплату податків як найменш витратний або найменш обтяжливий варіант, а отже, розглядають корупцію як тягар.

Ці два явища можуть по-різному взаємодіяти залежно від контексту країни, тобто, з точки зору компаній, корупція в податковому адмініструванні може бути (або сприйматися як) замінник або доповнення до податкових зобов'язань, створюючи переваги або неефективність, тобто сприйняття корупції, ймовірно, залежить від фактичної практики податкового адміністрування.

Результати, представлені зокрема Світовим Банком, надають попередню підтримку другому напрямку міркувань – корупція в оподаткуванні є тягарем, а не ефективністю. Крім того, незалежно від контексту країни, виявляється, що сприйняття корупції в податковому адмініструванні та фактичний досвід хабарництва під час податкових перевірок найбільше впливають на загальне сприйняття корупції [3].

Для визначення більш конкретного зв язку між корупцією та податковою системою варто визначити основні засади та цілі податкової політики Європейського Союзу. Податки відіграють вирішальну роль у формуванні цін на товари та послуги, а також впливають на поведінку інвесторів та споживачів. Як наслідок, податкова політика може стимулювати продуктивність, збільшуючи інвестиції та інновації. Економіки країн ЄС стикаються з впливом великих глобальних зрушень, таких як демографічні зміни, діджиталізація та глобалізація, а також з наслідками зміни клімату, відновленням після коронавірусу та наслідками вторгнення росії в Україну. Ці виклики впливають на стійкість податкових систем, створюючи таким чином зростаючу потребу в узгодженні з поточним і майбутнім економічним розвитком. Участь на рівні ЄС необхідна для забезпечення сумісності податкових правил і політики з функціонуванням єдиного ринку ЄС. Таке узгодження має вирішальне значення для повного розкриття потенціалу єдиного ринку, від якого виграють понад 400 мільйонів громадян ЄС і мільйони підприємств [1].

Якщо безпосередньо звернутися до Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС), то стаття 83(1) визнає корупцію «єврозлочином», зараховуючи її до особливо тяжких злочинів, що мають транскордонний вимір. Стаття 83(2)

ДФЄС, в свою чергу дозволяє встановлювати мінімальні правила щодо визначення кримінальних злочинів і санкцій у сферах, які були предметом гармонізації. Це стосується випадків, коли зближення кримінального законодавства держав-членів виявляється необхідним для забезпечення ефективної реалізації політики ЄС у цій сфері. На основі цієї статті Європейський Парламент та Рада Європейського Союзу ухвалили Директиву (ЄС) 2017/1371 про боротьбу з шахрайством у сфері фінансових інтересів ЄС засобами кримінального права [4].

Якщо повернутися до договірних відносин України та Європейського Союзу на тому рівні, на якому вони діють станом на сьогодні, то в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами також містяться окремі положення, зокрема в статті 22, які передбачають співробітництво у боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також з метою її попередження. Таке співробітництво спрямовується на вирішення, interalia, таких проблем: c) економічні злочини, зокрема злочини у сфері оподаткування [11].

В особливій частині, яка стосується безпосередньо сфери оподаткування, стаття 127 угоди передбачає ефективне та прозоре регулювання, яке полягає в тому, що кожна Сторона докладає необхідних зусиль для забезпечення впровадження міжнародних стандартів регулювання та нагляду у сфері фінансових послуг та для боротьби з ухиленням від сплати податків на всій її території [11].

Повертаючись до питання механізмів та інструментів із запобіганням корупції та ухиленню від оподаткування, то наразі актуальною для країн ЄС, та в майбутньому для України, є імплементація Плану дій BEPS, зокрема інструментів Pillar 2, в основі якого лежить концепція мінімальної ставки оподаткування для великих корпорацій. Міжнародні групи компаній будуть змушені сплачувати корпоративний податок (податок на прибуток) у країнах їх присутності за ефективною ставкою не менше 15%.

Україна поступово інтегрує в національне законодавство положення Директив ЄС щодо боротьби з ухиленням від сплати податків (TheAntiTaxAvoidanceDirective) – ATAD 1 та ATAD 2. Зокрема, правила цих Директив стосуються обмеження «дружнього» фінансування компаній через надання позик, правил щодо контрольованих іноземних компаній, GAAR (GeneralAntiAbuseRule), усунення «гібридних схем» (hybridmismatchrules) тощо.

Також очікувалось, що з 2024 року для податкових резидентів ЄС почнуть застосовуватися норми ATAD 3 – пропозиції щодо запобігання зловживанню підставними компаніями в цілях оподаткування. ATAD 3 націлена на боротьбу із структурами (shellcompanies), які не мають реальної економічної присутності. Для виявлення таких підставних компаній запропоновано ряд критеріїв та вимог до звітності, за допомогою яких компетенті органи будуть виявляти, чи дійсно компанія здійснює господарську діяльність у конкретній юрисдикції. У перспективі такі правила будуть актуальними і для України [8].

В звіті Європейської комісії за підсумками 2024 року, зазначається, що розпочато підготовку нормативно-правової бази, яка запроваджує загальне правило протидії зловживанням, податок на виведений капітал, а також переглядає оподаткування компаній, контрольованих іноземними компаніями, правила обмеження відсотків та інші елементи Директиви щодо протидії уникненню оподаткування (ATAD), але положення досі не імплементовані [6].

Загалом, імплементація положень цих нормативних актів вже декілька разів анонсувалась з боку як представників парламенту, уряду та безпосередньо Державної податкової служби, натомість станом на початок 2025 року – вони досі не до кінця імплементовані [7].

Згадана Директива 2016/1164/ЄС про протидію ухиленню від оподаткування покликана забезпечити мінімальний рівень захисту національних систем оподаткування прибутку підприємств від практик ухилення від сплати податків на всій території ЄС. Україна впровадила у національне законодавство певні глобаль-

ні стандарти оподаткування щодо подолання ухилення від сплати податків та уникнення подвійного оподаткування. Оскільки директиви щодо боротьби з ухиленням від сплати податків реалізують окремі кроки плану дій BEPS, важливу частину з них вже інтегровано в українське законодавство.

В Україні відсутні правила щодо податку на вихід з юрисдикції, які еквівалентні правилам, зазначеним у Директиві про протидію ухиленню від оподаткування. Досі не впроваджено загальне правило протидії зловживанням (GAAR), що є частиною цієї Директиви.

Також є важливою Директива 2011/16/ЄС про адміністративну співпрацю, яка встановлює правила та процедури, згідно з якими держави-члени повинні співпрацювати для цілей обміну інформацією, що має значення для адміністрування та забезпечення виконання національного законодавства держав-членів про податки. В частині адміністративної співпраці досягнуто певного рівня імплементації. У повному обсязі імплементація Директиви про адміністративну співпрацю можлива після приєднання України до ЄС[10].

Директива про протидію ухиленню від сплати податків II, («Регламент імплементації ATAD II»), встановлює правила, спрямовані на нейтралізацію гібридних невідповідностей, з метою підвищення стійкості внутрішнього ринку ЄС в цілому шляхом встановлення мінімального рівня захисту від наслідків невідповідностей. Правила щодо гібридних невідповідностей мають стосуватися ситуацій невідповідностей, які є результатом подвійних відрахувань, конфлікту в характеристиці фінансових інструментів, платежів та організацій або внаслідок розподілу платежів. Оскільки гібридні невідповідності можуть призвести до подвійного вирахування або вирахування без включення, необхідно встановити правила, згідно з якими відповідна держава-член або відмовляє у вирахуванні платежу, витрат чи збитків, або вимагає від платника податків включити платіж до свого оподатковуваного доходу, залежно від обставин. Однак ці правила застосовуються лише до платежів, що підлягають вирахуванню, і не повинні впливати на загальні риси податкової

системи, незалежно від того, чи є вона класичною системою чи системою врахування.

У межах Європейського Союзу Директива про протидію ухиленню від сплати податків II (ATAD II) встановлює загальнообов'язкові правила, спрямовані на нейтралізацію гібридних невідповідностей у транскордонних ситуаціях. Як акт вторинного права ЄС, вона підлягає імплементації всіма державами-членами, які зобов'язані інтегрувати її положення у свої національні податкові системи з урахуванням власних правових та інституційних особливостей. Таким чином, адресатами норм ATAD II є платники податків у державах-членах ЄС, діяльність яких може призводити до подвійного вирахування або вирахування без включення доходу внаслідок відмінностей у податковій кваліфікації інструментів, суб'єктів чи постійних представництв.

Отже, імплементація податкового законодавства ЄС у національну систему України має не лише техніко-правове, а й виразне антикорупційне та інституційне значення: вона спрямована на звуження простору для зловживань через уніфікацію мінімальних стандартів протидії ухиленню від оподаткування, посилення прозорості, формалізацію контрольних механізмів і розбудову адміністративної співпраці та обміну інформацією. У контексті євроінтеграційних переговорів це означає, що здатність України довести результативність таких реформ у кластері «оподаткування» прямо залежатиме від реального запровадження інструментів на кшталт GAAR, правил CFC, норм щодо гібридних невідповідностей (ATAD II), а також стандартів автоматичного обміну та електронного аудиту, які зменшують дискрецію посадових осіб і відповідно корупційні ризики; водночас неповна або фрагментарна імплементація зберігатиме прогалини, що живлять тіньові практики та підривають податкову дисципліну й інвестиційну довіру.

**Список використаних джерел:**

1. EU tax policy. Council of the European Union. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-tax-policy/
2. Exploring the relationships between corruption and tax revenue. U4 Anti-Corruption Resource Centre. URL: https://www.u4.no/api/publications/exploring-the-relationships-between-corruption-and-tax-revenue/pdf

3. Policy Research Working Paper No. 8122. Tax Administration Practices and Firms' Perceptions of Corruption Evidence from Europe and Central Asia. B. Ponomariov, O. Balabushko, G. Kisunko.(2017). (Eds.).URL: https://documents1.worldbank.org/curated/en/838671498572946394/pdf/WPS8122.pdf
4. Taxation : Summaries of EU legislation. EUR-Lex. 2017. URL:https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/22.html
5. Transparency International Ukraine. Україна в індексі сприйняття корупції – 2024. (Corruption Perceptions Index). Офіційний вебсайт. URL: https://cpi.ti-ukraine.org
6. Звіт за результатами проведення первинної оцінки імплементації актів права Європейського Союзу. Україна-Європа. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit_UA.pdf
7. Комітет ВРУ з фінансів, податків і митниці у 2025 році зосередиться на законопроєктах для євроінтеграції. Дебет-Кредит. URL: https://news.dtkt.ua/taxation/common/95174-komitet-vru-z-finansiv-podatkiv-i-mitnici-u-2025-roci-zosereditsia-na-zakonoprojektax-dlia-jevrointegraciyi
8. Податкова політика ЄС: які податкові новації необхідні для вступу до ЄС. 28.03.2023. URL : https://ips.ligazakon.net/document/EN231404
9. Податкове право : навч. посіб. за ред. Кучерявенка М. П. Київ. Юрінком. 2004. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/Podat-Pravo.pdf
10. РОБОЧИЙ ДОКУМЕНТ ПЕРСОНАЛУ КОМІСІЇ. Звіт щодо України за 2023 рік Додається до документа Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Раді, Європейському економічно-соціальному комітету та Комітету регіонів Повідомлення про політику розширення ЄС 2023 року. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/22506-SWD_2023_699-Ukraine-report_ENG-UKR.pdf
11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнародний договір України від 27.06.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

**REFERENCES :**

1. EU tax policy. Council of the European Union. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-tax-policy/
2. Exploring the relationships between corruption and tax revenue. U4 Anti-Corruption Resource Centre. URL: https://www.u4.no/api/publications/exploring-the-relationships-between-corruption-and-tax-revenue/pdf

3. Policy Research Working Paper No. 8122. Tax Administration Practices and Firms’ Perceptions of Corruption Evidence from Europe and Central Asia. B. Ponomariov, O. Balabushko, G. Kisunko.(2017). (Eds.).URL:https://documents1.worldbank.org/curated/en/838671498572946394/pdf/WPS8122.pdf
4. Taxation : Summaries of EU legislation. EUR-Lex. 2017. URL:https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/22.html
5. Transparency International Ukraine. Ukraina v indeksi spryiniattia koruptsii – 2024. (Corruption Perceptions Index). Ofitsiinyi vebsait. URL: https://cpi.ti-ukraine.org
6. Zvit za rezultatamy provedennia pervynnoi otsinky implementatsii aktiv prava Yevropeiskoho Soiuzu. Ukraina-Yevropa. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit_UA.pdf
7. Komitet VRU z finansiv, podatkiv i mytnytsi u 2025 rotsi zoseredytsia na zakonoproiektakh dlia yevrointehratsii. Debet-Kredyt. URL: https://news.dtkt.ua/taxation/common/95174-komitet-vru-z-finansiv-podatkiv-i-mitnici-u-2025-roci-zosereditsia-na-zakonoprojektax-dlia-jevrointegraciyi
8. Podatkova polityka YeS: yaki podatkovi novatsii neobkhidni dlia vstupu do YeS. 28.03.2023. URL : https://ips.ligazakon.net/document/EN231404
9. Podatkove pravo : navch. posib. Kucheriavenko M. P. (2004). (Ed.). Kyiv. Yurinkom. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/Podat-Pravo.pdf
10. ROBOChYi DOKUMENT PERSONALU KOMISIi. Zvit shchodo Ukrainy za 2023 rik Dodaietsia do dokumenta Povidomlennia Komisii Yevropeiskomu Parlamentu, Radi, Yevropeiskomu ekonomichno-sotsialnomu komitetu ta Komitetu rehioniv Povidomlennia pro polityku rozshyrennia YeS 2023 roku. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/22506-SWD_2023_699-Ukraine-report_ENG-UKR.pdf
11. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym Spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony : mizhnarodnyi dohovir Ukrainy vid 27.06.2014 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

**V. P. Oreshkin**

**Advantages of Implementing European Union Tax Legislation in Combating Tax Evasion and Corruption**

***Summary.*** *This article analyses the role and practical significance of implementing European Union tax legislation in strengthening the fight against*

*tax evasion and corruption in Ukraine within the framework of the EU accession process. The study is grounded in the understanding that taxation constitutes one of the most corruption-sensitive areas of public administration due to the combination of discretionary powers of tax authorities and the direct connection of tax decisions with material economic interests. In the context of Ukraine’s negotiations on EU membership, the taxation cluster acquires particular importance, as progress in this area is closely linked to the credibility of anti-corruption reforms and institutional capacity building.*

*The article explores the theoretical and empirical relationship between corruption, tax administration and fiscal performance, demonstrating that corruption not only reduces tax revenues and undermines tax morale, but also distorts economic incentives, expands the shadow economy and weakens long-term growth potential. At the same time, it is argued that effective tax policy and administration can themselves serve as instruments for reducing corruption by limiting discretion, increasing transparency and formalising control mechanisms. On this basis, the paper reviews key EU legal and policy instruments aimed at countering tax avoidance and fiscal corruption, including the provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union, the Anti-Tax Avoidance Directives (ATAD I and ATAD II), the BEPS Action Plan, OECD standards on automatic exchange of information, and emerging tools such as electronic audit and SAF-T reporting.*

*Special attention is paid to the state of implementation of these instruments in Ukraine, highlighting both achieved progress and persistent gaps, particularly with regard to the general anti-abuse rule (GAAR), controlled foreign company rules, hybrid mismatch arrangements and administrative cooperation mechanisms. The article argues that incomplete or fragmented transposition of EU tax standards preserves structural loopholes that facilitate abusive practices and corruption. In contrast, consistent implementation of EU tax directives and international standards is presented as a key factor in reducing corruption risks, enhancing investor confidence and aligning Ukraine’s tax system with the principles of the EU internal market. The findings underline that successful tax law harmonisation has not only technical and legal, but also systemic anti-corruption and institutional importance for Ukraine’s European integration trajectory.*

***Keywords:*** *implementation of EU tax legislation; tax evasion; corruption in the tax system; Ukraine’s European integration.*

УДК: [347.73:336.22]:343.359.2
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-393

***О. А. Спаскін,*** *аспірант кафедри податкового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0009-0007-1511-6427

# ЛЕГАЛІЗАЦІЯ ДОХОДІВ ОТРИМАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ ЯК ПЕРЕДУМОВА НЕВИКОНАННЯ ПОДАТКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ

***Анотація:*** *В статті на підставі системного аналізу складу податкового правопорушення зосереджується увага на характеристиці обставин з'ясування природи вини, як елементу цього складу. Дослідження різних аспектів вини здійснюється стосовно оцінки поведінки платника податку щодо виконання імперативних приписів податкового зобов'язання. Оцінка правопорушення з акцентом на суб'єктивну сторону робиться при розмежуванні умисла та необережності. Окрема увага приділяється підставам звільнення від податкової відповідальності виходячи із оцінки вини.*

***Ключові слова:*** *податкове правопорушення, склад податкового правопорушення, вина як елемент складу податкового правопорушення, умисел як форма вини, відповідальність за порушення податкового законодавства, фінансова санкція.*

**Постановка проблеми.** Сучасний етап розвитку суспільних відносин, обумовлює змістовну оцінку несприятливих наслідків

© Спаскін О. А. , 2025

для платника у разі несвоєчасної сплати податків та зборів або сплати їх в зменшеному розмірі. Принципово важливим є розмежування несприятливих наслідків для платника, які не пов’язані з правопорушенням та санкцій, які обумовлюються об’єктивними умовами притягнення платника до відповідальності. В основі останнього знаходиться склад податкового правопорушення, принципову роль в якому відіграє такий елемент як вина. Межі та наслідки для платника обумовлюються не лише формою вини (умисел та необережність), але і обставинами які звільняють від відповідальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Характеристика складу податкового правопорушення, аналіз його елементів є традиційним напрямком досліджень науки податкового права. Хотілося б підкреслити, що в сфері уваги науковців було дослідження як цілісної конструкції податкового правопорушення, його елементів, так і підстав податкової відповідальності. В той же час, аналіз цих проблем за складовими з виокремленням специфічних особливостей природи податкової відповідальності залишається доволі актуальною. Окремих аспектів відповідальності за порушення податкового законодавства торкалися в своїх працях Д. О. Гетьманцев, П. М. Дуравкін, Л. М. Касьяненко, І. Є. Криницький, М. П. Кучерявенко, Р. Ф. Ханова та ін. В той же час, сучасні обставини, які обумовлені воєнним станом в Україні, євроінтеграційними тенденціями обумовлюють врахування принципово нових обставин.

Саме тому **метою статті є** аналіз природи податкової відповідальності, складу податкового правопорушення та місця і значення вини як елемента цього складу, що обумовлює не тільки підстави диференціації видів податкових правопорушень, але й особливі умови звільнення від податкової відповідальності при недоведені винних дій платника.

**Виклад основного матеріалу.** Змістовні особливості щодо регулювання кримінальної відповідальності за легалізацію майна здобутого злочинним шляхом відбулися в 2001 році. Саме тоді були внесені зміни до ст. 209 Кримінального кодексу України, які деталізували цей склад злочину. З цього моменту, встанов-

лювалась відповідальність за вчинення фінансових операцій та інших угод з грошовими коштами та іншим майном, здобутих завідомо злочинним шляхом, а також використання зазначених коштів та іншого майна для здійснення підприємницької або іншої господарської діяльності, а також створення організованих груп в Україні чи за її межами для легалізації (відмивання) грошових коштів та іншого майна, здобутих завідомо злочинним шляхом[1]. Таким чином, встановлювались загальні підстави щодо кримінальної відповідальності за легалізацію (відмивання) грошових коштів та іншого майна, здобутих злочинним шляхом, але яких-небуть пояснень щодо нормозастосування, деталізації правового механізму застосування наслідків відповідальності в такому випадку не було визначено.

Хотілося б підкреслити, що подібний стан речей та засобів правого регулювання не відрізнявся стабільністю. Редакція ст. 209 КК України зазнавала змін декілька разів, які були різні за змістовністю та ґрунтовністю редакційного корегування. Треба мати на увазі, що подібні зміни стосувалися не виключно корегування норм кримінального кодексу України, але і передбачали певні відносини, які обумовлювали необхідність та доцільність узгодження кримінально-правових норм з нормативним регулюванням іншими законами. Так, принципові зміни, які стосувалися цього були пов'язані з набранням чинності Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» [2]. Враховуючи це диспозиція ст. 209 Кримінального кодексу України змінилася і передбачала з цього моменту відповідальність за вчинення фінансової операції чи укладення угоди з коштами або іншим майном, одержаними внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, а також вчинення дій, спрямованих на приховання чи маскування незаконного походження таких коштів або іншого майна чи володіння ними, прав на такі кошти або майно, джерела їх походження, місцезнаходження, переміщення, а так само набуття, володіння або використання коштів чи іншого майна, одержаних внаслідок вчинення суспільно небезпечного

протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів [1].

Фактично з цього моменту в теорії кримінального права постає питання щодо системного розуміння та зв’язку із подібними життєвими обставинами. Їх оцінкою конструкції предикатного злочину. Треба підкреслити, що у Законі № 361-IX визначення «предикатний злочин» не міститься. Саме тому, при з’ясуванні природи такого злочину вихідними нормативними актами є акти міжнародного законодавства [6]. Виходячи з цього, в оцінці поведінки суб’єктів злочинна реалізується єдиний підхід стосовно характеристики предикатного злочину, виходячи з якого таким злочином є будь-який злочин, у результаті якого виникли доходи, що можуть стати предметом злочину, зазначених у статті 9 цієї Конвенції (Злочин з відмивання грошей) [6]. На рівні національного законодавства принципове тлумачення поняття «предикатний злочин» відсутнє.

Показово, що офіційне тлумачення поняття предикатного злочину та його конструкції визначало таку подію як суспільно небезпечне протиправне діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, тобто діяння, за яке Кримінальним кодексом України передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк три і більше років (за виключенням діянь, передбачених статтями 207, 212 Кримінального кодексу України) або яке визнається злочином за кримінальним законом іншої держави, і за таке ж саме діяння передбачена відповідальність Кримінальним кодексом України, та внаслідок вчинення якого є незаконно одержані доходи.

З цього моменту, принципові зміни мали торкнутися не лише правороз уміння, але і правореалізації. Виходячи з цього, сформувалися і принципові зміни в узагальненнях судової практики. Так, у постанові Пленуму Верховного Суду України від 15.04.2005 № 5 «Про практику застосування судами законодавства про кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» [13] акцентується увага на тому, що: «Не можуть визнаватися предикатними діяннями злочини, відповідальність за які передбачена статтями 207 і 212

КК України, незалежно від того, за якою частиною цих статей вони кваліфіковані та яке покарання встановлено за їх вчинення» [13]. Подібний висновок ґрунтувався на концепції законного отримання коштів, бо якщо шляхи початкового отримання коштів мали законні підстави і відбувались в адекватній реалізації процедур, які закріплені законом, то не має підстав визначати одержання їх незаконним шляхом [14]. Таке бачення спирається на висновок Постанови Пленуму Верховного Суду України стосовно того, що: «не можуть вважатись одержаними внаслідок вчинення предикатного діяння кошти або інше майно, якими особа не заволоділа (які не отримала) шляхом вчинення злочину, а які вона незаконно утримала, приховала, не передала державі за наявності обов'язку це зробити, а саме: кошти, не сплачені як податки, збори, інші обов'язкові платежі (якщо право власності на них особа набула законно)» [12].

Показово, що регулюванням цих відносин відбувалося на межі національного та міжнародного законодавства. Це було обумовлено тим, що джерелами які отримані, так і перераховані кошти, які отримані злочинним шляхом, могли бути не лише джерела в Україні, але і ті, які знаходились за її межами. Саме тому, 17 листопада 2011 року Україною було ратифіковано Конвенцію Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму [6], де вказувалось: «Україна відповідно до пункту 4 статті 9 Конвенції заявляє, що буде застосовувати пункт 1 статті 9 Конвенції тільки у випадках, коли за предикатний злочин передбачено покарання у вигляді позбавлення волі» [5].

Це обумовило і відповідні зміни у ст. 209 Кримінального кодексу України. Зрозуміло, що подібне корегування редакції статті відбулося під впливом ратифікації Україною Варшавської конвенції та набуття чинності Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». Останнім було передбачено зміни у пункті 1 примітки слова і цифри «(за винятком діянь, передбачених статтями 212 і 212–1 Кримінально-

го кодексу України)» виключити [3]. Виходячи з цього, стало зрозумілим, що у подібній редакції за відсутності посилання на те, що ст. 212 КК України не може бути предикатним злочином сформувалися підстави змістовної колізії та багатьох непорозумінь на стадії реалізації норм.

Чергове корегування положень ст. 209 Кримінального кодексу України відбулося в 2019 році [3]. З цього моменту відповідальність пов’язувалась з підставами набуття, володіння, використання, розпорядження майном, щодо якого фактичні обставини свідчать про його одержання злочинним шляхом, у тому числі здійснення фінансової операції, вчинення правочину з таким майном, або переміщення, зміна форми (перетворення) такого майна, або вчинення дій, спрямованих на приховування, маскування походження такого майна або володіння ним, права на таке майно, джерела його походження, місцезнаходження, якщо ці діяння вчинені особою, яка знала або повинна була знати, що таке майно прямо чи опосередковано, повністю чи частково одержано злочинним шляхом [10].

Таким чином, треба мати на увазі, що з цього моменту майно виступає предметом легалізації за декількох умов: а) його отримання відбулося заздалегідь; б) отримання майна відбулось з порушенням норм законодавства (як національного так і міжнародного); в) отримання майна і порушення законодавства були безпосередньо пов’язані між собою. Саме тому, редакція ст. 209 КК України була принципово змінена шляхом заміни конструкції «майно, одержане внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів» на конструкцію «майно, щодо якого фактичні обставини свідчать про його одержання злочинним шляхом» [10]. Саме таке корегування чинного кримінального законодавства сформувала підстави ліквідації колізії про яку йшлося вище та формування підстав автономного розслідування злочинів щодо відмивання коштів, що отриманні злочинним шляхом. Зрозуміло, що з цього моменту з’явились і певні вимоги щодо корегування судової практики. Вони пов’язувались з тим, що для отримання висновку стосовно легалізації майна, яке отримане

злочинним шляхом суду достатньо було оцінити докази та фактичні обставини. В таких умовах необхідність посилання на предикатні риси злочину стали непотрібними.

Не можна вважати, що подібні висновки і зміни спиралися на одностайну оцінку науковців та практиків. Показово, що ще на стадії нормотворчості сформувалася певна оцінка предмету такого складу злочину. Так, у науково-експертному висновку до законопроєкту, яким було запропоновано відповідні зміни була зроблена критична оцінка змін, що пропонувались. «Предметом відповідного складу злочину є майно, щодо якого фактичні обставини вказують на його одержання внаслідок суспільно небезпечного винного діяння. Однак використання термінологічного звороту «щодо якого фактичні обставини вказують на його одержання» виглядає недоречним. Так, для притягнення винної особи до кримінальної відповідальності за легалізацію (відмивання) майна, одержаного внаслідок суспільно небезпечного винного діяння, у скоєному, вочевидь, попередньо має бути встановлена наявність об'єктивних та суб'єктивних ознак відповідного предикатного (предикатних) діяння (діянь)» [3].

Оцінюючи підстави класифікації такого злочину треба чітко розуміти що законодавець має на увазі характеризуючи відповідні дії як легалізацію (відмивання) майна. Виходячи із оцінки подібних дій Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдженню зброї масового знищення» [3] до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, належать відповідні дії. Вони мають бути пов'язані із вчиненням фінансової операції чи правочину з доходами, одержаними злочинним шляхом, а також вчиненням дій, спрямованих на приховання чи маскування незаконного походження таких доходів, чи володіння ними, прав на такі доходи, джерел їх походження, місцезнаходження, переміщення, зміну їх форми (перетворення), а так само набуттям, володінням або використанням доходів, одержаних злочинним шляхом [4].

В основу кваліфікації подібних дій зазвичай має бути покладений аналіз складу цього злочину. Так, безпосереднім об’єктом цього правопорушення виступають суспільні відносини у сфері зайняття господарською діяльністю і боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом. Предмет злочину включає майно, яке одержано внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації таких доходів. Треба мати на увазі, що в цьому випадку під майном, а саме доходами маються на увазі готівкові та безготівкові гроші в національній та іноземній валюті, рухоме та нерухоме майно. Важливо мати на увазі, що у примітці до ст. 209 КК України акцентується увага на двох видах предикатних діянь:

а) діяння, за яке передбачено основне покарання у виді позбавлення волі або штрафу понад 3 тисячі н.м.д.г.;

б) діяння, вчинене за межами України, якщо воно є суспільно небезпечним протиправним діянням та передувало легалізації доходів за кримінальним законом держави, де воно було вчинене і є кримінальним правопорушенням за українським законодавством [9].

Характеризуючи власне предмет легалізації майна, яке отримано злочинним шляхом треба мати на увазі, що вже в назві ст. 209 КК України предметом злочину визначено «майно, одержане злочинним шляхом». В той же час, поняття «майно» в цій ситуації не розкривається. Тобто, що входить до складу такого майна законодавець не визначає, а посилається лише на злочинний шлях отримання цього майна. В той же час, Закон, який деталізує особливості кваліфікації такого злочину використовує посилання на не категорію майна в цілому, а лише на його різновид, складову: «доходи, одержані злочинним шляхом». Такими доходами визнаються будь-які активи (кошти, у тому числі електронні гроші, інше майно, майнові та немайнові права), одержані прямо чи опосередковано внаслідок вчинення злочину, зокрема валютні цінності, рухоме та нерухоме майно, майнові та немайнові права, незалежно від їх вартості [4].

Об’єктивну сторону цього злочину характеризують наступні дії:

1. дії, які вчиняються з коштами або іншим майном, які одержані внаслідок вчинення предикатного діяння:

а) вчинення фінансової операції;

б) вчинення правочину;

в) набуття;

г) володіння;

д) використання;

2. дії спрямовані на приховання незаконного походження таких коштів чи майна, володіння ними, прав на такі кошти чи майно, джерела їх походження, місце знаходження, переміщення, зміну їх форми [9].

Зрозуміло, що стосовно дій в контексті аналізу легалізації чи відмивання майна мають бути грошові кошти, або інше майно, які: а) одержані внаслідок протиправних дій; б) отримані таким шляхом, який передував безпосередній легалізації коштів. Таким чином, предметом злочину, передбаченого ст. 209 КК України, є майно, щодо якого фактичні обставини свідчать про його одержання злочинним шляхом. Незважаючи на те, що предмет злочину є самостійною факультативною ознакою складу злочину,відсутність його свідчить про відсутність складу злочину, передбаченого ст. 209 КК України. Аналізуючи зміст об'єкту злочину треба враховувати, що принциповою ознакою майна про яке йдеться є його одержання, що відбиває активний спосіб набуття такого майна [1]. На відміну від цього матеріальний склад ст. 212 Кримінального кодексу України передбачає наявність суспільно небезпечних наслідків відповідних дій. Останні обумовлюють не надходження коштів від сплати податків та зборів до бюджетів. Саме тому виникає принципове розмежування: за ст. 209 КК України йдеться про одержання майна, тоді як за ст. 212 КК України – не одержання коштів.

**Висновок.** В контексті аналізу об'єктивної сторони злочину при легалізації (відмивання) доходів треба враховувати, що вона може виражатися в наступних формах: а) набуття та володіння майном передбачає одержання такого майна на підставі недійсних правочинів. При цьому, таке одержання стосується як фактичного володіння, так і перебування такого майна у господар-

ському віданні; б) використання майна передбачає будь-яке інвестування його у господарську діяльність, придбання за ці кошти іншого майна, яке в подальшому має використовуватись у господарській діяльності, застосування у господарській діяльності такого майна як сировини, або у формах, які передбачають відповідне обслуговуюче, похідне значення для забезпечення господарського кругообігу; в) розпорядження майном; г) будь-які дії, здійснені за допомогою суб’єкта первинного фінансового моніторингу щодо активів, які є об’єктом такого моніторингу;ґ)укладення правочинів з таким майном; д) переміщення, транспортування майна;е) зміна форми (перетворення) такого майна;є) дії, які передбачають приховання незаконного походження майна, володіння ним, прав на нього, джерел походження та місцезнаходження.

Суб’єктивна сторона злочину характеризується прямим умислом із метою – надання легального статусу предмету кримінального правопорушення [8]. Прямий умисел передбачає усвідомлення винної особою того, що такі кошти чи майно одержані в наслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння. В основі цього може бути обвинувальний вирок, що вже винесений судом, знання фактичних даних про походження коштів і т.д. Мета легалізації є обов’язковою ознакою суб’єктивної сторони злочину [9].

Зрозуміло, що подібна обставина принципово впливає на наслідки для учасника відносин. Це обумовлюється тим, що 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. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачиться на її користь [7].

Суб’єктом злочину є фізична осудна особа, яка досягла 16-річного віку. Ознака предикатної діяння розмежовує суб’єктів на: а) особу, яка не вчиняла предикатного діяння; б) особу, яка вчинила предикатне діяння. Крім того, характеристика суб’єкту злочину враховує повторність; попередню змову; великий роз-

мір; особливо великий розмір; організацію групи при кваліфікації дій суб'єкта та визначення стосовно нього відповідних наслідків [9].

**Список використаних джерел:**


1. Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України» 430-IV, від 11.06.2003 р. Із змінами, внесеними згідно з Кодексом № 4651-VI (4651-17) від 13.04.2012, ВВР, 2013, № 9–10, № 11–12, № 13, ст.88. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 2003, № 14, ст.95. URL: https:// https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430–15
2. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» № 249-IV від 28.11.2002 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2003, № 1, ст. 2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249–15/ed20030116#Text
3. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» № 1702-VII від 14.10.2014р. *Відомості Верховної Ради (ВВР),* 2014, № 50–51, ст.2057. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702–18#Text
4. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдженню зброї масового знищення» № 361-IX від 06.12.2019р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2020, № 25, ст.171. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361–20.#Text
5. Закон України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму» № 2698-VI від 17.11.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698–17#Text
6. Конвенція Ради Європи «Про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму» від 16.05.2005, ратифікована (із заявами і застереженнями) Законом України № 2698-VI ( 2698–17) від 17.11.2010 р. набрала чинності для України 01.06.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_948#Text
7. Конституція України. № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. поточна редакція від 01.01.2020 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1996, № 30, ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

8. Кримінальне право України. Особлива частина : навчальний посібник. Попович О. В., Томаш Л. В., Латковський П. П., Бабій А. Ю. Чернівці. 2022. с.319. URL: https://fpk.in.ua/images/biblioteka/3bac_pravo/Kryminalne-pravo-Ukrayiny.-Osoblyva-chastyna-2022.pdf
9. Кримінальне право України: Особлива частина: підручник/ В. Я. Тацій, В. І. Берисов, В. І. Тютюгін та ін.; за ред. В. Я. Тація, В. І. Борисова, В. І. Тютюгіна. 6-те вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2020. 423 с. URL: https://profbook.com.ua/index.php?route=product/product/download&product_id=5114&download_id=1152
10. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III редакція від 28.04.2020 р. на підставі Закону 361-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2001, № 25–26, ст.131. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341–14/ed20200428.#Text
11. Податковий кодекс України від 02.12.2010р. № 2755-VI поточна редакція від 01.10.2024р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 2011, № 13–14, № 15–16, № 17, ст.112. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755–17
12. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про деякі питання застосування законодавства про відповідальність за ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів» № 15 від 08.10.2004 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0015700-04#
13. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами законодавства про кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» № 5 від 15.04.2005 р. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700–05
14. Путєвська К. Ю.,Зайцев В. Б. Проблеми кваліфікації легалізації (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом. «Юридичний науковий електронний журнал». 2021. № 2, с. 252–255. DOI https://doi.org/10.32782/2524–0374/2021–2/61

**REFERENCES :**

1. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Kryminalnoho ta Kryminalno-protsesualnoho kodeksiv Ukrainy» 430-IV, vid 11.06.2003 r. Iz zminamy, vnesenymy zghidno z Kodeksom № 4651-VI (4651-17) vid 13.04.2012, VVR, 2013, № 9–10, № 11–12, № 13, art.88. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2003, № 14, art.95. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430–15
2. Zakon Ukrainy «Pro zapobihannia ta protydiiu lehalizatsii (vidmyvanniu) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom, abo finansuvanniu

teroryzmu» № 249-IV vid 28.11.2002 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2003, № 1, art. 2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249–15/ed20030116#Text
3. Zakon Ukrainy «Pro zapobihannia ta protydiiu lehalizatsii (vidmyvanniu) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom, finansuvanniu teroryzmu ta finansuvanniu rozpovsiudzhennia zbroi masovoho znyshchennia» № 1702-VII vid 14.10.2014 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR),* 2014, № 50–51, art.2057. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702–18#Text
4. Zakon Ukrainy «Pro zapobihannia ta protydiiu lehalizatsii (vidmyvanniu) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom, finansuvanniu teroryzmu ta finansuvanniu rozpovsiudzhenniu zbroi masovoho znyshchennia» № 361-IX vid 06.12.2019 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2020, № 25, art.171. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361–20.#Text
5. Zakon Ukrainy «Pro ratyfikatsiiu Konventsii Rady Yevropy pro vidmyvannia, poshuk, aresht ta konfiskatsiiu dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom, ta pro finansuvannia teroryzmu» № 2698-VI vid 17.11.2010 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698–17#Text
6. Konventsiia Rady Yevropy «Pro vidmyvannia, poshuk, aresht ta konfiskatsiiu dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom, ta pro finansuvannia teroryzmu» vid 16.05.2005, ratyfikovana (iz zaiavamy i zasterezhenniamy) Zakonom Ukrainy № 2698-VI ( 2698–17) vid 17.11.2010 r. nabrala chynnosti dlia Ukrainy 01.06.2011 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_948#Text
7. Konstytutsiia Ukrainy. № 254k/96-VR vid 28.06.1996 r. potochna redaktsiia vid 01.01.2020 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 1996, № 30, art. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
8. Kryminalne pravo Ukrainy. Osoblyva chastyna : navchalnyi posibnyk. Popovych O. V., Tomash L. V., Latkovskyi P. P., Babii A. Yu. (Eds.).(2022). Chernivczi. URL: https://fpk.in.ua/images/biblioteka/3bac_pravo/Kryminalne-pravo-Ukrayiny.-Osoblyva-chastyna-2022.pdf
9. Kryminalne pravo Ukrainy: Osoblyva chastyna: pidruchnyk. Tatsiy V. Ya., Borysov V. I., Tiutiuhin V. I. (Eds.).(2020). 6-te vyd., pererob. i dopov. Kharkiv : Pravo. URL: https://profbook.com.ua/index.php?route=product/product/download&product_id=5114&download_id=1152
10. Kryminalnyi kodeks Ukrainy vid 05.04.2001 № 2341-III redaktsiia vid 28.04.2020 r. na pidstavi Zakonu 361-IX. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2001, № 25–26, art.131. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341–14/ed20200428.#Text

11. Podatkovyi kodeks Ukrainy vid 02.12.2010r. № 2755-VI potochna redaktsiia vid 01.10.2024r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2011, № 13–14, № 15–16, № 17, art.112. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755–17
12. Postanova Plenumu Verkhovnoho Sudu Ukrainy «Pro deiaki pytannia zastosuvannia zakonodavstva pro vidpovidalnist za ukhylennia vid splaty podatkiv, zboriv, inshykh oboviazkovykh platezhiv» № 15 vid 08.10.2004 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0015700–04
13. Postanova Plenumu Verkhovnoho Sudu Ukrainy «Pro praktyku zastosuvannia sudamy zakonodavstva pro kryminalnu vidpovidalnist za lehalizatsiiu (vidmyvannia) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom» № 5 vid 15.04.2005 r. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700–05
14. Putievska K. Yu.,Zaitsev V. B. (2021). Problemy kvalifikatsii lehalizatsii (vidmyvannia) maina, oderzhanoho zlochynnym shliakhom. «Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal». № 2. DOI://doi.org/10.32782/2524–0374/2021–2/61

**O. A. Spaskin**

**Legalization of Proceeds from Crime as a Prerequisite for Non-Fulfillment of Tax Obligations**

***Abstract.*** *Based on a systemic analysis of the constituent elements of a tax offense, this article focuses on characterizing the circumstances involved in establishing the nature of guilt as a key element of such offenses. The study of various aspects of guilt is conducted in the context of assessing the taxpayer's conduct regarding compliance with the mandatory prescriptions of tax obligations. The assessment of the offense, with an emphasis on the subjective element, is performed by distinguishing between intent and negligence. Special attention is devoted to the grounds for exemption from tax liability based on the evaluation of guilt.*

*Given the close interconnection between tax evasion and financial crimes, the author provides a comprehensive retrospective analysis of the legislative evolution of Article 209 of the Criminal Code of Ukraine (Legalization/Laundering of Property Obtained by Criminal Means). The article examines the significant amendments introduced in 2001, 2014, and specifically the 2019–2020 changes driven by the ratification of the Warsaw Convention and the adoption of Law No. 361-IX. A significant portion of the research addresses the legal collision regarding the definition of a «predicate offense» and whether tax evasion (Article 212) constitutes such a predicate. The author emphasizes that*

*funds not paid as taxes cannot be considered “obtained” through crime if they were originally legally acquired but merely withheld from the state budget.*

*The research details the objective side of money laundering, categorizing it into specific forms: a) acquisition and possession (based on invalid transactions); b) use of property (investment in economic activity or use as raw materials); c) disposal; d) transformation (changing the form of property); and e) actions aimed at concealing the illicit origin or location of assets. Regarding the subjective element, the article argues that the crime is characterized by direct intent, where the perpetrator is fully aware of the illicit origin of the funds. The specific purpose of giving a legal status to criminal assets is identified as a mandatory feature.*

*Finally, the study draws a fundamental distinction between the composition of crimes under Article 209 and Article 212. It concludes that while money laundering involves the active «receipt» of property derived from criminal activity, tax evasion is characterized by the «non-receipt» of funds by the state budget due to the taxpayer’s failure to pay. This theoretical distinction is crucial for the practical application of the presumption of innocence, ensuring that charges are not based on assumptions or illegally obtained evidence, and that doubts regarding guilt are interpreted in favor of the accused.*

***Key words:*** *tax offense, elements of a tax offense, guilt as an element of a tax offense, intent as a form of guilt, liability for violation of tax legislation, financial sanction.*

УДК 342.511(477):342.516
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-408

***О. С. Костюк,*** *аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID ID: 0009 0001 6289 7752

# ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ТА ПОРЯДКУ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИКІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

***Анотація.*** *У статті проаналізовано проблеми правового регулювання статусу та порядку діяльності представників Президента України на конституційному, законодавчому та підзаконному рівнях. Обґрунтовано, що чинна правова модель статусу цих суб'єктів характеризується асиметрією правового регулювання. Виявлено основні недоліки такої моделі: нормативна фрагментарність, недостатність процедурних гарантій взаємодії, зниження правової визначеності та інституційної стабільності. Сформульовані пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання організації та діяльності представників Президента України.*

***Ключові слова:*** *Президент України, представники Президента України; Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, Офіс Президента України, правова основа, Конституція України, поділ влади.*

**Постановка проблеми.** Інститут представників Президента України є елементом механізму забезпечення реалізації консти-


© Костюк О. С., 2025

туційних повноважень глави держави та водночас – інструментом інституційної взаємодії в системі публічної влади. Саме тому належний рівень нормативного регулювання його статусу та порядку діяльності має важливе значення для підтримання балансу гілок влади та ефективної взаємодії територіальних рівнів публічної влади. Натомість чинна правова основа цього інституту демонструє свою неоднорідність і нерівномірність: окремі суб’єкти представництва Президента отримали спеціальне законодавче закріплення, тоді як інші – функціонують здебільшого на підставі підзаконних актів самого глави держави, що підвищує ризики нестабільності статусу та залежності його від політичної кон’юнктури і суб’єктивних чинників.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання правової природи допоміжних органів при главі держави, меж підзаконного регулювання у сфері президентського апарату, а також забезпечення верховенства Конституції через офіційну конституційну доктрину розглядалися в працях українських конституціоналістів: В. Б. Авер’янова, М. О. Баймуратова, Я. О. Берназюка, І. І. Бодрової, Д. М. Петровського, Н. Г. Плахотнюк, М. В. Савчина, С. Г. Серьогіної, О. В. Скрипнюка, В. В. Сухоноса, В. Л. Федоренка та ін. Водночас комплексні дослідження, що містять комплексний аналіз трирівневої моделі правового регулювання статусу представників Президента України на сьогоднішній день відсутні, що й обумовлює актуальність обраної теми.

**Метою статті** є виявлення проблем правового регулювання статусу та порядку діяльності представників Президента України на конституційному, законодавчому і підзаконному рівнях та формулювання напрямів удосконалення нормативної основи цього інституту з урахуванням принципів верховенства права, правової визначеності, законності та поділу влади. Дослідження ґрунтується на системно-структурному та функціональному підходах до аналізу правових інститутів. Використано формально-юридичний метод (для аналізу нормативних приписів Конституції, законів і підзаконних актів), системний метод (для встановлення взаємозв’язку між рівнями правового регулювання), а також елементи доктринального аналізу практики Конституційного Суду України як складової офіційної конституційної доктрини.

**Виклад основного матеріалу.** Центральне, системоутворююче місце в правовій основі організації та діяльності представників Президента України як суб’єктів конституційних правовідносин займає Конституція України. Саме Основний Закон визначає конституційну модель інституту президентства, межі повноважень глави держави та правовий механізм взаємодії його з гілками влади. Відповідно до статті 8 Конституції України вона має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, що обумовлює вимогу узгодженості всієї системи законодавства з Основним Законом і конституційними принципами. Її норми утворюють конституційні основи організації та діяльності усієї системи публічно-владних суб’єктів, а також системи допоміжних державних органів, до яких відносяться і представники Президента України.

Разом із тим чинне конституційне регулювання статусу представників Президента України характеризується асиметрічним обсягом конституційної інституціоналізації різних видів представників. Пряме конституційне закріплення отримало лише територіальне представництво: стаття 139 Конституції України встановлює, що в Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України, статус якого визначається законом України [1]. Ця норма має правовстановлююче значення, оскільки: а) гарантує безперервність існування відповідного органу, унеможливлюючи його довільну ліквідацію чи зміну назви; б) чітко закріплює територіальну основу діяльності; в) формально прив’язує орган до інституту президентства; г) визначає напрям подальшого, конкретизованого врегулювання статусу та відносин організації і діяльності цього органу – виключно на рівні закону.

Натомість представники Президента України у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, Конституційному Суді України не отримали прямого формально-юридичного закріплення в тексті Конституції. Однак це не виключає наявності конституційних основ їх діяльності. Такі основи утворюють норми Основного Закону, що визначають статус Президента України як глави держави (стаття 102), характер і обсяг його повноважень (стаття 106). Важливе значення має пункт 28 частини

першої статті 106 Конституції України, згідно з яким Президент створює для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України. У цьому контексті посади постійних представників Президента України набувають статусу структурних ланок допоміжного апарату глави держави, що покликані забезпечити взаємодію глави держави з вищими органами державної влади, функціонально сприяти реалізації його конституційного статусу.

Важливу роль у забезпеченні конституційних засад функціонування представників Президента України відіграють загальні конституційні принципи організації та здійснення публічної влади. Для міжінституційних представників визначальним є принцип поділу влади (стаття 6 Конституції України): їх діяльність повинна узгоджуватися з конституційною моделлю стримувань і противаг, не підміняти компетенцію відповідних органів і не створювати «обхідних» механізмів впливу на парламентські, урядові чи судові процедури. Не менш важливим є принцип законності (частина друга статті 19 Конституції України), який зобов’язує їх діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Для представників Президента України ця вимога набуває додаткового змісту – вони мають діяти не лише «в межах закону», а й у функціонально-компетенційних межах діяльності Президента України, тобто як допоміжний механізм реалізації президентської компетенції, а не самостійний суб’єкт владних повноважень.

Особливе значення має й принцип верховенства права (стаття 8 Конституції України), який у практичному вимірі вимагає правової визначеності, передбачуваності та узгодженості правового регулювання статусу представників Президента України. Це означає, що їх правовий статус має бути чітко окреслений; межі повноважень – нормативно визначені; процедури взаємодії з органами публічної влади – передбачувані та прозорі; нормативна модель статусу представників – стабільна і не залежна від ситуативних політичних рішень. Саме з цієї точки зору проблема асиметричного конституційного регулювання статусу

представників Президента набуває прикладного значення: у разі відсутності конституціоналізації, в правовому регулюванні закономірно зростає роль законодавчого і підзаконного рівнів правової основи, а це підвищує ризик нестабільності правового статусу.

Законодавчий рівень правової основи організації та діяльності представників Президента України в свою чергу, і навіть більш виразно, демонструє асиметрічність підходів. Територіальне представництво Президента України в Автономній Республіці Крим отримало спеціальну законодавчу основу, яку складають норми Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» від 02.03.2000 № 1524-III [12]. Цей Закон комплексно вирішує питання інституціоналізації Представництва: визначає статус його як державного органу, утвореного для сприяння виконанню в Автономії повноважень Президента України, закріплює засади діяльності, коло повноважень і прав, а також статус Постійного Представника і його заступників. У нормативній конструкції цього Закону простежується прагнення законодавця забезпечити конституційний баланс між принципом унітаризму та прерогативами конституційного статусу Автономії, визначеними розділом X Конституції України. Закон визначає контрольно-наглядову, інформаційно-аналітичну та правозахисну спрямованість діяльності Представництва, зберігаючи при цьому допоміжний щодо реалізації повноважень глави держави характер цього органу.

Водночас наявність спеціального закону не забезпечує усієї повноти та системності правового регулювання порядку діяльності Представництва. Цей орган функціонує в предметній сфері регулювання інших законів, що визначають організацію та діяльність органів влади Автономної Республіки Крим та суміжних інституцій. Проблемний аспект правового регулювання при цьому полягає в тому, що такі закони не містить кореспондуючих Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» норм, що б забезпечували процесуальні гарантії реалізації повноважень Представництва.

Ця проблема правового регулювання набуває конкретні правозастосовні наслідки. Якщо законодавство не встановлює про-

цедур обов'язкового реагування на запити, подання чи зауваження Представництва, не визначає строків і форм надання інформації, не фіксує обов'язку взаємодії у межах компетенції, то фактична реалізація повноважень залежить від суб'єктивних чинників та змінюваної практики. А це суперечить самій логіці верховенства права, його вимозі передбачуваності та стабільності правового регулювання. Відтак видається необхідним нормативне узгодження положень Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» [12] із суміжними статусними законами – «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» [3], «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» [14], «Про місцеві державні адміністрації» [7] шляхом: а) нормативного закріплення обов'язку відповідних органів взаємодіяти з Представництвом у формах та межах, визначених спеціальним законом; б) встановлення процедурних гарантій реалізації прав Представництва та Постійного Представника.

Найбільш проблемним є законодавче регулювання статусу та порядку діяльності представників Президента України у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, Конституційному Суді України. Воно відзначається в першу чергу відсутністю спеціального законодавчого акту, який би комплексно визначав статус, систему, гарантії, межі діяльності та відповідальність цих осіб. Натомість законодавча основа діяльності представників формується переважно за рахунок включення окремих норм до статусних або процесуальних законів, що регламентують роботу відповідних вищих органів державної влади. Такий підхід за своєю природою є процедурним, але не системним: він закріплює нормативні підстави залучення представника до окремих процедур діяльності цих органів, але не утворює цілісної конституційно-правової моделі його статусу.

Так, окремі повноваження та форми участі в роботі парламенту та його органів Представника Президента України у Верховній Раді України окреслюються Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [15]. Проте таке регулювання здійснюється через більш загальний статус – «представник суб'єкта права законодавчої ініціативи», і лише епізодично без-

посередньо називає Представника як учасника конкретних процедур. Водночас аналіз законодавства про комітети Верховної Ради України [5] та про тимчасові слідчі/спеціальні комісії [16] демонструє взагалі відсутність прямих процесуальних гарантій взаємодії Представника з цими органами. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [4] також точково право Представника Президента України у Кабінеті міністрів України (або іншої уповноваженої Президентом особи) брати участь у засіданнях Уряду. У сфері конституційної юстиції Закон України «Про Конституційний Суд України» [6] відносить Представника Президента України в Конституційному Суді України до кола учасників конституційного провадження та наділяє процесуальними правами як уповноважену особу суб’єкта права на конституційне подання. І в цьому випадку також маємо констатувати домінування процесуального аспекту, а не статусного: Закон визначає процесуальну роль в межах провадження, але не встановлює правовий статус Представника як інституційної ланки президентського апарату у взаємодії гілок влади.

В наслідок такого підходу законодавця до визначення правового статусу та врегулювання порядку діяльності представників Президента цілком закономірним стає домінування підзаконного рівня правової основи цих суб’єктів. Підзаконний рівень правового регулювання в досліджуваній сфері є найбільш динамічним і, фактично, таким, що покликаний компенсувати відсутність належного законодавчого підґрунтя їх діяльності. В умовах асиметричного конституційного рівня та фрагментарного законодавчого рівня саме підзаконні акти Президента України стають основною формою правової інституціоналізації представників та врегулювання порядку їх діяльності.

Для Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим підзаконні акти відіграли ключову роль у збереженні його інституційної дієздатності в умовах тимчасової окупації території Криму. Вони забезпечили зміни структурної організації [2] та скоригували пріоритети діяльності в нових умовах функціонування цього органу [13]. Однак саме тут проявився конфлікт між адаптивністю статусу і його правовою визначеністю. Зміна фактичного функціонального призначення

органу у тривалих екстраординарних умовах може бути об'єктивно необхідною. Проте, коли така зміна здійснюється переважно підзаконними актами без належної адаптації законодавчо визначеного статусу, виникає ризик розриву між нормами спеціального закону і реальною практикою діяльності державного органу. Задля його усунення вважаємо необхідним внесення відповідних змін до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим».

Для міжінституційних представників Президента України підзаконні акти мають ще більше регулятивне значення – вони визначають та закріплюють їх правовий статус, фактично маючи значення базового нормативно-правового акту. Положення про представників у Верховній Раді України [9], Кабінеті Міністрів України [10] та Конституційному Суді України [11], затверджені указами Президента України, визначають завдання, права, повноваження та організаційні засади діяльності відповідних посадових осіб. Однак системний аналіз цих актів виявляє однакові для усіх них проблеми правового регулювання: неповноту, особливо щодо визначення підпорядкованості, відповідальності, процедур призначення/звільнення; застарілість і неузгодженість окремих норм із чинним положенням про Офіс Президента України [8]; високу залежність від внутрішньоапаратних актів і організаційних рішень, які не завжди мають необхідний рівень публічності.

Важливим аспектом правового регулювання є й те, що інститут представників Президента України інтегрований у структуру Офісу Президента України. Положення про Офіс Президента України фрагментарно зачіпає питання місця представників у структурі Офісу, а також порядку подання кандидатур і призначення на ці посади. У такий спосіб формується подвійна підзаконна основа правового статусу представників, що включає спеціальну (положення про конкретного представника) та загальну (положення про Офіс Президента України) складові.

Отже, особливістю чинної моделі правового регулювання статусу та порядку діяльності представників Президента України є внутрішньосистемна нерівновага між рівнями регулювання.

Конституційний рівень забезпечує спеціальну конституційну основу для територіального Представництва в Автономній Республіці Крим та загальний конституційно-правовий дозвіл на створення допоміжних органів і служб як підставу для формування системи посад представників Президента у вищих органах державної влади. Законодавчий рівень, що покликаний конкретизувати конституційні приписи й забезпечити стабільний юридичний механізм функціонування інституту, демонструє асиметрію: наявність комплексного спеціального Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» за відсутності «зустрічного» законодавчого регулювання порядку реалізації повноважень – і відсутність статусного закону щодо міжінституційних представників за наявності фрагментарної законодавчої регламентації порядку участі представників в діяльності відповідних органів державної влади. У підсумку «центр регулятивної ваги» переміщується на підзаконний рівень правової основи, що здатна забезпечити динамічність та гнучкість правового регулювання, але породжує ризики інституційної нестабільності та правової невизначеності.

Означені проблеми правового регулювання в цій сфері, на наш погляд, можуть бути мінімізовані через диференційовані, але концептуально узгоджені заходи. Щодо Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим вважаємо необхідним: а) внесення змін та доповнень до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» щодо уточнення завдань діяльності та повноважень в сучасних умовах тимчасової окупації Криму; б) встановлення у суміжних статусних законах кореспондуючих обов’язків взаємодії та процесуальних гарантій реалізації повноважень Представництва і Постійного Представника. Щодо представників Президента України у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, Конституційному Суді України: а) визначити правовий статус представників на рівні закону України, встановивши у тому числі гарантії та межі їх діяльності. Це дозволить зберегти конституційну природу інституту як допоміжного механізму реалізації повноважень глави держави, але водночас підвищивши рівень правової визначеності, прозорості

та інституційної стабільності в сфері міжінституційної взаємодії гілок влади; б) деталізувати у суміжному законодавстві правове регулювання процесуальних гарантій діяльності представників; в) оновити підзаконне регулювання організаційних та процесуальних аспектів діяльності представників, забезпечивши його системність, повноту та взаємоузгодженість.

**Висновки.** Таким чином, проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що правове регулювання статусу та порядку діяльності представників Президента України має багаторівневий характер, однак характеризується істотними проблемами внутрішньосистемного характеру, що негативно впливають на організаційно-правові аспекти діяльності цих суб’єктів. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим характеризується найвищим рівнем правової, у тому числі конституційної, інституціоналізації, але потребує посилення правового регулювання процедурно-процесуальних аспектів своєї діяльності у суміжних статусних законах, що забезпечило б реальні гарантії реалізації його повноважень і прав. Представники Президента України у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, Конституційному Суді України функціонують за відсутності комплексної законодавчої основи і свого статусу, а фрагментарні процесуальні норми статусних або процесуальних законів про відповідні вищі органи державної влади не здатні компенсувати цю прогалину законодавчого регулювання. Вона восповнюється на підзаконному рівні шляхом видання указів Президента України, які на сьогоднішній день визначають правовий статус цих осіб. Підзаконний рівень правової основи представників Президента, забезпечуючи динамізм і адаптивність правового регулювання, одночасно підвищує ризики інституційної нестабільності та залежності статусу від політичної кон’юнктури, що обумовлює потребу законодавчого врегулювання статусу представників Президента в рамках конституційної моделі їх як допоміжних органів глави держави.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України. Закон України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1996, № 30,

ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.
2. Питання Представництва Президента України в АРК: Указ Президента України № 758/2019 від 17.10.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/758/2019#n23
3. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим: Закон України № 90/98-ВР від 10 лютого 1998 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1998, № 29, ст.191. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90/98-%D0%B2%D1%80#Text
4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР),* 2014, № 13, ст.222. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794–18#Text
5. Про комітети Верховної Ради України: Закону України № 116/95-ВР від 4 квітня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1995, № 19, ст.134. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80#Text
6. Про Конституційний Суд України. Закон України № 2136-VIII від 13 липня 2017 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР),* 2017, № 35, ст.376. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136–19#Text
7. Про місцеві державні адміністрації. Закон України № 586-XIV від 09 квітня 1999 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1999, № 20–21, ст.190. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586–14#Text
8. Про Положення про Офіс Президента України. Указ Президента України № 436/2019 від 25 червня 2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text
9. Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України. Указ Президента України № 133/2008 від 15.02.2008 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2008#Text
10. Про Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України. Указ Президента України № 132/2008 від 15 лютого 2008 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/2008#Text
11. Про Представника Президента України у Конституційному Суді України. Указ Президента України № 667/2007 від 27.07.2007 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667/2007/ed20070727#Text
12. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. Закон України № 1524-III від 2 березня 2000 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 21, ст.158. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1524–14#Text
13. Про пріоритетні напрями діяльності Представництва президента України в Автономній Республіці Крим. Указ Президента України № 160/2021 від 13 квітня 2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/2021#Text
14. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим. Закон України № 3530-VI від 16 червня 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*

*(ВВР),* 2012, № 2–3, ст.3. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3530–17#Text
15. Про Регламент Верховної Ради України. Закон України № 1861-VI від 10 лютого 2010 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 2010, № 14–15, № 16–17, ст.133. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861–17#Text
16. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України № 400-IX від 19 грудня 2019 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2020, № 27, ст.174. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400–20#Text

**References:**

1. Konstytutsiia Ukrainy. Zakon Ukrainy № 254k/96-VR vid 28 chervnia 1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 1996, № 30, art. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
2. Pytannia Predstavnytstva Prezydenta Ukrainy v ARK: Ukaz Prezydenta Ukrainy № 758/2019 vid 17.10.2019 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/758/2019#n23
3. Pro Verkhovnu Radu Avtonomnoi Respubliky Krym: Zakon Ukrainy № 90/98-VR vid 10 liutoho 1998 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 1998, № 29, art.191. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90/98-%D0%B2%D1%80#Text
4. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy № 794-VII vid 27 liutoho 2014 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR),* 2014, № 13, art.222. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794–18#Text
5. Pro komitety Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakonu Ukrainy № 116/95-VR vid 4 kvitnia 1995 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 1995, № 19, art.134. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80#Text
6. Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy. Zakon Ukrainy № 2136-VIII vid 13 lypnia 2017 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR),* 2017, № 35, art.376. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136–19#Text
7. Pro mistsevi derzhavni administratsii. Zakon Ukrainy № 586-XIV vid 09 kvitnia 1999 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 1999, № 20–21, art.190. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586–14#Text
8. Pro Polozhennia pro Ofis Prezydenta Ukrainy. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 436/2019 vid 25 chervnia 2019 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text
9. Pro Polozhennia pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Verkhovnii Radi Ukrainy. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 133/2008 vid 15.02.2008 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2008#Text

10. Pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Kabineti Ministriv Ukrainy. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 132/2008 vid 15 liutoho 2008 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/2008#Text
11. Pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy u Konstytutsiinomu Sudi Ukrainy. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 667/2007 vid 27.07.2007 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667/2007/ed20070727#Text
12. Pro Predstavnytstvo Prezydenta Ukrainy v Avtonomnii Respublitsi Krym. Zakon Ukrainy № 1524-III vid 2 bereznia 2000 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 2000, № 21, art.158. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1524–14#Text
13. Pro priorytetni napriamy diialnosti Predstavnytstva prezydenta Ukrainy v Avtonomnii Respublitsi Krym. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 160/2021 vid 13 kvitnia 2021 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/2021#Text
14. Pro Radu ministriv Avtonomnoi Respubliky Krym. Zakon Ukrainy № 3530-VI vid 16 chervnia 2011 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2012, № 2–3, art.3. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3530–17#Text
15. Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy. Zakon Ukrainy № 1861-VI vid 10 liutoho 2010 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2010, № 14–15, № 16–17, art.133. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861–17#Text
16. Pro tymchasovi slidchi komisii i tymchasovi spetsialni komisii Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy № 400-IX vid 19 hrudnia 2019 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2020, № 27, art.174. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400–20#Text

**O. S. Kostiuk**

**Problems of Legal Regulation of the Status and Operational Framework of the President of Ukraine’s Representatives**

***Abstract.*** *This article examines the key problems of legal regulation of the status and operational framework of the President of Ukraine’s representatives. The study proceeds from the premise that these representatives are not merely technical staff positions within the presidential apparatus, but an institutional mechanism for ensuring the exercise of presidential powers and for maintaining structured interaction within the system of public authority. Accordingly, the quality of their legal regulation directly affects the balance of powers, the predictability of inter-institutional procedures, and the level of legal certainty in public governance.*

*The analysis is based on a three-tier model of the legal framework: (1) the constitutional level; (2) the legislative level; and (3) the subordinate (by-law) level. At the constitutional level, the article demonstrates an asymmetric approach to institutionalization. Only the territorial dimension of representation has received explicit constitutional entrenchment: the Representation of the President of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea is expressly provided for by the Constitution, with the law mandated to specify its status. This constitutional anchoring performs an establishing function: it secures institutional continuity, fixes the territorial basis of activity, confirms affiliation with the presidency, and predetermines the "trajectory" of further regulation by delegating detailed status determination to the legislative level.*

*In contrast, the inter-institutional dimension of representation – permanent representatives of the President of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, and the Constitutional Court of Ukraine – does not have direct formal constitutional recognition as a separate institution. Nevertheless, the article argues that their constitutional basis is derived from the constitutional model of the President's status and powers, in particular the President's authority to establish consultative, advisory and other auxiliary bodies and services to ensure the exercise of constitutional competences. Within this constitutional logic, presidential representatives are understood as structural elements of the President's auxiliary apparatus designed to facilitate communication, participation and procedural presence of the President in institutional environments that are constitutionally separated by the principle of separation of powers.*

*The article emphasizes that constitutional foundations are complemented by general constitutional principles, which function as substantive and functional limits. The principle of separation of powers requires that representatives' activities be compatible with checks and balances and must not evolve into indirect substitution of the competences of parliament, government or constitutional jurisdiction. The principle of legality demands that representatives act not only "under the law" but also within the functional boundaries of the President's own constitutional competences. Finally, the rule of law principle – through its component of legal certainty – imposes a requirement of clarity, coherence and stability of regulation, including predictability of procedures and clearly delineated limits of powers.*

*At the legislative level, the article reveals a second dimension of asymmetry. The territorial Representation in Crimea is governed by a special law that*

*comprehensively defines its status, tasks, powers and organizational foundations. However, even this model suffers from a deficit of "procedural environment": related status laws that structure the activity of relevant public authorities often do not contain correlating provisions that would ensure procedural guarantees of interaction with the Representation (such as duties to provide information, respond to submissions, comply with timelines and formal requirements). As a result, the exercise of legally defined powers may depend on variable administrative practices, which weakens legal certainty.*

*With regard to inter-institutional presidential representatives, the legislative framework is fragmented and dispersed. Ukraine has not adopted a comprehensive basic act establishing their system, guarantees, limits of activity and accountability. Instead, regulation occurs through isolated provisions in status and procedural laws governing the operation of the parliament, government and the Constitutional Court. Such regulation primarily addresses participation in particular procedures, but does not provide a coherent legal model of the representative's institutional status within the presidential apparatus and in inter-branch interaction. This, in turn, shifts the center of gravity to subordinate regulation.*

*At the subordinate level, presidential decrees and internal acts become the principal instruments of institutionalization, especially for inter-institutional representatives. While this ensures flexibility and rapid adaptation to political and security challenges, it also increases the risks of institutional volatility and dependence on political discretion, particularly in the absence of legislative "anchors". The article notes that the integration of representatives into the Office of the President of Ukraine adds an additional layer of internal administrative regulation, which is not always sufficiently transparent, thereby complicating external assessment of coordination, subordination and responsibility mechanisms.*

*In conclusion, the article substantiates the need for differentiated, yet conceptually consistent improvements. For the territorial Representation in Crimea, priority should be given to procedural "stitching" of the special law with related status legislation through explicit duties of interaction and procedural safeguards. For inter-institutional representatives, the most balanced option is moderate legislative "framing" of general principles, guarantees and limits of status – preferably within a law on the President's auxiliary bodies and services – while preserving the auxiliary nature of the institution and avoiding the creation of an autonomous body of state power. These steps are expected to strengthen legal certainty, transparency, and institutional stability, and to better*

*align the functioning of presidential representatives with the constitutional principles of the rule of law, legality and separation of powers.*

***Keywords:*** *President of Ukraine, President of Ukraine’s representatives, Representation of the President of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea, Office of the President of Ukraine, legal framework, Constitution of Ukraine, separation of powers.*

UDC 378.147:37.091.3
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-424

***I. V. Kostenko,*** Ph.D., Researcher Scientific Research Institute of the State Building and Local Government of National Academy of Law Sciences of Ukraine
ORCID ID : 0000-0002-8784-5422

# INTEGRATING THE UK PROFESSIONAL STANDARDS FRAMEWORK 2023 INTO ACADEMIC TEACHING: A PATHWAY TO REFLECTIVE PRACTICE

***Abstract.*** *This article presents a theoretical and methodological analysis of the potential integration of the updated UK Professional Standards Framework for Teaching and Supporting Learning in Higher Education (UKPSF, 2023) as a systemic instrument for advancing reflective pedagogical practice. The conceptual foundations of reflection in academic teaching are examined through the lens of Donald Sch n's dual model of reflection-in-action and reflection-on-action, as well as Stephen Brookfield's «four lenses» approach to critical self-inquiry. Particular attention is given to the interplay between professional values, core knowledge, and areas of activity that constitute the structure of the UKPSF and underpin the formation of a reflective pedagogical identity.*

*Within the broader context of digital transformation, student partnership, formative assessment, and academic integrity, the Framework is explored as both a normative-ethical and practice-oriented benchmark for modernising teaching practices in higher education.*

*The study is grounded in an interpretative methodological framework, incorporating content analysis, comparative inquiry, and elements of case study analysis. The article substantiates the relevance and feasibility of adapting the UKPSF within the Ukrainian higher education context as a means of enhancing*


© Kostenko I. V. , 2025

*educational quality and cultivating a culture of critical reflection and ethical professionalism within academic institutions.*

***Keywords:*** *UKPSF 2023; reflective practice; pedagogical identity; professional values; critical thinking; higher education teaching; assessment; student partnership; digitalisation of education; academic integrity.*

**Introduction.** In the context of the rapid transformation of higher education, driven by globalisation, digitalisation, and increased expectations regarding the quality of the educational process, the enhancement of teachers’ professional competence becomes particularly significant. Traditional teaching models are losing their effectiveness in the new sociocultural reality, where flexibility, critical thinking, lifelong learning, and the ability to reflect come to the forefront [5; 6; 12].

In this context, the updated version of the UK Professional Standards Framework (UKPSF, 2023) emerges as a tool for aligning values, competencies, and standards of teaching activities in higher education [3]. It outlines clear guidelines for academic staff, defining three main components: areas of activity, core knowledge, and professional values [3]. One of the key elements of the UKPSF is reflective practice, which not only enhances the professional responsibility of the educator but also creates conditions for their self-development, improvement of pedagogical strategies, and formation of an ethical teaching culture [2; 8; 16].

The theoretical foundation of the concept of reflection as a professional skill traces back to the works of Donald Sch n, who in his book The Reflective Practitioner argued that the quality of a specialist’s work is based on their ability to think «in action» (reflection-in-action) and «on action» (reflection-on-action), which ensures a more profound understanding of practical experience [16]. Sch n’s ideas were further developed in the works of Brookfield, particularly in his «four lenses» model, which involves the integration of self-observation, feedback from students, colleagues’ insights, and analysis of scholarly literature [8]. Such multidimensional reflection is recognised in contemporary pedagogy as an effective way to develop the critical self-awareness of the educator.

Modern approaches to forming a reflective educator emphasise the combination of critical thinking, self-reflection, and empathy as key elements of teaching identity [12; 10]. Specifically, bell hooks in her work Teaching Critical Thinking emphasised that thinking is an act of freedom, and critical thinking in education is a tool for emancipation [12]. This approach resonates with Lave & Wenger’s idea of learning as a form of social participation, where reflection emerges not only as a cognitive but also as a social process, closely tied to the context [14].

The integration of reflective practice into the educational process also requires consideration of feedback principles, which contribute to the development of self-regulated learning. Adcroft [1] criticises the common myths about feedback in the university environment, pointing out that the effectiveness of feedback depends on its context, interaction, and reflective assimilation. In turn, the model of the seven principles of quality feedback, developed by Nicol and Macfarlane-Dick [15], emphasises the importance of active student participation in the assessment process and the development of self-correction abilities.

The digitalisation of education has created new opportunities for the development of reflective practices, but at the same time, new challenges. The integration of digital tools, particularly generative artificial intelligence, as noted in the University of Leicester’s policy [17], necessitates a constant review of teaching and learning methods and, consequently, a deeper reflection on ethical and didactic aspects. Ferrell [9] emphasises that the digital environment requires not only technological adaptation but also pedagogical rethinking: from linear knowledge transmission to the creation of flexible, student-centred, reflective educational practices.

Thus, the combination of UKPSF provisions with the concept of reflective practice not only enhances the quality of teaching but also contributes to the development of academic integrity, lecturer autonomy, and the culture of the educational environment. This is especially important in the Ukrainian context, where the formation of an effective, virtuous, and student-orientated education is a strategic priority for higher education.

**Research Methods.** The study has a qualitative methodological focus using an interpretative approach, which allows for a deep analysis of pedagogical processes, particularly the integration of the UK Professional Standards Framework (UKPSF) 2023 into educational practice. The main methods include an analytical literature review and comparative analysis, as well as elements of reflective analysis of teaching activities based on the concept of critical reflection.

In the course of the research, a targeted selection of literature was made, highlighting both the structure and philosophy of the UKPSF [3], as well as key approaches to teaching reflection [2; 8; 16], professional identity development [6; 12], learning environment organisation [4; 5; 13], assessment principles [1; 7; 15], and digital transformations in the educational process [9; 17].

The analytical part is based on content analysis methods applied to Advance HE documents [2; 3] and the educational policy of the University of Leicester [17], as well as on structural-functional analysis of models such as

– the model of the reflective practicum by D. Sch n [16],
– four lenses of reflection by S. Brookfield [8],
– professional values and principles of the UKPSF [3],
– approach to self-assessment and feedback Nicol & Macfarlane-Dick [15].

To better understand pedagogical reflection in the context of UKPSF, elements of the case-study method were used, where typical scenarios of reflective practice in a real educational environment are analysed (for example, the cases described in the works of Healey et al. [10] and Herrmann [11]).

Moreover, the research is based on the principles of academic integrity, ensuring apparentreferenceto all sources, open interpretation of results, and a refusal to falsify or distort data.The use of combined methods allows for a reasoned description of the potential of UKPSF as a tool for developing reflective teaching practice, revealing interdisciplinary connections, and identifying effective educational strategies relevant to the contemporary challenges of higher education.

**Discussion.**

**UKPSF 2023: From Framework to Reflective Pedagogy.** Expanding on the topic of integrating the UK Professional Standards Framework

(UKPSF, 2023) into contemporary academic practice, it is worth delving deeper into its substantive and conceptual content as a universal tool for pedagogical professionalisation, with an emphasis on reflectiveness, ethics, and evidence-based practices. This allows for a transition from the declarative level of standards to their methodological application in teaching activities, which is the essence of the Framework.

Methodological foundation of UKPSF: systemness, flexibility, and reflection The UKPSF 2023 document clearly defines its purpose: to create a tool that allows both individuals and institutions to enhance the quality of teaching through a critically evaluative, reflective, and evidence-based approach to teaching and supporting the learning process (UKPSF, 2023, p. 2) [3]. In this concept, the defining aspect is the process of professional reflection on one’s activities, which is based on the awareness of the interconnections between values, knowledge, and actions.

**Structural Dimensions of the UKPSF: Values, Knowledge, Activity.** Structurally, the UKPSF is based on three interdependent sets of so-called «Dimensions»: Professional Values, Core Knowledge, and Areas of Activity. Each element of these sets is significant only in relation to the others. For example, key knowledge has no educational weight if it is not applied in relevant activities that simultaneously align with professional values [3, pp. 3–4].

Such a threefold foundation allows the instructor to work not only within established didactic templates but also to critically analyse, adapt, and rethink their own strategies, taking into account both context (local and global) and changes in student-centered pedagogy. This is the essence of reflective practice, which has become a fundamental tenet of the modern educational paradigm.

**Professional Values**: **The Ethical Compass of Pedagogy.** One of the most significant aspects of the UKPSF is the emphasis on professional values (V1 – V5), which serve as an ethical framework for educators. According to the Framework, these values not only set the tone for professional behaviour but also support the application of knowledge and the implementation of activities, making them key in building educational identity [3, p. 4].

They include:

V1 – respect for the individual characteristics of learners and the diversity of their groups;

V2 – promoting engagement in education and ensuring equal opportunities for all;

V3 – the use of research results, scientific approaches, or professional training as the basis for effective practice;

V4 – responding to the broader context of higher education functioning, taking into account its impact on practice;

V5 – collaboration with others to improve educational activities.

The content of each value position is aimed at developing reflective thinking: the instructor must not only know how to teach but also why they choose a particular approach and what its consequences are for students, the academic environment, and society. This is not a declarative but a deeply practice-oriented ethical approach.

**Core Knowledge**: The Cognitive Foundation for Effective Action The second systemic component of the Framework is Core Knowledge (K1 – K5) – the foundation upon which teaching effectiveness is based. Knowledge here is viewed not as factual awareness, but as an understanding of the mechanisms underlying the educational process:

K1 – how students learn (in general and within specific subjects);

K2 – teaching approaches appropriate to the subject and level of study;

K3 – critical evaluation as the basis of effective practice;

K4 – use of digital technologies and educational resources;

K5 – requirements for quality assurance and improvement and their impact on practice [3, p. 4].

Thus, the Framework involves the application of not only general pedagogical knowledge but also subject-specific, technological, and contextual expertise, which must be integrated into real educational interactions. Moreover, this knowledge cannot be applied automatically – it requires adaptation through constant pedagogical reflection.

**Areas of Activity**: the practical dimension of professionalism The third component – areas of activity (A1 – A5) – is aimed at demonstrating how professional values and knowledge are implemented in teaching practice. This includes:

A1 – designing educational activities and programs;

A2 – teaching or supporting learning;

A3 – evaluation and feedback provision;

A4 – support and guidance for students;

A5 – improving practice through continuous professional development [3, p. 5].

In the context of reflective pedagogy, A5 is particularly significant as a direct requirement for the teacher's self-analysis, critical evaluation of the impact of their activities on student learning, and planning ways for improvement. This component demonstrates that reflection in the UKPSF is not an optional practice but a necessary condition for maintaining professionalism.By embedding reflective inquiry into the framework of continuing professional development, A5 fosters a dynamic model of lifelong learning, where teaching is viewed as an evolving process shaped by context, evidence, and critical self-assessment.

Such positioning of reflection within the UKPSF aligns closely with broader educational discourses that recognise professional growth not merely as a formal process of skill acquisition but as a transformative engagement with one's own values, assumptions, and pedagogical choices. Reflection thus acts as a bridge between action and meaning-making, enabling educators to link their daily teaching decisions with larger educational goals and ethical commitments.

**Reflection as a Professional Duty: From Toolkit to Pedagogical Habits.** Reflective practice, as noted in the Reflective Practice Toolkit developed by Advance HE, is positioned not merely as a pedagogical recommendation but as a strategic, structured and integral element of ongoing professional development in higher education. This practice enables educators to transcend routine performance by consciously engaging in a cyclical process of observation, analysis, interpretation, and planning, which supports deeper self-awareness and continuous improvement in teaching and learning strategies [2].

The Toolkit emphasises that reflection is not an isolated act, but a systematic, recursive process grounded in critical thinking and informed decision-making. Specifically, it outlines several key principles of effective reflective practice:

– Purposeful engagement with experience – encouraging educators to identify specific moments or patterns in their teaching that warrant closer examination.

– Questioning assumptions – prompting critical interrogation of established beliefs, methods, and institutional norms.

– Integration of multiple perspectives – including feedback from students, colleagues, and scholarly sources, thereby aligning closely with Brookfield's «four lenses» model (which will be examined in the next section).

– Linking reflection to action – ensuring that insights derived from reflection lead to tangible modifications or enhancements in pedagogical practice.

This approach underscores that adequate reflection is both evidence-informed and improvement-oriented. It is not merely contemplative but inherently transformative, aiming to reshape the educator's identity, teaching methods, and interaction with the learning environment. The Toolkit highlights that reflection supports the development of resilience, pedagogical agility, and ethical responsiveness – qualities essential for educators operating within complex and changing academic landscapes [2].

Moreover, Advance HE distinguishes between informal and formal reflective practices, suggesting that both spontaneous (in-the-moment) and structured (documented, peer-reviewed, or portfolio-based) reflections are valuable and mutually reinforcing. This directly complements the reflective dimensions embedded in the UKPSF 2023, particularly within Area of Activity A5, which calls for deliberate and continual enhancement of professional practice.

In essence, the Reflective Practice Toolkit reinforces the idea that reflective thinking should be integrated into the very fabric of professional identity, not treated as an ancillary or occasional task. It calls educators to develop reflective habits that are intentional, methodologically grounded, and action driven. Thus, reflection is portrayed as the driver of pedagogical excellence, cultivating not only more adaptive and student-centred teaching but also contributing to the broader institutional culture of quality and integrity in higher education.

**Dual Reflection in Action: Donald Sch n’s Model.** This position resonates with the ideas of Donald Sch n, who in his work The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action (1983) proposed the concept of double «reflection – «reflection-in-action» and «reflection-on-action» [16]. The concept of reflective practice developed by Donald A. Sch n has become one of the most influential approaches in understanding professional development in education. In his work The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action (1983), he proposed a fundamentally new way of understanding professionalism – not as a set of formal competencies or knowledge, but as the ability to act consciously, adaptively, and critically in conditions of uncertainty, complexity, and the dynamics of practice [16].

One of the central concepts in Sch n’s model is the dual structure of reflection, which encompasses:

– Reflection-in-action is the ability to think and adjust one’s actions while they are being carried out. It refers to situations when a specialist encounters unpredictability or the uniqueness of a particular situation and does not have time for a thorough analysis. In such cases, he relies on professional intuition and instinct, but at the same time, he actively analyses and reflects on what is happening to make a prompt yet balanced decision.

– Reflection-on-action is the analysis of events that have already occurred, with the aim of evaluating decisions and outcomes and finding ways to improve practice in the future. This type of reflection, according to Sch n, allows for the transformation of experience into knowledge, creating a foundation for conscious professional growth.

Such a distinction has profound pedagogical significance. In the context of teaching activities, «reflection in action» allows, for example, changing the course of a lesson, adapting explanations to students’ reactions, or rethinking the use of a resource or task in real time. This is a sign of flexible pedagogical presence that is not limited to a pre-planned script. Instead, «reflection after action» is already a stage of deep analysis: what was successful? What needs improvement? How did changes in the pedagogical approach affect student understanding, motivation, or engagement?

Sch n emphasised that in conditions where professional practice is not reduced to the routine application of templates (which is especially relevant for higher education teaching), reflection becomes a means of navigating «ambiguous, non-standard, and contradictory» situations [16]. Pedagogical reality is often just like that: student groups of varying levels, ambiguous motivation, cultural or social differences, the implementation of digital tools, etc. In such conditions, only those educators who possess the reflective ability to not only analyse but also act based on this analysis during the interaction itself can operate effectively.

Thus, Sch n does not oppose reflection and action, as the traditional technocratic model of professionalism does. On the contrary, he argues that reflection is an internal component of action when that action is performed with an awareness of its context, goals, and possible alternatives. In his interpretation, a specialist is a «thinker-in-action,» not just an executor following a predetermined algorithm.

In this regard, Sch n’s ideas fully resonate with the updated philosophy of the UK Professional Standards Framework (UKPSF, 2023), particularly in the section concerning the continuous improvement of teaching practice through section A5 («enhance practice through own continuing professional development»). The Framework views professional development not as a staged event (seminar, course, certificate), but as a continuous cycle of reflective activity integrated into the daily practice of the educator. This directly aligns with Sch n’s approach, where learning occurs through «reflection in action,» rather than solely in the format of formalised post-action analysis.

Moreover, the UKPSF supports the principle of evidence-informed reflection, where critical reflection on practice should be based not only on subjective experience but also on data: learning outcomes, student feedback, peer observation, etc. Such an approach expands Sean’s concept by adding an institutional dimension and enhancing the significance of reflection as a professional standard.

Overall, the application of Sch n’s model within the UKPSF framework allows us to speak of reflection as a form of high-level pedagogical thinking that combines intuition, theoretical understanding, and dynamic adaptability. Such an approach creates

conditions for the transition from reactive teaching to conscious professional leadership both in and out of the classroom.

**The Four Lenses of Critical Pedagogy: Brookfield's Reflective Model.**

Building on this foundation, the work of Stephen D. Brookfield further deepens the reflective paradigm by offering a practical, structured methodology for critical self-inquiry. While Sch n outlines the conceptual duality of reflection-in-action and reflection-on-action, Brookfield operationalises reflection through a four-lens model that guides educators toward a more comprehensive, inclusive, and critical analysis of their teaching practice. The detailing of Stephen D. Brookfield's reflective approach, one of the most influential researchers in critical pedagogy, offers a systematic,essential model of reflection based on four «lenses»: the educator's own experience, students' experience, peer observation, and analysis of scholarly literature [8, pp. 61–78]. This approach provides a multidimensional understanding of pedagogical activity, allowing one to go beyond subjective interpretation and creating conditions for objective, evidence-based, and contextually sensitive improvement of teaching practice.

**1. Personal lens (autobiographical lens).** This dimension of reflection is based on the instructor's awareness of their own values, beliefs, experiences, and emotions that influence their teaching. According to Brookfield, personal reflection is an entry point to deeper self-awareness: «Understanding how I teach depends on understanding who I am as a teacher» [8]. In the context of the UKPSF, this lens directly relates to professional values (V1 – V5), particularly V3 – the use of scholarly approaches to one's own practice – and V5 – collaboration for improvement. Personal reflection helps to critically assess how well one's pedagogical beliefs align with professional requirements, ethics, and the expectations of the educational environment [3, p. 4].

**2. Student lens (learners' eyes) Learners' eyes.** The perspective of students is one of the most powerful sources of feedback, allowing the instructor to see the effectiveness of their activities through the eyes of those they are aimed at. Brookfield emphasises: «We may think our methods are working, but only through students' perceptions can

we find out if they really are» [8, p. 64]. This is related to the areas of activity A3 (assessment and feedback) and A4 (support for students) within the UKPSF framework [3, p. 5]. The student lens allows for a deeper understanding of which aspects of the learning environment facilitate or hinder learning and which pedagogical approaches are most effective in this context.

**3. Collegial lens (colleagues' perceptions).** Colleagues as a source of reflective information play a key role in shaping a culture of openness, mutual learning, and professional growth. Observing each other's teaching, participating in mentoring, or joint planning are not only mechanisms for improvement but also forms of professional support. In the context of the UKPSF, this is directly reflected in A5 (professional development) and V5 (collaboration with others to enhance practice) [3, pp. 4–5]. Brookfield emphasises that it is precisely in collegial dialogue that a critical assessment of the «blind spots» in one's own teaching is possible – those aspects that cannot be seen independently [8].

**4. Scientific lens (theoretical literature).** The analysis of professional literature allows not only for comparing one's own approaches with widely accepted ones but also for critically reviewing educational practices, reinforcing or changing them based on research. This dimension forms the cognitive foundation for pedagogical activity – what is described in the UKPSF as Core Knowledge K3: critical evaluation as a basis for effective practice [3, p. 4]. It contributes not only to justifying actions but also to forming a strategy for improving practice based on best evidence-based practices.

Thus, Brookfield's four-lenses model provides the educator with a comprehensive system of self-reflection and improvement, based on a multi-source analysis of their own activities. Its structure fully aligns with the logic of the UK Professional Standards Framework (2023), complementing and deepening the requirements for professional values, knowledge, and areas of activity for educators. Such an approach allows for the formation of not only a reflective but also an ethically responsible and educationally mature professional.

After a detailed analysis of conceptual models of reflective practice – specifically the approaches of Donald Sch n [16] and Stephen Brookfield [8] – it is logical to transition to a critical

examination of the practical dimensions of teaching activities, which are central to the implementation of the updated UK Professional Standards Framework (UKPSF, 2023) [3]. The focus of this analysis is on assessment as a development tool, the use of digital technologies, engaging students as partners, and reorganising the educational environment as a space for reflective, socially orientated learning.

**Reflection in Practice: Assessment, Technology, Student Partnership.** Reflective assessment as a mechanism for forming self-regulated learning and professional maturity of the teacher.One of the key indicators of the transition from traditional pedagogy to reflective practice is the transformation in the field of assessment. If previous assessments primarily served a control function, modern didactics views them as a means of learning and development. According to the formative assessment model proposed by Nicol and Macfarlane-Dick, effective feedback should be timely, specific, dialogic, and conducive to the development of self-reflection and self-correction abilities in students [15]. Such assessment stimulates the growth of metacognitive skills and fosters a culture of responsibility for one’s own learning.

At the same time, as Adcroft rightly notes, feedback that is not accompanied by pedagogical reflection, from both the instructor and the student, can turn into a ritualised process that does not generate educational value [1]. Such criticism is highly relevant in the context of the UKPSF, where component A3 (assessment and feedback) is intrinsically linked to A5 (professional development) and V3 (evidence-based practice) [3].

Considering this, the concept of constructive alignment by Biggs and Tang, which involves the integration of objectives, content, methods, and assessment into a single logical system, is pedagogically valuable [6]. Such alignment ensures the integrity of the instructional design and enhances its effectiveness. In turn, Blochsem and Boyd emphasise the importance of authentic assessment, which should not only be content-relevant but also transparent, inclusive, and comprehensible for the student [7].

Digitalisation of teaching: between technological progress and pedagogical responsibility dynamic digital transformation changes not only the tools of teaching but also the very pedagogical logic. Digital

platforms, learning analytics, adaptive technologies, and generative artificial intelligence are changing the nature of teaching presence. However, as Farrell notes, the integration of digital tools should be based not on technological enthusiasm but on pedagogical justification: «first content and purpose, then form and means» [9].

A notable example of the combination of innovation and ethics is the University of Leicester's policy on generative AI, which emphasises the necessity of ensuring academic integrity and critical pedagogical reflection [17]. In this context, digital tools are viewed not as a replacement for the instructor but as an extension of their capabilities, which should be integrated into a structured, reflective pedagogical strategy in accordance with the UKPSF requirements (especially A5 and V4) [3].

Partnership with Students: The Evolution of Roles in the Learning Process

One of the most significant changes in contemporary university teaching is the rethinking of the student's role – from a passive consumer of knowledge to an active co-creator of the learning process. This transformation is clearly outlined in the works of Gilly, Matthews, and Cook-Sather, who justify the concept of educational partnership, in which the student has a real influence on the content, methods, and assessment [10].

In this context, Hermann's work is also relevant, as it demonstrates how tutoring formats of education contribute to the development of cognitive independence, confidence, and critical thinking [11]. Balwant and Duon, in turn, emphasise that alternative, adaptive formats of mentoring support better meet the needs of students in various sociocultural contexts [4]. All these ideas directly resonate with V1 – V2 UKPSF (respect for individual characteristics and engagement in learning) and A4 (student support) [3].

The educational environment as a space for reflection, social interaction, and critical thinking Modern pedagogy recognises that quality learning is not limited to content or methodology but largely depends on the organisation of the educational environment itself. In their model of «two-cycle» experience, Bergsteiner and Avery emphasise the repetition of experience and reflection as the key mechanism for transferring knowledge to new situations [5]. This

involves creating educational contexts in which students can practice reflection, make mistakes, receive support, and rethink their experiences.

The ideas of social learning by Lave and Wenger, who interpret learning as a form of participation in «communities of practice,» where knowledge is born in interaction, are also fundamental for understanding pedagogical reality as a social construct [14]. Here, the instructor becomes a facilitator of interaction, rather than the sole source of truth. This model is extremely close to the values of the UKPSF (V5: collaboration; K1 – K2: understanding the learning process and appropriate methods) [3].

Critical thinking as a result and method of this process, according to bell hooks, is not merely a cognitive function – it is also an act of resistance, an ethical choice, and social awareness [12]. In an educational environment that supports such a paradigm, critical thinking is not imposed but grows from the experience of dialogue, partnership, and reflection.

Institutional support: forming a collective culture of reflection and innovation

The professional growth of a teacher cannot be considered in isolation from the institutional context. As Ketteridge, Marshall, and Fry indicate, it is institutional policy that determines whether reflective teaching will be supported and encouraged [13]. Professional development, mentorship, facilitation of inter-faculty exchange, and inclusive learning design are necessary prerequisites for the practical implementation of the UKPSF as a systemic framework for educational quality.

UKPSF 2023 provides for such institutional responsibility, particularly through the combination of individual professional development with institutional standards (see A5, V4, V5). This means that a lecturer who practices reflection not only improves themselves but also influences the change in the academic culture at the university.

**Conclusions.** The conducted research has demonstrated that the updated version of the UK Professional Standards Framework (2023) emerges as a holistic methodological tool that represents a new paradigm of pedagogical professionalisation in higher education. Unlike the normative-functional approach, which is solely focused

on the standardisation of educational activities, the UKPSF offers a complex multidimensional model, at the centre of which is reflective practice as a leading value, a means of professional development, and a mechanism for the ethical commitment of the educator. One of the key theoretical results of the research was the confirmation that reflection – both in its classical dual understanding by Donald Sch n (reflection-in-action / reflection-on-action) and in the context of critical self-assessment according to the four lenses model by S. Brookfield – is not just a tool for improving pedagogical technique but a way of conceptually rethinking the role of the instructor in the modern academic environment. This means that reflection is not limited to self-observation but serves to comprehend professional identity, interaction with students, and ethical challenges that arise in daily pedagogical practice.

The article argues that the structure of the UKPSF – professional values, core knowledge, areas of activity – not only aligns teaching practice with institutional expectations but also transforms it into a field of continuous self-reflective improvement. Importance is attached to component A5 (enhancing one's practice through professional development), which institutionalises the idea of continuous teacher learning integrated into the daily educational process. In this context, professional development takes on the character of an internal need to constantly rethink and improve one's actions based on evidence, feedback, theoretical sources, and contextual changes, rather than external coercion (courses, certifications).

Particular attention should be paid to the analysis of the connection between reflective practice and key processes in modern higher education: formative assessment, student partnership, the use of digital technologies, and the transformation of the academic environment. It has been shown that reflection serves as the unifying element of these processes, ensuring pedagogical integrity, openness to change, and social sensitivity of the educator. Constructive alignment of goals, content, methods, and assessments demonstrated by B. Biggs's model is impossible without the reflective participation of the instructor at all stages of educational design.

In the context of Ukrainian higher education, the adaptation of UKPSF provisions has not only theoretical but also practical significance: it can contribute to the systemic renewal of teaching culture, the strengthening of academic integrity principles, the establishment of a student-centred approach, and the overall enhancement of the quality of the educational experience. It is not about the mechanical transfer of the Western model but about the productive correlation of its value and methodological foundations with national challenges and priorities. In this sense, the UKPSF can serve as a benchmark for forming a mature pedagogical community in Ukraine, guided not only by standards but primarily by responsibility, self-awareness, and a culture of continuous improvement.

Therefore, the research results confirm that reflection within the UKPSF framework emerges not as a tool but as a form of pedagogical existence – one that connects practice with ethics, action with thinking, and teaching with leadership.

**Reference:**

1. Adcroft, A. (2011). The Mythology of Feedback. Higher Education Research and Development, 30(4), 405–419. Available at: https://doi.org/10.1080/07294360.2010.526096
2. Advance HE. (2021). Reflective Practice Toolkit. Available at: https://advance-he.ac.uk/news-and-views/reflection-learning-teaching
3. Advance HE. (2023). The UK Professional Standards Framework (UKPSF). Available at: https://www.advance-he.ac.uk/guidance/teaching-and-learning/ukpsf
4. Balwant, P. T., & Doon, R. (2021). Alternatives to the conventional 'Oxford' tutorial model: a scoping review. International Journal of Educational Technology in Higher Education, 18(1), 29. Available at: https://doi.org/10.1186/s41239-021-00265-y
5. Bergsteiner, H., & Avery, G. C. (2014). The twin cycle experiential learning model: reconceptualising Kolb's theory. Studies in Continuing Education, 36(3), 257–274. Available at: https://doi.org/10.1080/0158037X.2014.904782
6. Biggs, J., & Tang, C. (2011). Teaching for quality learning at university (4th ed.). McGraw-Hill Education. Available at: http://ebookcentral.proquest.com/lib/leicester/detail.action?docID=798265
7. Bloxham, S., & Boyd, P. (2007). Developing effective assessment in higher education: a practical guide. Maidenhead: Open University Press.

Available at: https://books.google.com/books/about/Developing_Effective_Assessment_In_Highe.html?id=d2ZNIm0LHDIC
8. Brookfield, S. D. (2017). Becoming a critically reflective teacher (2nd ed.). John Wiley & Sons. Chapter 4: The Four Lenses of Critical Reflection, pp. 61–78.
9. Ferrell, G. (2018). Designing learning and assessment in a digital age – a new guide for higher and further education. Jisc e-learning blog, 29 January. Available at: https://elearning.jiscinvolve.org/wp/2018/01/29/designing-learning-and-assessment-in-a-digital-age-new-guide-for-higher-and-further-education/
10. Healey, M., Matthews, K. E., & Cook-Sather, A. Writing about Learning and Teaching in Higher Education: Creating and Contributing to Scholarly Conversations across a Range of Genres. Available at: https://www.centerforengagedlearning.org/books/writing-about-learning/
11. Herrmann, K. J. (2014). Learning from tutorials: A qualitative study of approaches to learning and perceptions of tutorial interaction. Higher Education, 68(4), 591–606. Available at: https://doi.org/10.1007/s10734-014-9731-3
12. hooks, b. (2009). Teaching critical thinking: practical wisdom. Taylor & Francis Group. Available at: http://ebookcentral.proquest.com/lib/leicester/detail.action?docID=452100
13. Ketteridge, S., Marshall, S., & Fry, H. (ред.) (2014). A handbook for teaching and learning in higher education: enhancing academic practice. 4th ed. London: Taylor & Francis Group. Available at: http://ebookcentral.proquest.com/lib/leicester/detail.action?docID=1770537
14. Lave, J., & Wenger, E. (1991). Situated learning: legitimate peripheral participation. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511815355
15. Nicol, D. J., &Macfarlane-Dick, D. (2006). Formative assessment and self-regulated learning: a model and seven principles of good feedback practice. Studies in Higher Education, 31(2), 199–218. Available at: https://doi.org/10.1080/03075070600572090
16. Sch n, D. A. (1983). The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action. New York: Basic Books. Available at: https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315237473/reflective-practitioner-donald-sch%C3%B6n
17. University of Leicester. (2024). Policy on Generative Artificial Intelligence in Learning, Teaching and Assessment. Available at: https://le.ac.uk/policies/quality#:~:text=Policy%20on%20Generative%20Artificial%20Intelligence%20in%20Learning%2c%20Teaching%20and%20Assessment

**Список використаних джерел :**


1. Adcroft, A. (2011). Міфологія зворотного зв’язку. *Наукові дослідження та розвиток у вищій освіті*, 30(4), 405–419. DOI: https://doi.org/10.1080/07294360.2010.526096
2. Advance HE. (2021). *Інструментарій рефлексивної практики* (*Reflective Practice Toolkit*). URL: https://advance-he.ac.uk/news-and-views/reflection-learning-teaching
3. Advance HE. (2023). *Рамкова модель професійних стандартів Великої Британії (UKPSF)*. URL: https://www.advance-he.ac.uk/guidance/teaching-and-learning/ukpsf
4. Balwant, P. T., & Doon, R. (2021). Альтернативи традиційній моделі «Оксфордського» туторіалу: огляд літератури. *Міжнародний журнал освітніх технологій у вищійосвіті*, 18(1), 29. DOI: https://doi.org/10.1186/s41239-021-00265-y
5. Bergsteiner, H., & Avery, G. C. (2014). Подвійна модель досвідного навчання: переосмислення теорії Колба. *Безперервна освіта: дослідження*, 36(3), 257–274. DOI: https://doi.org/10.1080/0158037X.2014.904782
6. Biggs, J., &Tang, C. (2011). *Навчання для забезпечення якості у вищій освіті* (4-е вид.). McGraw-Hill Education. URL: http://ebookcentral.proquest.com/lib/leicester/detail.action?docID=798265
7. Bloxham, S., &Boyd, P. (2007). *Розробка ефективного оцінювання у вищій освіті: практичний посібник*. Maidenhead: OpenUniversityPress. URL: https://books.google.com/books/about/Developing_Effective_Assessment_In_Highe.html?id=d2ZNIm0LHDIC
8. Brookfield, S. D. (2017). *Стаючи критично-рефлексивним викладачем* (2-е вид.). John Wiley & Sons. Розділ 4: Чотири лінзи критичної рефлексії, с. 61–78.
9. Ferrell, G. (2018). Проєктування навчання та оцінювання в цифрову епоху Новий посібник для вищої та професійної освіти. *Блог Jisce-learning*, 29 січня. URL: https://elearning.jiscinvolve.org/wp/2018/01/29/designing-learning-and-assessment-in-a-digital-age-new-guide-for-higher-and-further-education/
10. Healey, M., Matthews, K. E., &Cook-Sather, A. *Писання про навчання і викладання у вищій освіті: участь у наукових дискусіях у різних жанрах*. URL: https://www.centerforengagedlearning.org/books/writing-about-learning/
11. Herrmann, K. J. (2014). Навчання за допомогою туторіалів: якісне дослідження підходів до навчання та сприйняття туторіальної взаємодії. *Вища освіта*, 68(4), 591–606. DOI: https://doi.org/10.1007/s10734-014-9731-3

12. Hooks, b. (2009). *Навчання критичному мисленню: практична мудрість.* Taylor&FrancisGroup. URL: http://ebookcentral.proquest.com/lib/leicester/detail.action?docID=452100
13. Ketteridge, S., Marshall, S., & Fry, H. (Eds.) (2014). *Посібник з викладання та навчання у вищій освіті: підвищення академічної практики* (4-е вид.). London: Taylor&FrancisGroup. URL: http://ebookcentral.proquest.com/lib/leicester/detail.action?docID=1770537
14. Lave, J., &Wenger, E. (1991). *Ситуативне навчання: легітимна периферійна участь.* Cambridge: *Cambridge University Press.* DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511815355
15. Nicol, D. J., &Macfarlane-Dick, D. (2006). Формативне оцінювання та саморегульоване навчання: модель і сім принципів якісного фідбеку. *Studies in Higher Education*, 31(2), 199–218. DOI: https://doi.org/10.1080/03075070600572090
16. Sch n, D. A. (1983). *Рефлексивний практик: як професіонали мислять у дії.* New York: Basic Books.
17. University of Leicester. (2024). *Політика щодо генеративного штучного інтелекту у навчанні, викладанні та оцінюванні.* URL: https://le.ac.uk/policies/quality#:~:text=Policy%20on%20Generative%20Artificial%20Intelligence%20in%20Learning%2c%20Teaching%20and%20Assessment

**І. В. Костенко**

**Інтеграція професійних стандартів Великої Британії 2023 у педагогічну практику вищої освіти : шлях до рефлексивного викладання**

***Анотація.*** *Стаття присвячена критичному аналізу потенціалу впровадження оновленої Рамкової моделі професійних стандартів викладання і підтримки навчання у вищій освіті Великої Британії (UKPSF, 2023) як складного педагогічного конструкту, що виходить за межі інструментального підходу до викладання та формує цілісну методологію рефлексивного професіоналізму. Здійснено поглиблене осмислення теоретичних засад педагогічної рефлексії в контексті сучасної вищої освіти, зокрема через призму подвійної моделі рефлексії Дональда Шона (рефлексія в дії / після дії) та чотирьох лінз критичної самооцінки за Стівеном Брукфілдом, що дозволяє розглядати професійну діяльність викладача як простір системного переосмислення, співдії та критичного діалогу з освітнім середовищем.*

*У центрі уваги – структурно-функціональна модель UKPSF, що поєднує три взаємозалежні компоненти: професійні цінності, ядрові знання*

*та сфери діяльності. Аналіз демонструє, що ефективне застосування цієї рамки передбачає глибоке внутрішнє узгодження між педагогічними переконаннями викладача, його здатністю до самоаналізу, взаємодією з учасниками освітнього процесу та контекстуальними змінами в академічному полі. Особливе місце відведено компоненту A5 – удосконаленню педагогічної практики через безперервний професійний розвиток, який трактується не як технічна процедура, а як етично обґрунтований і контекстно вмотивований процес становлення освітнього лідера.*

*У статті також обґрунтовано, що рефлексивна педагогіка не може бути ізольованим внутрішнім актом викладача, а є соціальним, інтерсуб’єктивним процесом, який передбачає врахування студентського голосу, колегіального досвіду, інституційних рамок і академічної політики. У цьому контексті UKPSF репрезентує не лише нормативний орієнтир, а й ціннісну модель формування культури академічної доброчесності, критичного мислення, діалогічної взаємодії та соціальної відповідальності у вищій школі.*

*Методологічно дослідження побудоване на засадах інтерпретативного підходу з елементами якісного аналізу, компаративної педагогіки, теоретичного моделювання та кейс-стаді. Така стратегія дозволяє комплексно виявити потенціал UKPSF як інструмента педагогічної трансформації у відповідь на виклики цифровізації, зміну студентських ролей, глобалізацію знання та потребу у філософськи вмотивованому, а не технократичному баченні професійної освітньої діяльності.*

***Ключові слова:*** *UKPSF 2023; рефлексивна педагогіка; критична рефлексія; професійна ідентичність викладача; педагогічна етика; студентське партнерство; академічна доброчесність; цифровізація освіти; професіоналізація викладання; розвиток вищої освіти.*

УДК 342.52
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-445

***С. Г. Серьогіна,*** *д. ю. н., професор, професор кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID. ID:0000-0002-0107-834X

***В. І. Панів,*** *студент 2 курсу, групи 01-23-17, факультету прокуратури Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

***М. А. Шепет,*** *студентка 2 курсу, групи 01-23-17, факультету прокуратури Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

# СЕСІЯ ЯК ГОЛОВНА ОРГАНІЗАЦІЙНА ФОРМА РОБОТИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

***Анотація.*** *У статті досліджуються теоретичні та практичні аспекти сесійної організації роботи Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу держави. Проаналізовано нормативно-правове регулювання сесійної роботи парламенту, визначено основні проблеми організації сесійної діяльності та запропоновано шляхи їх вирішення. Особлива увага приділяється питанням ефективності використання сесійного часу, взаємодії між суб'єктами законодавчого процесу та забезпечення без-*

© Серьогіна С. Г. , Панів В. І., Шепет М. А., 2025

*перервності роботи парламенту. На основі аналізу зарубіжного досвіду сформульовано пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правових засад сесійної роботи Верховної Ради України. Результати дослідження мають теоретичне та практичне значення для подальшого розвитку парламентаризму в Україні.*

***Ключові слова:*** *Верховна Рада України, сесія, регламент, пленарні засідання, парламент, Конституція, закон України.*

**Постановка проблеми.** Ефективність роботи парламенту як ключового органу державної влади безпосередньо залежить від належної організації його діяльності, центральне місце в якій посідає сесійна форма роботи. В умовах сучасних викликів, пов’язаних з необхідністю оперативного реагування на зміни суспільно-політичної ситуації, особливої актуальності набуває питання оптимізації сесійної роботи Верховної Ради України. Існуючі організаційно-правові механізми не завжди забезпечують належну ефективність парламентської діяльності, що проявляється у недостатньо раціональному використанні сесійного часу, затягуванні розгляду важливих законопроєктів, виникненні організаційних колізій при проведенні пленарних засідань. Це зумовлює необхідність комплексного дослідження теоретичних та практичних аспектів сесійної роботи парламенту та розробки пропозицій щодо її вдосконалення.

**Метою статті** є дослідження теоретичних засад та практичних аспектів організації сесійної роботи Верховної Ради України, виявлення проблемних питань у цій сфері та розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення відповідних організаційно-правових механізмів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Організація ефективної роботи парламенту як вищого законодавчого органу держави є ключовим елементом функціонування демократичної системи управління. У цьому контексті особливого значення набуває дослідження сесійної форми роботи Верховної Ради України як основної організаційної форми діяльності парламенту, що забезпечує реалізацію його конституційних повноважень та сприяє розвитку парламентаризму в Україні.

Сесійна форма роботи парламенту має глибоке історичне коріння та є результатом тривалого розвитку парламентських традицій. Вона передбачає періодичність роботи законодавчого органу, що дозволяє забезпечити системність та планомірність у здійсненні парламентських функцій. Сесія як організаційна форма роботи Верховної Ради України являє собою певний період, протягом якого відбуваються пленарні засідання парламенту, робота парламентських комітетів, тимчасових спеціальних та слідчих комісій, депутатських фракцій та груп.

Правове регулювання сесійної роботи Верховної Ради України здійснюється на основі Конституції України, Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», Закону України «Про статус народного депутата України» та інших нормативно-правових актів. Ці документи встановлюють базові принципи організації роботи парламенту, визначають порядок проведення сесій, регламентують процедури підготовки та проведення пленарних засідань, встановлюють права та обов’язки народних депутатів під час сесійної роботи. Сесійний характер, який вказаний в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» ґрунтується на частині 1 статті 82 Конституції України, відповідно до якого Верховна Рада України працює сесійно [4].

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 р., терміни «сесія» й «сесійно» використовуються для характеристики функціонування Верховної Ради України стосовно її діяльності. Положення частини першої статті 82 Конституції України ( 254к/96-ВР ), за яким Верховна Рада України «працює сесійно», треба розуміти так, що вона працює не безперервно, а під час певних періодів – сесій, на які вона збирається у конституційно визначені строки, як правило, двічі на рік[2]. Отже, сесія Верховної Ради України – це головна організаційно-правова форма, яка має чітко визначені строки, протягом яких Верховна Рада України здійснює свої функції і повноваження через проводження

пленарних засідань та прийняття рішень з питань, віднесених до її відання Конституцією України.

Організація сесійної роботи Верховної Ради України передбачає ретельне планування, яке включає формування порядку денного сесії, розробку календарного плану роботи, складання розкладу пленарних засідань та планування роботи комітетів. Порядок денний сесії формується з урахуванням пропозицій депутатських фракцій та груп, комітетів, народних депутатів, Президента України та Кабінету Міністрів України. Важливим аспектом планування є забезпечення збалансованого розподілу часу між розглядом законопроектів, проведенням парламентських слухань, «годиною запитань до Уряду» та іншими формами парламентської діяльності.

Пленарні засідання є центральною формою роботи Верховної Ради України під час сесій. Вони проводяться згідно з встановленим розкладом та передбачають розгляд питань порядку денного, проведення голосувань та прийняття рішень. Важливою складовою пленарних засідань є забезпечення кворуму, який відповідно до Конституції України становить не менше половини від конституційного складу Верховної Ради України. Процедура проведення пленарних засідань детально регламентована та передбачає чіткий порядок розгляду питань, виступів народних депутатів, проведення обговорень та прийняття рішень.

Паралельно з пленарними засіданнями під час сесій активно працюють парламентські комітети, які здійснюють попередній розгляд законопроектів, готують висновки та рекомендації, проводять комітетські слухання та здійснюють контрольні функції. Робота комітетів є надзвичайно важливою для забезпечення якості законодавчого процесу та ефективності парламентського контролю.

Існують чергові та позачергові сесії Верховної Ради України. Чергові сесії мають конституційне закріплення, а саме у частині 1 статті 83 Конституції України [4], та регулюються Законом України «Про Регламент Верховної Ради України». Так, відповідно до ч. 1 ст. 10 Регламенту чергові сесії Верховної Ради України, крім першої сесії, починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року, а завершуються від-

повідно не пізніше як за 45 та 10 днів до початку наступної сесії [6]. Це означає, що упродовж року парламент має двоє канікул – наприкінці січня та влітку – як правило, друга половина липня – серпень. З цього можна зробити висновок, що початок чергових сесій парламенту має фіксовані дати, тоді як завершення – плаваючі дати. Це пов'язано з тим, що сесія парламенту може бути продовжена або скорочена з огляду на обсяг і складність його роботи та наявність певних невідкладних питань, які вимагають законодавчого врегулювання, наприклад, внесення змін до бюджету або ухвалення інших важливих питань.

Процедурні питання позачергової сесії регламентується тими ж нормативними актами, що і чергових сесій. Але на відміну від чергових, позачергові сесії Верховної Ради України, відповідно до частини 2 статті 83 Конституції України із зазначенням порядку денного, скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як 150 народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України [4]. Відповідно до частини 2 статті 11 Закону України « Про Регламент Верховної Ради України» вищезазначений вид сесій Верховної Ради має бути скликаний не пізніш як у семиденний строк після дня отримання вимоги про її скликання, поданої відповідно до частини 2 статті 83 Конституції України. Розпорядження Голови Верховної Ради України із зазначенням питань, які передбачається внести на розгляд позачергової сесії Верховної Ради, має бути опубліковане в газеті «Голос України» не пізніш як за три дні до відкриття сесії [6].

Особливе місце в системі сесійної роботи парламенту займає перша сесія новообраної Верховної Ради України. Вона має специфічний характер та особливу процедуру проведення, оскільки під час неї відбувається формування керівних органів парламенту, створення депутатських фракцій та груп, формування комітетів та обрання їх керівного складу. Саме на першій сесії закладаються основи для подальшої ефективної роботи парламенту протягом всього скликання. Перша сесія потрібна для ефективного початку роботи в парламенті, оскільки новообрані депутати повинні детально вивчити специфіку функціо-

нування законодавчого органу, де їм належить працювати протягом п’ятирічної каденції. Враховуючи різний рівень підготовки та професійного досвіду депутатів, Регламент передбачає обов’язкове інформаційне забезпечення кожного з них. Всі народні обранці отримують повний пакет документів, що містить правові та довідкові матеріали. Ці документи допомагають депутатам швидше освоїтися та зрозуміти особливості парламентської діяльності. Особлива увага приділяється забезпеченню депутатів нормативно-правовими актами, які регламентують роботу Верховної Ради України.

Після оголошення результатів виборів новообрані народні депутати мають протягом 30 днів скласти присягу депутата України під час першого засідання нової Верховної Ради. Однак перед цією важливою подією потрібно виконати низку підготовчих завдань, наприклад визначитися з датою відкриття першої сесії, підготувати проекти відповідних правових актів тощо. Процес підготовки розпочинається зі створення Підготовчої депутатської групи згідно зі статтею 13 Закону «Про Регламент Верховної Ради України» [6]. Цей етап триває до моменту складання присяги новими депутатами. Варто відзначити, що саме в цей час закладаються основи майбутньої співпраці між представниками різних політичних сил. Депутати вчаться досягати згоди, шукати компромісні рішення – спочатку в межах Підготовчої групи, а потім і в роботі всього парламенту.

Однією з найгостріших проблем, яка систематично впливає на роботу парламенту, залишається низька відвідуваність пленарних засідань народними депутатами. Незважаючи на те, що особиста участь у засіданнях є конституційним обов’язком парламентарів, значна частина депутатів регулярно ігнорує пленарні засідання або присутня на них лише формально. Це призводить до серйозних наслідків – виникають проблеми із забезпеченням кворуму, затягується процес прийняття рішень, знижується якість законодавчої роботи, що в кінцевому підсумку негативно впливає на авторитет парламенту в очах громадськості.

Особливого загострення проблема відвідуваності набуває під час розгляду важливих законопроектів, коли відсутність до-

статньої кількості депутатів фактично паралізує роботу законодавчого органу. Це створює ситуації, коли важливі для країни рішення не можуть бути прийняті вчасно, що негативно впливає на розвиток держави та суспільства в цілому.

Не менш серйозною проблемою є систематичне порушення регламентних процедур, яке, на жаль, стало звичною практикою в роботі парламенту. Найбільш поширеним порушенням залишається так зване «кнопкодавство» – голосування за відсутніх депутатів. Крім того, часто порушується процедура розгляду законопроектів, ігноруються регламентні строки, не враховуються висновки головного науково-експертного управління, приймаються рішення без належного обговорення. Такі порушення не лише підривають легітимність прийнятих рішень, але й створюють підґрунтя для їх подальшого оскарження.

Значною проблемою в організації сесійної роботи є неефективне планування та використання часу. Це проявляється у перевантаженні порядку денного, нераціональному розподілі часу між різними видами парламентської діяльності, затягуванні розгляду окремих питань, частих змінах порядку денного. Особливо гостро стоїть проблема так званого «законодавчого спаму» – внесення великої кількості законопроектів, які не мають реальних перспектив прийняття або дублюють вже існуючі ініціативи.

Якість законодавчого процесу також викликає серйозне занепокоєння. Часто законопроекти приймаються поспіхом, без належного обговорення та експертного опрацювання. Спостерігається слабка координація між парламентськими комітетами, відсутній системний підхід до законотворчості. Нерідко ігноруються висновки експертів та рекомендації громадськості, а прийняті закони не проходять належної оцінки їх впливу на суспільні відносини.

Технічне та організаційне забезпечення роботи парламенту також потребує суттєвого вдосконалення. Застаріле обладнання для голосування, недосконала система електронного документообігу, проблеми з трансляцією засідань, недостатнє технічне забезпечення роботи комітетів – все це створює додаткові пере-

шкоди для ефективної роботи парламенту. Особливо гостро ці проблеми проявилися в умовах необхідності організації дистанційної роботи під час кризових ситуацій.

Політична складова також часто негативно впливає на організацію сесійної роботи. Політичне протистояння між фракціями, зловживання процедурними правами, блокування трибуни та роботи парламенту, використання регламентних процедур для політичної боротьби – все це значно знижує ефективність парламентської діяльності. Відсутність конструктивного діалогу між політичними силами часто призводить до затягування прийняття важливих рішень.

Існують також проблеми у взаємодії парламенту з іншими органами влади – Кабінетом Міністрів України, Президентом України, іншими державними органами. Це проявляється у неузгодженості законодавчих ініціатив, затримках з підписанням законів, проблемах реалізації контрольних функцій парламенту.

Для подолання зазначених проблем необхідно впровадити комплекс заходів. Насамперед, потрібно посилити відповідальність за порушення депутатської дисципліни, запровадити реальні санкції за пропуск засідань без поважних причин, посилити контроль за присутністю депутатів. Важливо вдосконалити регламентні процедури, чітко регламентувати процес розгляду законопроектів, встановити жорсткі строки для кожного етапу законодавчого процесу.

Необхідно оптимізувати планування роботи парламенту, впровадити систему довгострокового планування, забезпечити раціональний розподіл часу, встановити чіткі критерії формування порядку денного. Особливу увагу слід приділити підвищенню якості законодавчого процесу – посилити роль експертного середовища, забезпечити належне обговорення законопроектів, впровадити систему оцінки регуляторного впливу.

Модернізація технічного забезпечення роботи парламенту також є необхідною умовою підвищення ефективності його діяльності. Потрібно оновити системи для голосування, вдосконалити електронний документообіг, забезпечити надійну систему дистанційної роботи.

Важливим напрямом вирішення проблем є покращення політичної культури – сприяння розвитку конструктивного діалогу, запровадження механізмів запобігання політичним конфліктам, посилення ролі погоджувальної ради. Необхідно також вдосконалити механізми взаємодії з іншими органами влади, створити ефективні механізми координації, забезпечити своєчасне реагування на законодавчі ініціативи.

Вирішення зазначених проблем потребує системного підходу та політичної волі всіх учасників парламентського процесу. Лише комплексне впровадження запропонованих заходів дозволить значно підвищити ефективність роботи парламенту та якість законодавчого процесу. Ключовими факторами успіху в цьому процесі є наявність політичної волі до змін, професійний підхід до організації роботи, використання сучасних технологій, підвищення рівня політичної культури, забезпечення прозорості та підзвітності парламентської діяльності.

Міжнародний досвід організації сесійної роботи парламентів демонструє різноманітні підходи до організації законодавчого процесу та парламентської діяльності в різних країнах світу. Кожна держава має свої особливості та традиції, які формувалися протягом тривалого історичного періоду.

У європейських країнах парламентська робота характеризується чіткою регламентацією та структурованістю. Наприклад у Німеччині графік проведення сесій Бундестагу регулюється щорічним планом. Зазвичай сесії тривають з вересня до липня наступного року. Бундестаг проводить сесії приблизно кожні два тижні, що дозволяє депутатам обговорювати законодавчі ініціативи, проводити дебати та голосування. Як правило, в липні відбувається остання сесія перед літніми канікулами, а перша сесія після канікул проходить у вересні. Зимові канікули зазвичай тривають з грудня до січня. За необхідності можуть бути оголошені додаткові позачергові сесії для ухвалення термінових законопроєктів чи обговорення важливих питань [2].

В США сесії Конгресу мають відбуватися принаймні раз на рік; такі сесії мають відбуватися у перший понеділок грудня, якщо Конгрес спеціальним законом не призначить для цього іншої дати. Президент має періодично повідомляти Конгрес про

стан Союзу і подавати на розгляд Конгресу заходи, які він вважає за потрібні і доцільні. У надзвичайних випадках він може скликати обидві палати або котрусь палату, а у випадку незгоди між ними щодо часу закінчення сесії він може сам відкласти сесію на час, який уважатиме за слушний. Конгрес має збиратися принаймні раз на рік, і перша сесія має починатися опівдні третього січня, якщо Конгрес не встановить законом іншого дня [1].

Цікавий досвід організації парламентської роботи демонструють азійські країни. В Японії парламентська сесія починається у січні і триває 150 днів, хоча може бути продовжена. Позачергові сесії можуть скликатися урядом. Південнокорейський парламент проводить регулярні сесії з вересня по грудень, а також може збиратися на позачергові сесії.

Робота парламенту Канади кожного скликання проходить в рамках однієї чи кількох сесій. Сесія може тривати від кількох днів до кількох років. Сесія закінчується, коли на прохання прем’єр-міністра генерал-губернатор оголошує перерву в роботі парламенту. Парламент припиняє свою діяльність тоді, коли на прохання прем’єр-міністра генерал-губернатор розпускає його і призначає загальні вибори. Згідно Конституції, парламент повинен збиратись для проведення засідання принаймні один раз на рік. Як правило, парламент засідає приблизно 27 тижнів у рік [5]. Засідання починаються у вересні і, як правило, продовжуються до червня з перервами, які дозволяють парламентарям працювати у своїх регіонах чи округах або здійснювати ділові поїздки. Важливою особливістю є можливість проведення надзвичайних засідань у разі необхідності прийняття термінових рішень.

Досвід різних країн показує, що ефективна організація сесійної роботи парламенту повинна враховувати національні особливості, політичну систему та традиції держави. При цьому можна виділити загальні тенденції: чітке планування парламентського часу, поєднання пленарної роботи з діяльністю в комітетах, забезпечення зв’язку депутатів з виборцями, можливість скликання позачергових сесій у разі необхідності.

Важливим аспектом є також забезпечення балансу між законодавчою діяльністю та іншими парламентськими функція-

ми, такими як контроль за виконавчою владою та представництво інтересів виборців. Сучасні парламенти все частіше використовують інформаційні технології для оптимізації своєї роботи, що дозволяє підвищити ефективність законодавчого процесу та забезпечити більшу прозорість парламентської діяльності.

Проведений аналіз зарубіжного досвіду організації сесійної роботи парламентів дозволяє зробити важливі висновки щодо ефективних практик та можливостей їх впровадження. Аналіз парламентської діяльності в різних країнах світу демонструє різноманітність підходів до організації законодавчого процесу, при цьому зберігаючи спільні риси, що забезпечують ефективність роботи законодавчого органу.

Успішна організація парламентської роботи базується на чіткому плануванні сесійної діяльності, збалансованому розподілі часу між пленарними засіданнями та роботою в комітетах, а також забезпеченні постійного зв’язку парламентарів з виборцями. Важливим елементом є також гнучкість у можливості скликання позачергових сесій для вирішення нагальних питань державного значення.

На основі проведеного аналізу можна запропонувати низку практичних рекомендацій. Насамперед, доцільним є впровадження системи чіткого планування парламентського часу з визначенням конкретних періодів для різних видів діяльності. Важливим є забезпечення балансу між законодавчою роботою та представницькими функціями парламентарів. Рекомендується також розширити використання сучасних інформаційних технологій для оптимізації парламентської роботи та підвищення її прозорості.

Особливу увагу варто приділити вдосконаленню механізмів міжпарламентської співпраці та обміну досвідом, що дозволить впроваджувати найкращі світові практики з урахуванням національних особливостей. Доцільним є також розвиток системи навчання та підвищення кваліфікації парламентського персоналу для забезпечення високої якості законодавчого процесу.

Перспективи подальших наукових розвідок у цій сфері є досить широкими та багатообіцяючими. Актуальним напрямком

досліджень може стати вивчення впливу цифровізації на парламентську діяльність, зокрема можливості впровадження елементів електронного парламентаризму. Важливим є також дослідження ефективності різних моделей організації сесійної роботи в умовах глобальних викликів та кризових ситуацій.

Окремої уваги заслуговує вивчення механізмів підвищення ефективності взаємодії парламенту з громадянським суспільством та засобами масової інформації. Перспективним напрямком досліджень може стати також аналіз впливу різних форм організації парламентської роботи на якість законодавчого процесу та ефективність парламентського контролю.

Наукова цінність подальших досліджень полягатиме у можливості розробки інноваційних підходів до організації парламентської діяльності, що враховуватимуть як традиційні демократичні цінності, так і сучасні технологічні можливості. Це дозволить створити більш ефективну модель парламентської роботи, яка відповідатиме викликам сучасності та забезпечуватиме високу якість законодавчого процесу.

**Список використаних джерел:**


1. Crabb C. V. Jr. InvitationtoStruggle. Congress, thePresident, andForeignPolicy. FourthEdition / C. V. Jr. Crabb, P. M. Holt. Washington, D. C.: CQ Press, 1992. 322 p.
2. Голос України. 20 жовтня 2024. Парламент Німеччини. URL: http://www.golos.com.ua/article/380359
3. Демків Р. Я. Конституційне право України: курс лекцій. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 332 с.
4. Конституція України: Конституція, Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/254к/96-вр#Text
5. Парламент Канади – демократія в дії. URL: https://lop.parl.ca/content/lop/About/Parliament/Publications/DemocracyInAction/PDFs/DiA-Ukrainian.pdf
6. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР*), 2010, № 14–15, № 16–17, ст.133. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861–17#Text
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлума-

чення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) : Рішення Конституц. Суду України від 17.10.2002 № 17-рп/2002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02#Text
8. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. 531с.

**REFERENCES :**

1. Crabb C. V. Jr. (1992). InvitationtoStruggle. Congress, thePresident, andForeignPolicy. FourthEdition / C. V. Jr. Crabb, P. M. Holt. Washington, D. C.: CQ Press.
2. Holos Ukrainy. 20 zhovtnia 2024. Parlament Nimechchyny. URL: http://www.golos.com.ua/article/380359
3. Demkiv R. Ya. (2012). Konstytutsiine pravo Ukrainy: kurs lektsii. Lviv: Lvivskyi derzhavnyi universytet vnutrishnikh sprav.
4. Konstytutsiia Ukrainy: Konstytutsiia, Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 r. 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR*). 1996. № 30. art. 141. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/254k/96-vr#Text
5. Parlament Kanady – demokratiia v dii. URL: https://lop.parl.ca/content/lop/About/Parliament/Publications/DemocracyInAction/PDFs/DiA-Ukrainian.pdf
6. Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 10.02.2010 № 1861-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2010, № 14–15, № 16–17, art.133. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861–17#Text
7. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 50 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo ofitsiinoho tlumachennia polozhen statei 75, 82, 84, 91, 104 Konstytutsii Ukrainy (shchodo povnovazhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy) : Rishennia Konstytuts. Sudu Ukrainy vid 17.10.2002 № 17-rp/2002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02#Text
8. Yarmysh O. N., Serohin V. O. (2002). Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Pidruchnyk. Kharkiv: Vyd-vo Natsionalnoho un-tu vnutr. sprav.

**S. H. Serohina, V. I. Paniv, M. A. Shepet**

**Session as the Main Organizational Form of the Verkhovna Rada of Ukraine: Theoretical and Practical Aspects**

***Abstract.*** *The organization of effective parliamentary work is an important aspect of the functioning of a democratic system, as its quality determines the*

*ability of the legislature to effectively perform its functions and ensure a balance between legislative, oversight and representative activities. In this context, the sessional form of work of the Verkhovna Rada of Ukraine is the main organizational form of parliamentary activity that ensures the exercise of the constitutional powers of the Parliament and promotes the development of parliamentarism in Ukraine.*

*The historical development of the sessional form of the Parliament’s work has deep roots that date back to the times of Ancient Rome and Greece, where parliaments worked in the form of sittings. In Ukraine, the sessional form of the Verkhovna Rada’s work is a key element that ensures the systematic and regularity of the Parliament’s activities. A session of the Verkhovna Rada is a certain period during which plenary meetings, work of committees, factions, and other forms of activity are held, as regulated by the Constitution of Ukraine and laws, in particular the Law «On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine».*

*The sessional regime of the Verkhovna Rada, according to the Constitution of Ukraine, provides for two main types of sessions: regular and extraordinary. Regular sessions of the Parliament usually begin on the first Tuesday of February and September, with breaks between sessions, while extraordinary sessions may be convened in cases of urgent legislative initiatives at the request of the President of Ukraine or a group of MPs. The sessional activities of the Verkhovna Rada of Ukraine are regulated by a number of legal acts that ensure its organization, define the rights and obligations of MPs, and regulate the process of preparing and holding plenary sessions.The first session of the newly elected Verkhovna Rada of Ukraine attracts special attention, as it has specific procedures and tasks.*

*Unfortunately, the organization of the Verkhovna Rada’s sessional work faces several significant problems. One of the most important is the low attendance of plenary sessions, which often leads to a violation of the constitutional quorum and delays in the decision-making process. This, in turn, undermines the efficiency of the Parliament’s work, reduces the quality of the legislative process and negatively affects the authority of the Verkhovna Rada among the public. Also in this article, ways to solve problematic aspects of the Verkhovna Rada of Ukraine are proposed*

*Also in this article is indicated international experience in organizing the sessional work of parliaments shows a variety of approaches to parliamentary activities. In particular, in European countries, it is important to clearly regulate the work of parliaments and use modern technologies to optimize the work of MPs.*

*In Germany, the United States, Canada, Japan, and other countries, considerable attention is paid to ensuring effective planning of the sessional process, flexibility in convening extraordinary sessions if necessary, and maintaining constant communication between the parliament and voters. The study of international experience allows us to formulate a number of practical recommendations for improving the work of the Verkhovna Rada of Ukraine.*

*Prospects for further research in this area include studying the impact of digitalization on parliamentary activities, assessing the effectiveness of new models of sessional work, and analyzing the mechanisms of parliamentary interaction with civil society and the media. These studies will help develop innovative approaches to organizing the work of parliaments that will meet the challenges of the modern world and improve the quality of the legislative process.*

*Overall, the effective organization of the Verkhovna Rada's sessional work requires a comprehensive approach that includes improving regulatory procedures, modernizing technical support, strengthening discipline among MPs, and implementing best international practices to ensure the efficiency and transparency of parliamentary activities.*

***Key words:*** *Verkhovna Rada of Ukraine, session, rules of procedure, plenary meetings, parliament, Constitution, law of Ukraine.*

УДК 340:341
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-460

***О. І. Зозуля,*** *д.ю.н., професор, завідувач наукового сектору порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0000-0002-5428-4622

***О. С. Головащенко,*** *к.ю.н, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID: 0000-0002-9057-1936

***Л. М. Гришко,*** *к.ю.н., старший дослідник, завідуюча науковим сектором муніципального права та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID:0000-0003-0347-1118

# ЄВРОПЕЙСЬКА СОЦІАЛЬНА МОДЕЛЬ ДЕРЖАВИ ЯК ФУНДАМЕНТ СТІЙКОСТІ В УМОВАХ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ

***Анотація:*** *Стаття присвячена аналізу ролі європейської соціальної моделі держави в умовах сучасних гібридних загроз. Автори досліджують,*


© Зозуля О. І., Головащенко О. С., Гришко Л. М., 2025

*як еволюція соціальної держави в Європі та процеси глобалізації сформували механізми, здатні протистояти новим викликам. Особливий акцент зроблено на досвіді України, яка в умовах повномасштабної війни демонструє критичне значення соціальної згуртованості та інституційної стійкості. Стаття акцентує увагу на ролі соціального діалогу як інструменту протидії гібридним загрозам.*

***Ключові слова:*** *соціальна держава, європейська соціальна модель, соціальний діалог, гібридні загрози, стійкість, євроатлантична інтеграція, соціальна політика.*

**Постановка проблеми.** Соціальна держава в Європі формувалася протягом тривалого часу. Цей процес відзначився кількома ключовими змінами: доповнення переліку основних прав людини соціально-економічними й культурними правами, розширення державних функцій соціальними обов’язками, а також поступовим розвитком соціального законодавства. Наприкінці XX століття соціальні держави зіткнулися з кардинальними трансформаціями, спричиненими формуванням нового глобального економічного середовища. Дискусії того періоду щодо впливу глобалізації на соціальну державу виявилися тісно пов’язаними з науковою літературою про кризу соціальної держави 1970-х років. Однак, поява та ескалація сучасних гібридних загроз, які поєднують військові, економічні, інформаційні та кібернетичні засоби, що використовуються для дестабілізації суспільства та підриву державних інституцій, створює абсолютно нові виклики для соціальної стабільності та згуртованості. В умовах цих загроз, роль європейської соціальної моделі держави, як сукупності принципів та практик, що характеризують соціальну політику країн ЄС, зокрема, високий рівень соціального захисту, активна роль держави у регулюванні економіки, добробуту та стійкості суспільства, та розвинений соціальний діалог, набуває критичного значення, а її спроможність до адаптації та ефективної протидії потребує ретельного аналізу та переосмислення.

**Огляд останніх досліджень та публікацій.** Існує значний обсяг зарубіжної наукової літератури, присвяченої дослідженню історії та еволюції соціальної політики та держави. Праці провід-

них науковців у цій галузі (G. Esping-Andersen, P. Spicker, R. M. Titmuss та ін.) містять фундаментальні теоретичні розробки, що сприяли формуванню нових підходів до розуміння та дослідження соціальної держави. У науковому дискурсі, соціальна держава (на відміну від правової) нерозривно пов’язана з рівнем розвитку економічної системи та традиціями соціального захисту та соціального діалогу. З огляду на це, актуальним напрямом наукових досліджень є вивчення відмінностей у реалізованих моделях соціальної держави в європейських країнах, зокрема в Україні (M. Hilson, F. Roosma, J. Gelissen, W. van Oorschot, D. Wincott, H.-J. Andre , Th. Heien,A. Колот, О. Герасименко, О. Поплавська, А. Федорова, І. Яковюк та ін.). Вивчення кореляції між глобалізацією та економічною інтеграцією, з одного боку, та соціальною державою, з іншого, стало міждисциплінарною проблемою, що охоплює аспекти правознавства, політології, соціології та економіки. Невипадково вплив глобалізації на соціальну державу перетворився на ключове питання у порівняльно-правових дослідженнях останніх десятиліть (D. Swank, P. de Beer, F. Koster, T. K. Kim, K. Zurlo, H. Glatzer, D. Rueschemeyer, A. Hicks, C. Zorn, D. Brady, J. Beckfield, M. Seeleib-Kaiser, A. Atkinson), зокрема і в Україні (А. Ю. Бадида, О. С. Головащенко, І. Кресіна та Н. Хома).

**Метою статті** є теоретичне переосмислення того, яким чином принципи європейської соціальної моделі та інструменти соціального діалогу можуть бути використані для підвищення стійкості держави, зокрема України, в умовах гібридних загроз, а також аналіз правових механізмів співпраці з ЄС та НАТО у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сучасна соціальна правова держава забезпечує формування та функціонування внутрішньо- та зовнішньополітичних, міжнародно-правових механізмів. Ці механізми спрямовані не лише на зміцнення стійкості країни перед сучасними гібридними загрозами та наслідками глобальних викликів, але й на захист соціального добробуту та прав своїх громадян у нестабільних умовах. Гібридні загрози комплексно впливають на різні сфери, такі як інфраструктура, економіка, інформаційний простір, кібербезпека,

дипломатичні відносини, політика, соціальна сфера, культура, правова система, оборона, державне управління та інші [5, с. 6]. На особливу увагу заслуговує соціально-суспільна сфера, де гібридні загрози підривають громадську довіру, руйнують соціальну згуртованість, посилюють поляризацію суспільства та створюють умови для соціальних конфліктів.

Сучасний соціальний розвиток характеризується динамічними змінами у соціальній структурі, що зумовлені виникненням нових соціальних утворень, які відстоюють свої власні інтереси. Ця нестабільність виявляється як на рівні процесів всередині соціальних груп, так і на рівні процесів між ними. У цьому контексті гібридні загрози та виклики набувають особливої актуальності, оскільки активно використовуються як державними, так і недержавними суб’єктами для дестабілізації суспільства. Вони ефективно поєднують різноманітні інструменти, такі як маніпуляція інформацією, кібератаки, економічний тиск, таємні операції та примусова дипломатія. Ці загрози суттєво розмивають традиційні межі між міжнародними та внутрішніми конфліктами, часто використовуючи існуючі відмінності соціальних груп як джерело розбрату та дестабілізації. Такий підхід дозволяє агресорам досягати своїх цілей, уникаючи прямої військової конфронтації, що ускладнює своєчасне виявлення та ефективну протидію. Основна мета таких загроз полягає не лише у впливі на політичні погляди, але й у поглибленні існуючих розколів, підриві довіри до уряду та інших інституцій, а також у створенні конфліктного середовища, в якому соціальний діалог та пошук компромісів стають дедалі складнішими [ 6, с. 11].

Усвідомлюючи руйнівний потенціал цих загроз для суспільної згуртованості, стає очевидно, що пом’якшення політичних, соціально-економічних та інших суперечностей має вирішальне значення для стабільності та розвитку суспільства. Міжнародний досвід багатьох європейських країн, підтверджений численними дослідженнями [3, 4, 7, 8], засвідчує високу ефективність соціального партнерства та діалогу як дієвих інструментів подолання суспільних розбіжностей. Цей механізм спрацьовує тоді, коли громадянське суспільство ефективно контр-

олює державу, спрямовуючи її діяльність у найбільш демократичне русло. У контексті сучасної соціальної правової держави, розвинений соціальний діалог є незамінним для ефективної протидії гібридним загрозам. Він слугує ключовим інструментом для консолідації суспільства, значно підвищуючи його колективну стійкість та зміцнюючи довіру між владою та громадянами. Будучи одним із фундаментальних стовпів Європейської соціальної моделі, цей діалог дозволяє державі не лише мобілізувати необхідні ресурси, але й посилювати довіру та соціальну згуртованість – компоненти, вкрай важливі для протидії гібридним загрозам, які часто спрямовані саме на розкол суспільства.

Основою діяльності держави щодо сприяння розвитку громадянського суспільства є повага до його автономії. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, уникаючи втручання у формування та діяльність інститутів громадянського суспільства, повинні створювати сприятливі умови для розвитку громадських ініціатив, у тому числі волонтерських організацій, використовувати прозорі механізми підтримки діяльності інститутів громадянського суспільства та впроваджувати інструменти участі громадськості у прийнятті та реалізації державних рішень. Як приклад посилення солідарності в суспільстві у відповідних дослідженнях наводиться долучення у благодійницьку і волонтерську діяльність людей з різних соціальних груп – від великих підприємців до некваліфікованих робітників, від зайнятих до пенсіонерів, водночас, акцентується на тому, що ця участь відбувається за допомогою різних ресурсів, зокрема: підприємці допомагають фінансами і безкоштовними послугами (надання приміщень, транспорту, продуктів харчування), ІТ-фахівці – професійними навичками у кібервійні тощо [12, с. 132]. Через налагоджені механізми взаємодії з громадськими об’єднаннями, профспілками, об’єднаннями роботодавців та громадянським суспільством в цілому, держава отримує змогу глибше розуміти соціальні виклики, що виникають внаслідок гібридних загроз, наприклад кібератаки чи дезінформаційні кампанії. Це дозволяє залучати ресурси

до формування ефективних політик безпеки та оперативно реагувати на соціальні наслідки.

Сучасні суспільства стикаються із численними соціальними проблемами, такими як старіння, масова міграція, нерівність та фінансові й екологічні кризи, які вимагають скоординованих зусиль на державному рівні, оскільки їх неможливо вирішити на індивідуальному або місцевому рівні. Так, наприклад, зростання міграційних потоків посилює поляризацію суспільства, спричиняючи побоювання на фоні культурних, соціальних та демографічних змін, що зачіпають національну ідентичність, безпеку та проблему робочих місць. Виклики, подібні до пандемії COVID-19, також поглиблюють суспільні розколи, викриваючи нерівність та упередження, що каталізує дебати щодо легітимності уряду та статусу науки [6, с. 13]. У цьому контексті дезінформація є ключовим інструментом гібридних загроз. Її джерелом можуть бути як державні, так і недержавні суб'єкти, а поширюється вона через організації, медіа та окремих публічних діячів. Цифрові платформи є особливо ефективними для її розповсюдження завдяки механізмам підсилення, таким як боти, тролі та алгоритми. Дезінформація процвітає в соціально нестабільних суспільствах із вразливим медіа-середовищем та ненадійними інституціями. Незважаючи на зростаючу увагу до проблеми дезінформації з боку урядів, вони все ще стикаються з труднощами у протидії. Так, країни-члени ЄС створили регіональні цільові групи зі стратегічних комунікацій, а у 2018 році ЄС представив комплексний План дій проти дезінформації, який був зосереджений на підвищенні стійкості суспільства через перевірку фактів та публічну дипломатію. Однак, обмеженість такого підходу стали очевидними під час пандемії COVID-19, коли країни-члени намагалися налагодити колективну комунікацію та протидіяти «інфодемії» [9]. Отже, процеси соціальної категоризації, разом із невизначеністю та низькою довірою, створюють ідеальні умови для використання ситуації суб'єктами загроз для спотворення та дестабілізації суспільства, перешкоджаючи соціальному діалогу. Саме тому, як реакція на ці виклики, сутність соціальної держави зумовлює необхідність проведення активної соціальної політики та ви-

користання ефективного механізму її реалізації з метою задоволення життєвих потреб людей, покращення умов та якості їхнього життя. Характер та напрями соціальної політики, а також засоби та інструменти її реалізації формуються державою з урахуванням особливостей соціальної сфери як об’єкта регулювання [2] та поточної ситуації.

У контексті протидії гібридним загрозам, одним із ключових напрямів державної політики України, спрямованої на зміцнення національної стійкості у цифровому просторі є формування та вдосконалення правових засад міжнародної співпраці у сфері інформаційної безпеки. Цей стратегічний курс передбачає систематичну роботу з Європейським Союзом та Організацією Північноатлантичного договору, а також з іншими стратегічними партнерами, з метою гармонізації законодавства, укладення двосторонніх та багатосторонніх угод, обміну інформацією про загрози та найкращими практиками їх протидії. Так, співпраця України з ЄС у сфері інформаційної безпеки здійснюється в рамках Угоди про асоціацію та через низку інших двосторонніх та багатосторонніх ініціатив. Правові аспекти цієї співпраці включають гармонізацію українського законодавства з нормами ЄС у сфері кібербезпеки, захисту критичної інфраструктури, боротьби з кіберзлочинністю та протидії дезінформації. Одним з найважливіших нормативно-правових актів у цій сфері став ухвалений у 2017 році Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України»[10], який визначив основні принципи та засади державної політики у сфері кібербезпеки, права та обов’язки суб’єктів кібербезпеки, основи організації системи кібербезпеки. Ця гармонізація також передбачає імплементацію норм, що стосуються захисту персональних даних та прав людини у цифровому просторі (наприклад, GDPR), адже це є частиною захисту фундаментальних прав і свобод людини, що відповідає засадам європейської соціальної моделі. Водночас усвідомлення наявності певних проблемних зон у правовому регулюванні співпраці, а також постійна еволюція загроз у кіберпросторі, підкреслюють важливість формування більш збалансованої та ефективної національної системи кібербезпеки, яка зможе гнучко адаптуватися до змін безпекового середовища,

гарантуючи громадянам України безпечне функціонування національного сегмента кіберпростору, передбачивши нові можливості для цифровізації всіх сфер суспільного життя [11].

Попри прагнення України до імплементації засад європейської соціальної моделі, повномасштабне російське вторгнення значно ускладнило цей процес, загострившись питання соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, ветеранів, а також вимагаючи швидкої адаптації соціальної політики до військових реалій. Зокрема, в умовах масового внутрішнього переміщення населення, було активізовано діалог між урядом, місцевими громадами та волонтерськими організаціями для забезпечення гуманітарної допомоги та житла. Так, щодо досліджень проявів нерівності, специфічних для воєнного періоду в Україні (пов'язаних, зокрема, з виїздом чоловіків за кордон, корупцією на закупівлях для Збройних Сил України, розподілом гуманітарної допомоги тощо), то, фіксуючи певний прояв нерівності, більшість членів суспільства наводить факти доволі оперативної та ефективної реакції задля його нейтралізації з боку органів державної влади, громадських організацій, неформальних об'єднань громадян (наприклад, сусідів, FB-друзів) і окремих суспільно свідомих і активних людей (волонтерів, блогерів) [12, с. 131]. Окремо варто згадати роль профспілкових організацій та асоціацій роботодавців у збереженні робочих місць, переміщенні підприємств, вирішенні трудових спорів в умовах війни. У цих умовах, соціальний діалог набуває особливого значення для забезпечення єдності суспільства та координації зусиль у протидії.

Грунтуючись на аналізі існуючих викликів та міжнародного досвіду, у літературі слушно виокремлюють сім ключових напрямків для впровадження стійкості у сфері правового забезпечення: 1) ретельне вивчення спектру потенційних правових загроз; 2) систематична ідентифікація та пріоритизація слабких місць у правовій системі для розробки та впровадження адресних контрзаходів на різних рівнях; 3) активізація зусиль, спрямованих на зміцнення здатності суспільства протистояти правовим викликам через виявлення та усунення прогалин у відповідному правовому забезпеченні; 4) постійне підвищення рівня готовності правової системи до ефективного реагування на гібридні

загрози, враховуючи їхню складність та непередбачуваність; 5) забезпечення широкої участі різноманітних зацікавлених сторін та експертів у процесах розбудови правової готовності, виходячи за межі суто юридичної експертизи. Це, зокрема, передбачає активне використання механізмів соціального діалогу, залучення представників громадянського суспільства, профспілок, об’єднань роботодавців та наукових кіл до формування та оцінки ефективності правових контрзаходів, що забезпечує їхню легітимність та відповідність потребам суспільства; 6) розробка та прийняття комплексних політичних документів на рівні ЄС, НАТО та держав-членів, які б слугували стратегічною основою для навігації в складному ландшафті правових загроз; 7) ініціювання створення спеціалізованої установи, яка б координувала та підтримувала зусилля, спрямовані на зміцнення правової стійкості на всіх рівнях [1, с. 34–40].

**Висновки.** Зміцнення національної безпеки та євроатлантичної інтеграції України в умовах сучасних глобальних викликів та гібридних загроз вимагає комплексного підходу, що поєднує кілька ключових напрямків. По-перше, критично важливим є системне утвердження України як соціально-правової держави, яка реально гарантує широкий спектр соціально-економічних прав та забезпечує соціальний добробут громадян. По-друге, розвиток правових механізмів співпраці з ЄС та НАТО у сфері інформаційної безпеки є незамінним для протидії кібератакам, дезінформації та іншим гібридним впливам, що підривають суспільну згуртованість.

Особливо важливою складовою такого комплексного підходу вбачається активний та інклюзивний соціальний діалог. Адже саме він є фундаментальним інструментом європейської соціальної моделі, що дозволяє мобілізувати ресурси, зміцнювати довіру між владою та громадянами, забезпечувати єдність суспільства та підвищувати його колективну стійкість перед безпековими викликами.

**Список використаних джерел:**

1. Aurel Sari. 2021. Hybrid threats and the law: Building legal resilience. *URL: https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2021/10/20211104_Hybrid_CoE_Research_Report_3_Hybrid_threats_and_the_law_WEB.pdf*

2. Bryhinets, O. et al. (2020). Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. *Revista San Gregorio*, [S.l.], Vol. 42. P. 205–13. *DOI:http://dx.doi.org/10.36097/rsan.v1i42.1568*
3. Eurofound. (2023). *Representativeness of the social partners in European cross-industry social dialogue*, Sectoral social dialogue series, Dublin. *URL: https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2023/representativeness-social-partners-european-cross-industry-social-dialogue*
4. Eurofound. (2023). *Trends in national social dialogue in responding to external shocks or crises – Background paper, Eurofound, Dublin. URL: https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2023/trends-national-social-dialogue-responding-external-shocks-or-crises-background*
5. Hybrid CoE Paper 24. Elsa Hedling. (2025). Social identities and democratic vulnerabilities: Learning from examples of targeted disinformation. URL: https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2025/04/20250415-Hybrid_CoE_Paper-24-WEB.pdf
6. Hybrid CoE Working Paper 21. Marko H yhty and Sari Uusipaavalniemi (2023). The space domain and the Russo-Ukrainian war: Actors, tools, and impact. URL: https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2023/01/20230109-Hybrid-CoE-Working-Paper-21-Space-and-the-Ukraine-war-WEB.pdf
7. Marginson, Paul & Sisson, Keith. (2004). European Integration and Industrial Relations: Multi-Level Governance in the Making. Industrial & Labor Relations Review. DOI: https://doi.org/10.1057/9780230504103
8. Munduate, Lourdes & Elgoibar, Patricia & Garcia, Ana Belen & Pender, Erica. (2014). Promoting social dialogue in European organizations. Human Resources management and constructive conflict behavior. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-08605-7.
9. Sophie L Vériter, Corneliu Bjola, and Joachim A Koops, ’Tackling COVID-19 Disinformation: Internal and External Challenges for the European Union’, *The Hague Journal of Diplomacy* 15, № 4 (2020): pp. 569–582
10. Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України»№ 2163-VIII від 05.10.2017 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР),* 2017, № 45, ст.403. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163–19#Text
11. Стратегія кібербезпеки України від 26.08.2021р., затв. Указом Президента України № 447/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021/conv#text
12. Українське суспільство в умовах війни. Рік 2023: Колективна монографія / С. Дембіцький, О. Злобіна, Н. Костенко та ін.; за ред. член.-кор. НАН України, д. філос. н. Є. Головахи, д. соц. н. С. Макеєва. Київ: Інститут соціології НАН України, 2023. 343 с.

**REFERENCES:**


1. Aurel Sari. (2021). Hybrid threats and the law: Building legal resilience. URL: https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2021/10/20211104_Hybrid_CoE_Research_Report_3_Hybrid_threats_and_the_law_WEB.pdf
2. Bryhinets, O. et al. (2020). Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. Revista San Gregorio, [S.l.], Vol. 42. P. 205–13. DOI:http://dx.doi.org/10.36097/rsan.v1i42.1568
3. Eurofound. (2023*). Representativeness of the social partners in European cross-industry social dialogue,* Sectoral social dialogue series, Dublin. URL: https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2023/representativeness-social-partners-european-cross-industry-social-dialogue
4. Eurofound. (2023*). Trends in national social dialogue in responding to external shocks or crises – Background paper,* Eurofound, Dublin. URL:https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2023/trends-national-social-dialogue-responding-external-shocks-or-crises-background
5. Hybrid CoE Working Paper 21: The space domain and the Russo-Ukrainian war: Actors, tools, and impact. January 2023. URL: https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2023/01/20230109-Hybrid-CoE-Working-Paper-21-Space-and-the-Ukraine-war-WEB.pdf
6. Hybrid CoE Paper 24 Elsa Hedling, Social identities and democratic vulnerabilities: Learning from examples of targeted disinformation. April 2025. URL https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2025/04/20250415-Hybrid_CoE_Paper-24-WEB.pdf
7. Marginson, Paul & Sisson, Keith. (2004). European Integration and Industrial Relations: Multi-Level Governance in the Making. Industrial & Labor Relations Review. https://doi.org/10.1057/9780230504103.
8. Munduate, Lourdes & Elgoibar, Patricia & Garcia, Ana Belen & Pender, Erica. (2014). Promoting social dialogue in European organizations. Human Resources management and constructive conflict behavior. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-08605-7.
9. Sophie L V riter, Corneliu Bjola, and Joachim A Koops. (2020). ’Tackling COVID-19 Disinformation: Internal and External Challenges for the European Union’, *The Hague Journal of Diplomacy* 15, № 4.
10. Zakon Ukrainy «Pro osnovni zasady zabezpechennia kiberbezpeky Ukrainy»№ 2163-VIII vid 05.10.2017 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR),* 2017, № 45, art.403. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163–19#Text
11. Stratehiia kiberbezpeky Ukrainy vid 26.08.2021r., zatv. Ukazom Prezydenta Ukrainy № 447/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021/conv#text

12. Ukrainske suspilstvo v umovakh viiny. Rik 2023: Kolektyvna monohrafiia / S. Dembitskyi, O. Zlobina, N. Kostenko, Ye. Holovakhy, S. Makeieva. (Eds.). (2023). Kyiv: Instytut sotsiolohii NAN Ukrainy.

**O. I. Zozulia, O. S. Holovashchenko, L. M. Hryshko**

**European Social Model of the State as a Foundation of Resilience in the Face of Hybrid Threats**

***Summary.*** *The article is devoted to analyzing the role of the European social model of the state as a foundation for stability in the context of modern hybrid threats. The authors examine how the evolution of the welfare state in Europe and the processes of globalization have shaped mechanisms capable of countering new challenges that combine military, economic, informational, and social instruments of destabilization. Particular emphasis is placed on the experience of Ukraine, which, in the context of full-scale war, demonstrates the critical importance of social cohesion and institutional stability.*

*The article argues that social dialogue is a key instrument of the European social model in countering hybrid threats. This mechanism allows the state not only to effectively mobilize resources, but also to strengthen trust between the authorities and society, increasing collective resilience. The example of Ukraine shows how, in wartime, social dialogue between the government, local communities, and volunteer organizations has become the basis for providing humanitarian aid and responding quickly to social challenges.*

*Particular attention is paid to the legal mechanisms of international cooperation in the field of information security. The experience of harmonizing Ukrainian legislation with EU and NATO standards, in particular regarding Cybersecurity and critical infrastructure protection, is analyzed as an important step towards Euro-Atlantic integration. At the same time, the need to further improve these mechanisms, taking into account the dynamic nature of hybrid threats, is emphasized.*

*In conclusion, the authors argue that strengthening Ukraine’s national security and European integration is only possible through a comprehensive approach that combines the systematic establishment of Ukraine as a social and legal state, the development of legal mechanisms for cooperation with international partners, and the active use of social dialogue to ensure social unity and stability.*

*The article demonstrates that the social state, thanks to its ability to adapt and maintain public trust, is a fundamental element of protection against hybrid threats.*

***Keywords:*** *social state, European social model, social dialogue, hybrid threats, stability, Euro-Atlantic integration, social policy.*

УДК 342.25
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-473

***С. Г. Серьогіна,*** *д. ю. н., професор, професор кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*
ORCID. ID:0000-0002-0107-834X

***Д .С. Благодир,*** *студент 2 курсу, группа 01-23-17, факультету прокуратури Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

***В. О. Прижигалінська,*** *студентка 2 курсу, група 01-23-17, факультету прокуратури Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

# НАПРЯМКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

***Анотація.****У роботі досліджено основні напрямки децентралізації влади в Україні, які є головним елементом у реформі місцевого самоврядування на шляху демократизації. Розкрито поняття децентралізації, її сутність як процесу передачі повноважень, ресурсів та відповідальності від центральних органів влади до громад. Висвітлено переваги та недоліки даного процесу, проаналізовано перспективи та виклики подальшого впровадження. Особливу увагу приділено оцінці перебігу децентралізації на регіональному рівні.*

***Ключові слова:****місцеве самоврядування в Україні,органи місцевого самоврядування, реформа децентралізації, об'єднані територіальні громади.*

© Серьогіна С. Г., Благодир Д .С., Прижигалінська В. О., 2025

**Постановка проблеми.** Проблема наукового дослідження децентралізації влади в Україні має не лише теоретично значущий характер, але й вагоме практичне значення для сучасного і демократичного державного будівництва. Складний процес децентралізації вимагає системних змін всього механізму державного управління, набуваючи особливої гостроти в умовах викликів сьогодення. Вектор трансформації децентралізації містить в собі перерозподіл владних повноважень та ресурсів від центральних органів до органів місцевого самоврядування, вимагаючи від держави здатності у такий спосіб забезпечити рівномірний соціально-економічний розвиток усіх територій України. З огляду на низку факторів проблема постає саме в ефективній адаптації кожного із напрямків децентралізації під актуальні обставини розвитку держави.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Проблематикою проведення реформи децентралізації та її напрямками займалися наступні дослідники: Бодрова І., Бориславська О., Куйбіда В., Лялюк О., Скрипнюк О., Ткачук А., Петришин О., Романюк С. та інші. Однак, активна діяльність органів державної влади з питань впровадження засад, пріоритетів і напрямків відродження країни, враховуючи й децентралізацію влади, актуалізують дану проблему.

Мета статті полягає у дослідженні напрямків децентралізації влади в Україні в сучасних умовах суспільно-політичного розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеве самоврядування є невід’ємною частиною демократичного світу. Це важливий елемент кожної країни, яка встановила курс на побудову демократичного ладу. В сучасних умовах місцеве самоврядування в Україні – це право на владу, яке надане новим суб’єктам управління – територіальним громадам, задля досягнення суспільно-важливої мети: зробити життя людей кращим. Завдяки самоврядуванню громадяни мають можливість реалізувати своє право на участь в управлінні публічними справами, тим самим вони беруть участь у тому, що безпосередньо впливає на їхнє життя [14, с. 101]. Органи місцевого самоврядування – провідна ланка в муніципальній системі. Вони мають працювати про-

фесійно, ефективно та цілісно – це ключовий фактор для того, щоб кожен мешканець громади відчував на собі позитивні результати управління. Від того, як функціонують муніципальні структури, які методи публічного управління вони застосовують, напряму залежить економічне та, зрештою, соціальне благополуччя держави загалом, та окремих територіальних одиниць зокрема [8, с. 95].

В останні десятиліття значна частина зарубіжних країн зосередилися на переході від централізованої до децентралізованої моделі державного управління шляхом проведення низки складних реформ. Зарубіжний досвід свідчить, що у процесі децентралізації кожна держава прагне збудувати ефективний та збалансований механізм функціонування місцевого самоврядування, враховуючи історичні, політичні, соціальні, економічні, територіальнічинники, особливості форми державного устрою, політичного режиму тощо [7, с. 64]. Проте основна ідея децентралізації полягає в тому, щоб наблизити владу до населення, тим самим створивши комфортне життя громадян.У Європі децентралізація стала важливим інструментом покращення ефективності управління, підвищення рівня демократії та забезпечення соціально-економічного розвитку на місцях. Європейський досвід децентралізації свідчить про підвищення прозорості, оскільки інформація про роботу місцевих органів влади зазвичай доходить до набагато більшої кількості людей після проведення відповідних реформ, ніж тоді, коли рішення приймаються на більш високих рівнях наближеність місцевих органів влади до населення полегшує притягнення до відповідальності за корупційні дії, а також сприяє підвищенню зацікавленості та ефективності місцевих керівників у здійсненні контролю за бюрократичною діяльністю на муніципальному рівні [12, с. 140].

Децентралізація – це багатогранний процес, який передбачає передачу повноважень, ресурсів та відповідальності від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування. Саме через цей процес формується справжня муніципальна влада, здатна ефективно вирішувати проблеми громад та забезпечувати їхній розвиток.Децентралізація – це потужний інстру-

мент демократичного розвитку, який дозволяє гармонійно поєднувати цілісність державного механізму із розширенням можливостей місцевих громад. Ця реформа спрямована на кілька ключових цілей: стимулювання громадської ініціативи у вирішенні локальних питань, оптимізацію державного регулювання суспільних відносин та раціоналізацію адміністративних витрат. Усі мешканці громади мають право на якісні медичні, освітні, транспортні, адміністративні, комунальні послуги, незалежно від того, де проживає особа – в селі, селищі чи місті. Проте задля покращення реалізації цих прав, відповідальні органи за їх здійснення мають перебувати якнайближче до споживачів послуг. При цьому самоврядні органи повинні мати відповідні повноваження і достатньо ресурсів, щоб бути спроможними вирішувати місцеві питання.

Децентралізація виступає не лише адміністративною реформою, а й важливим механізмом трансформації суспільної свідомості та розбудови демократичної держави, заснованої на принципах самоврядування й громадської участі. Крум того, децентралізація спрямована на вдосконалення системи місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні. Варто зазначити, що значна частина муніципальних органів допочатку імплементації реформи не мали достатніх ресурсів та повноважень для ефективного управління територіями, що призводило до дефіциту ресурсного забезпечення,занепаду інфраструктури та уповільнення розвитку територій. Тому започаткуванні реформи децентралізації було надзвичайно важливим рішенням влади. Як зазначав В. Гройсман, сред комплексу реформ, перед необхідністю проведення яких стояла Україна, децентралізацію публічної влади без перебільшення можна назвати реформою № 1. Адже без повноцінного і потужного місцевого самоврядування неможливо побудувати сильну державу [11, с. 11].

Реформаційні зміни в аспекті децентралізації були передбачені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої Кабінетом Міністрів України у 2014 році. Цей документ підкреслював необхідність створення належних матеріальних, фінансових

та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [6, с. 7]. Після прийняття Концепції був затвердженийПлан заходів щодо її реалізації, які й дали старт реформі. Перебдачалось, що для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувати пакет нового законодавства.

Перший етап реформи 2014–2015 р. був пов'язаний з оптимізацією адміністративно-територіального устрою і формуванням спроможних територіальних громад відповідно до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4]. Спроможні громади розумілись, як об'єднані в результаті добровільного процесу громади сіл, селищ та міст, що мали здатність забезпечувати належний рівень надання публічних послуг, зокрема в галузях освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту та житлово-комунального господарства. Це забезпечення мало здійснюватися як через відповідні органи місцевого самоврядування, так і через самостійні дії, за умови наявності достатніх кадрових, фінансових та інфраструктурних ресурсів, що відповідали вимогам розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці [2]. За 2015–2019 роки в Україні було добровільно створено 982 об'єднані територіальні громади,до складу яких увійшли близько 4500 колишніх місцевих рад (з майже 12 тисяч).

Крім цього, на першому етапі реформи з метою фінансової децентралізації були прийняті закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, що призвело до збільшення бюджетів місцевих рад з 68, 6 млрд. грн. у 2014 році, до 275,2 млрд. грн. [10].

Другий етап реформ щодо децентралізації став логічним продовженням реформи 2014 року ізапроваджував зміни в управлінні, фінансах та в інституційному забезпеченні муніципальної влади. Добровільне об'єднання громад, що відбулося на першому етапі, заклало нову територіальну, організаційну і фінансову основу місцевого самоврядування. Продовження змін грунтувалося на переході від етапу добровільності до етапу обгрунто-

ваного процесу формування ОТГ. При цьому Уряд спрямував значні зусилля на підтримку реформи децентралізації і визначив її як одну з пріоритетних завданьрозвитку держави. 2020 рік став вирішальним у процесі створення базового рівня місцевого самоврядування. Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад, в результаті чого було створено 1469 територіальних громад.

Третій етап, що триває і дотепер, пов’язаний із завершенням адміністративно-територіальної реформи іпередбачає остаточне визначення чисельності та меж об’єднаних громад. Паралельно відбувається розширення функціональних повноважень місцевого самоврядування, зокрема, у сферах охорони здоров’я, освіти та інфраструктури. Реформа продовжує здійснюватися й в контексті зміцнення спроможності ОТГ та забезпечення рівного доступу до публічних послуг на всій території України.

Отож можна виділити три основні напрямки децентралізації влади в Україні: адміністративно-територіальний, фінансово-бюджетний, політичний. Перший з перерахованих напрямків відіграє ключову роль, адже передбачає удосконалення адміністративно-територіального устрою і системи управління на місцях. Він втілюється шляхом інституційно-територіальних змін, що впливає на мережу управлінських підрозділів муніципального управління, дозволяє оптимізувати кількість їх повноважень й ресурсів. За рахунок укрупнень громад посилюється їхня спроможність у багатьох сферах суспільного життя. Органи влади обласного рівня визначають межі нових громад з урахуванням певних критеріїв, особливостей районів та думки жителів. Інтереси населення громади представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громад. У населених пунктах, які перебувають у складі об’єднаної громади, місцеве самоврядування забезпечують обрані жителями старости (повноваження яких регламентує стаття 54–1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5].

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було передбачено формування виконавчих органів районних і обласних рад та пере-

творення місцевих держадміністрацій з органів місцевої виконавчої влади на префектури – органи контрольно-наглядового типу для контролю за нормотворчою діяльність органів місцевого самоврядування. Проте станом на сьогодні, через призупинення конституційної реформи та воєнний стан, дана новація не була впроваджена.

Також адміністративно-територіальний напрям децентралізації передбачає перерозподіл повноважень між органами влади на різних рівнях публічного управління з метою підвищення спроможності муніципальної влади щодо надання послуг місцевим жителям та наближення влади до населення [1, с. 125].

Для забезпечення сталого й рівномірного розвитку громад важливе місце посідає фінансово-бюджетний напрямок децентралізації влади. Його сутність полягає у зміцненні фінансової основи муніципальної влади та забезпечення самодостатності місцевих органів управління за рахунок підвищення податкових надходжень до місцевого бюджету. У процесі фінансової децентралізації фінансові ресурси територіальних громад охоплюють не лише власні доходи, а й збільшений відсоток коштів з державного бюджету «зокрема зарахування 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження, зарахування до місцевих бюджетів 10% податку на прибуток підприємств, акцизного податку, 80% замість 35% екологічного податку, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, державні субвенції тощо» [9, с. 6].

Третій важливий напрям децентралізації – політичний. Він спрямований на підвищення самостійності самоврядних органів щодо вирішення питань місцевого значення і прийняття муніципально-правових рішень. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування відбувається шляхом надання можливостей й прав самоврядним інституціям (раді громади, виконавчим органам, голові громади, старостам) самостійно приймати відповідні рішення в межах компетенції. Такий механізм дозволяє владі громад оперативно реагувати на проблеми й потреби певної території. Відкрито нові можливості для громадян, адже окрім покращення якості отримання адміністративних послуг, завдяки децентралізації вони можуть впливати на життя

щонайменше своєї ОТГ. Це сприяє прозорості, відкритості, доступності, підзвітності та, найголовніше, довіри населення до влади.

Підґрунтя окреслених напрямків полягає у раціональному співвідношенні між державним контролем та місцевою ініціативою, оскільки державна влада, з одного боку, гарантує відповідні національні стандарти, а з іншого – дає свободу місцевим громадам адаптувати рішення відповідно до їхніх потреб.

Реформа децентралізації в Україні – це одна з найбільш масштабних перетворень за історію незалежності держави. Вона принесла країні значні досягнення, відбулося багато позитивних змін. На думку О. Петришина, до позитивних результатів реформи можна віднести: збільшення власних доходів місцевих бюджетів та розширення фінансової автономії громад, покращення якості та доступності публічних послуг на місцевому рівні, активізацію громадської участі у вирішенні питань місцевого значення, а також підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування [13,с. 24].

Існують і не вирішені проблеми в процесі реформування. Це, зокрема, незавершеність конституційної реформи щодо децентралізації влади, відсутність власних виконавчих органів у районних та обласних рад, недостатня кваліфікація муніципальних кадрів, труднощі у забезпеченні належного рівня якості послуг у всіх громадах. Серед проблем також помітну роль відіграє нерівномірний економічний розвиток різних регіонів та громад, що може призводити до соціальної нерівності.

Децентралізація є дійсно вагомим кроком у процесі підвищення ефективності публічного управління, територіального розвитку громад, зміцненні місцевої демократії. Незважаючи на те, що наразі вже напрацьована чимала правова база, з огляду на поточну ситуацію в Україні, у тому числі виклики, пов’язані з воєнним станом, потрібна розробка більш гнучкого законодавства, яке б забезпечило потреби територіальних громад у такий період. Виходячи з цього пропонуємо розглянути основні перспективи процесів децентралізації на сьогодні.

По-перше, необхідним є вдосконалення вітчизняного законодавства і, перш за все, Конституції України у напрямку

зміни інституційно-функціональної системи місцевої влади, закріплення гарантій самостійності муніципальної влади з одночасним підвищенням державного контролю та муніципально-правової відповідальності, конституювання різних форм локальної демократії, імплементацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування щодо засад правового регулювання та гарантування місцевого самоврядування. Крім того, потребує змін галузеве законодавство, яке закріплює розподіл повноважень між державними виконавчими органами влади та органами місцевого самоврядування. Внесення змін до чинних законодавчих актів є необхідним, адже під час воєнного стану місцева влада потребує додаткового потенціалу для оперативного реагування на надзвичайні ситуації та забезпечення безпеки громадян. Це може включати: прийняття оперативних рішень в оборонному секторі, евакуацію населення, медичну підтримку, захист критичної інфраструктури тощо. Більш чіткий розподіл повноважень допоможе центральній владі взаємодіяти з місцевою, делегуючи певну частину повноважень з метою оперативнішого вирішення локальних проблем.

По-друге, важливо не лише забезпечити передачу повноважень місцевій владі, а й запровадити чіткі механізми відповідальності перед громадянами, що підвищить довіру до органів місцевого самоврядування та унеможливить зловживання владою на будь-якому рівні. Розробка і впровадження таких процедур є необхідним для ефективного контролю за використанням ресурсів громади та для належного виконання місцевою владою своїх обов’язків.

По-третє, воєнний стан потребує гнучкості й, водночас, стійкості бюджету. Законодавство має передбачати можливість швидкого перерозподілу бюджетних коштів для задоволення надзвичайних потреб, таких як – ремонт інфраструктури, допомога внутрішньо переміщеним особам або надання першочергових соціальних послуг.

По-четверте, законодавчі нововведення мають сприяти створенню певної кількості умов для залучення іноземних інвестицій, що буде корисним для відновлення місцевих громад

й розвитку інфраструктури, особливо в тих районах, які постраждали від військових дій.

По-п’яте, ще однією перспективою є наявність на місцях кваліфікованих кадрів, які могли б забезпечити якісне надання публічних послуг. Низька якість кадрового складу зазвичай пов’язана з тим, що більшість об’єднаних громад утворена винятково з сіл, які не можуть забезпечити співробітникам органів місцевого самоврядування конкурентну зарплату та високі стандарти життя [12]. Тож потрібно створити гідні умови праці з можливістю професійного розвитку задля залучення молодих спеціалістів. Щодо існуючих кадрів, то варто розуміти, що динамічні зміни законодавства вимагають постійного підвищення якості державних службовців та апарату місцевого самоврядування. Тому доречними будуть урядові програми навчання та перепідготовки, включаючи курси з кризового управління, адміністрування, фінансів і безпеки.

Після завершення війни перед Україною постануть важливі завдання: скорегувати зміст деяких напрямків реформи, вдосконалити й модернізувати їх згідно з актуальними потребами. Особливого значення матиме доведення розпочатої у 2014 році реформи до кінця, враховуючи фактор євроінтеграції та прагнення набуття повноправного членства в Європейському Союзі, де процес децентралізації влади є ключовим елементом публічного управління.

Першим кроком має стати проведення детального аудиту громад для оцінки стану інфраструктури,економічного потенціалу та демографічної ситуації, що дозволить виокремити найбільш гострі потреби для кожної із громади й сформувати плани відновлення. Далі постане необхідність проведення післявоєнних місцевих виборів на всіх рівнях влади із встановленням нормативних актів, що регламентуватимуть цей процес, адже без даного етапу неможливо буде забезпечити функціонування і відновлення місцевого самоврядування для потреб мирного часу, особливо у громадах, де території були окупованими чи проводились активні бойові дії. Складність полягатиме також у невідповідності бази даних Державного реєстру виборців ре-

альності. Має бути вирішено і питання щодо відновлення функціонування місцевих державних адміністрацій.

**Висновки.** Децентралізація влади в Україні є ключовою реформою, спрямованою на зміцнення місцевого самоврядування, забезпечення регіонального розвитку та підвищення ефективності управління державою. Основні напрямки цієї реформи включають: адміністративно-територіальну, фінансово-бюджетну та політичну децентралізацію. Результати впровадження децентралізації свідчать про покращення якості публічних послуг на місцевому рівні, розширення бюджетної автономії громад та підвищення їхньої спроможності до самостійного розвитку.

Разом із позитивними змінами виявлено й низку викликів, серед яких – необхідність забезпечення прозорості й підзвітності місцевої влади, формування достатньої ресурсної бази для громад та налагодження ефективного державного контролю за виконанням переданих функцій. Важливим завданням залишається адаптація європейських стандартів управління та інтеграція принципів сталого розвитку в діяльність місцевого самоврядування.

Таким чином, децентралізація влади в Україні є багатовимірним процесом, який вимагає комплексного підходу, злагодженості дій усіх рівнів влади та активної участі громадян. Успішна реалізація цієї реформи стане запорукою демократичного розвитку України, посилення її регіональної спроможності та інтеграції до європейського співтовариства.

**Список використаних джерел:**

1. Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 3. С. 123–126.
2. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / [Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.] ; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
3. Жук В. Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу органів місцевої влади. НІСД. 2013. URL: http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/01.htm

4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 14.05.2020 р. Законодавство України: база даних. Верхов. Рада України. *Відомості Верховної Ради (ВВР),* 2015, № 13, ст. 91. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157–19#Text
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 3 280/97-ВР від 30.10.2024 р. Законодавство України: база даних. Верхов. Рада України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text
6. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ. 2017. 110 с.
7. Лялюк О. Ю, Полишин Г. В Шлях до децентралізації: зарубіжний досвід для України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування :* зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. Харків: Право, 2019. Вип. 38. С.62–75.
8. Маршук Л. М. «Перспективи децентралізації влади в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Випуск 11. Частина 3. С. 95–98.
9. Міжнародний Центр Перспективних Досліджень. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації). Аналітичне дослідження. https://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf
10. Міністерство розвитку громад та територій України. Національний проект децентралізація. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2020 р. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/Моніторинг__10.09.2020.pdf
11. Пережняк Б., Бальцій Ю. Категорія «Децентралізація» в сучасному муніципалізмі: поняття та сутність. *Юридичний Вісник*, 2018. Вип. 3.С.11–16.
12. Петришин О. Децентралізація та місцева корупція в Україні: особливості взаємовпливу. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна (голова) та ін. Харків: Право, 2021. Вип. 41. С.134–149.
13. Петришин О., Трансформація місцевого самоврядування в Україні: балансування між централізацією та децентралізацією в кризових умовах. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна (голова) та ін. Харків: Право, 2024. Вип. 47. С. 22–41.
14. Юркевич І. Децентралізація та реформування місцевого самоврядування в Україні *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Випуск 3 (11). 2017. С.100–104.

**REFERENCES :**


1. Vasylenko L., Dobrovinskyi M. (2017). Detsentralizatsiia ta reforma mistsevoho samovriaduvannia. *Pidpryiemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. № 3.
2. Detsentralizatsiia i formuvannia polityky rehionalnoho rozvytku v Ukraini : nauk. dop. / Shevchenko O. V., Romanova V. V., Zhalilo Ya. A. at all. (Eds.). (2020). Kyiv : NISD.
3. Zhuk V. (2013). Napriamy rozvytku ta zmitsnennia upravlinskoho potentsialu orhaniv mistsevoi vlady. NISD. URL: http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/01.htm
4. Zakon Ukrainy «Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad» № 157-VIII vid 14.05.2020 r. Zakonodavstvo Ukrainy: baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR),* 2015, № 13, art.91. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157–19#Text
5. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» № 280/97-VR vid 30.10.2024 r. Zakonodavstvo Ukrainy: baza danykh. Verkhov. Rada Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR*), 1997, № 24, art.170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr#Text
6. Lelechenko A. P., Vasylieva O. I., Kuibida V. S., Tkachuk A. F. (2017). Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii povnovazhen: navch. posib. Kyiv.
7. Lialiuk O. Yu, Polyshyn H. V. (2019). Shliakh do detsentralizatsii: zarubizhnyi dosvid dlia Ukrainy. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia* : zb. nauk. pr. Serohina S. H at alls. (Ed.). Kharkiv: Pravo,Issuer. 38.
8. Marshuk L. M. (2015). «Perspektyvy detsentralizatsii vlady v Ukraini. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu*. Issuer. 11. part 3.
9. Mizhnarodnyi Tsentr Perspektyvnykh Doslidzhen. Sut reformy orhaniv mistsevoho samovriaduvannia (detsentralizatsii). Analytychne doslidzhennia. URL: https://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf
10. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy. Natsionalnyi proekt detsentralizatsiia. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia stanom na 10 veresnia 2020 r. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/Monitorynh__10.09.2020.pdf
11. Perezhniak B., Baltsii Yu. (2018). Katehoriia «Detsentralizatsiia» v suchasnomu munitsypalizmi: poniattia ta sutnist. *Yurydychnyi Visnyk*, Issuer 3.
12. Petryshyn O. (2021). Detsentralizatsiia ta mistseva koruptsiia v Ukraini: osoblyvosti vzaiemovplyvu. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia* : zb. nauk. pr.: Serohina S. H. at alls. (Ed.). Kharkiv: Pravo, Issuer. 41.

13. Petryshyn O. (2024). Transformatsiia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: balansuvannia mizh tsentralizatsiieiu ta detsentralizatsiieiu v kryzovykh umovakh. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia* : zb. nauk. pr.: Serohina S. H. at alls. (Ed.). Kharkiv: Pravo, Issuer. 47.
14. Yurkevych I. (2017). Detsentralizatsiia ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. *Aktualni problemy pravoznavstva*. Issuer. 3 (11).

**S. H. Serohina, D. S. Blagodyr, V. O. Pryzhygalinska**

**Directions of Decentralization in Ukraine**

***Abstract.*** *The paper examines the main directions of decentralization of power in Ukraine, which are the main element in the reform of local self-government on the path of democratization. The concept of decentralization, its essence as a process of transferring powers, resources and responsibilities from central authorities to communities is revealed. The advantages and disadvantages of this process are highlighted, the prospects and challenges of further implementation are analyzed. Particular attention is paid to the assessment of decentralization at the regional level.*

*The study examines the theoretical foundations of decentralization, its importance for the democratic development of the state and the effective functioning of local communities. Particular attention is paid to the main directions of the reform, in particular, financial decentralization, which involves strengthening the budgetary autonomy of communities and ensuring their financial solvency. The author analyzes the process of administrative-territorial reform, which includes the amalgamation of territorial communities (TCs), optimization of administrative units and transfer of powers to the local level.*

*The introduction of decentralization is a fundamental step towards the formation of a mature civil society in Ukraine. This allows for a strong foundation for the development of a true democracy, where every citizen has real opportunities to influence the processes of governance and development of their community. Undoubtedly, the effective functioning of territorial communities requires their close interaction, which is ensured by municipal cooperation aimed at pooling resources, experience and efforts to solve common problems of communities.*

*The article also discusses the role of decentralization in increasing civic engagement and involving residents in local governance processes. It emphasizes*

*the impact of the reform on social cohesion of communities, stimulation of entrepreneurship and creation of new opportunities for regional development. In addition, international decentralization practices that may be useful for Ukraine are analyzed, including the introduction of innovative approaches to resource management, infrastructure development, and improving the quality of public services.*

*It is emphasized that decentralization is not only an administrative reform, but also a key instrument for Ukraine's integration into the European legal and governance space. It contributes to the formation of responsible local self-government capable of responding effectively to the challenges of our time, ensuring sustainable dev-elopment and well-being of communities.*

*The conclusions emphasize that decentralization is a strategic direction of government reform aimed at building an effective governance system that meets European standards and promotes sustainable development of territorial communities and regions. It is a multifaceted process that requires a comprehensive approach, active participation of citizens and cooperation between all levels of government.*

***Key words:*** *local self-government in Ukraine, local self-government bodies, decentralization reform, united territorial communities.*

УДК 342.7:341.1/.8:304
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-488

***Н. А. Жук,*** *к. ю. н., доцент, старший науковий співробітник сектору порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
*ORCID ID*: 0000-0002-3172-8470

***А. В. Падалка,*** *аспірант 3 року навчання НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID ID: 0009-0004-7982-1086

# МІСЦЕ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВОПОРЯДКУ ЄС ТА КРАЇН-ЧЛЕНІВ

***Анотація.*** *Стаття присвячена дослідженню місця соціального діалогу в конституційному правопорядку ЄС та країн-членів як динамічної інституції та інструменту реалізації соціального партнерства, з функціонуванням якого пов'язуються європейські надії на знаходження відповідей на гострі виклики сучасності, зокрема, щодо забезпечення необхідної соціально-економічної модернізації ЄС в умовах необхідності досягнення цілей сталого розвитку та інклюзивного зростання. Ця мета була реалізована через виявлення призначення соціального діалогу в системі та механізмі досягнення спільних цілей ЄС в ході формулювання ним спільної*


© Жук Н. А., Падалка А. В., 2025

*політики та розв’язання країнами-членами спільних проблем, на основі аналізу законодавства ЄС, повідомлень Єврокомісії стосовно політики ЄС, а також укладених соціальними партнерами колективних угод як складових права ЄС.*

***Ключові слова:*** *соціальний діалог, демократичний конституційний правопорядок, соціальні партнери, спільні цінності ЄС, європейська соціальна модель, соціальна політика, солідарність, соціальна субсидіарність, альтернативна процедура правотворчості ЄС, «добре врядування», права людини, інтеграційні процеси.*

**Постановка проблеми.** У програмному Повідомленні Єврокомісії (надалі – ЄК) до Ради та Європарламенту «Європейський соціальний діалог, сила для інновацій та змін» від 26 червня 2002 року стосовно рішення Ради про створення тристороннього соціального саміту з питань зростання та зайнятості соціальний діалог було проголошено «невід’ємною складовою європейської моделі суспільства та розвитку, з якісним соціальним захистом, інвестиціями в освіту та кваліфікації та реформами, спрямованими на покращення динамізму в економіці», «ключом до кращого управління розширеним Союзом», оскільки він сприяє виробленню соціальної політики через переговори між соціальними партнерами та «рушійною силою успішних економічних і соціальних реформ» (пункт 1) [11]. При цьому, на переконання ЄК, соціальний діалог «має найкращу позицію для вирішення конкретних питань, які лежать в основі модернізації європейської соціальної моделі...як на європейському, так і на національному рівні» [цит. за: 1].

Аналогічним чином соціальний діалог було охарактеризовано ЄК через двадцять років, у Повідомленні від 25 січня 2023 року «Посилення соціального діалогу в Європейському Союзі: повне використання його потенціалу для управління справедливими переходами». Соціальний діалог був визначений як «наріжний камінь європейської соціальної моделі», один із ключових «принципів європейської основи соціальних прав» та «способів покращення умов життя і праці, сприяння вищій продуктивності та забезпечення соціальної справедливості, якісного робочого середовища та демо-

кратії на роботі», «ключовим рушієм економічної та соціальної стійкості, конкурентоспроможності, справедливості та сталого зростання», а також як фундаментальний інструмент «для пошуку збалансованих способів реагування на зміни у світі праці» у світлі зміни клімату, цифровізації та демографічних тенденцій [10]. Таким чином, на рівні вищих інституцій ЄС місце соціального діалогу в конституційному правопорядку ЄС та країн-членів послідовно оцінюється крізь призму не лише статики, а й динаміки, тобто як динамічної інституції та дієвого інструменту, з функціонуванням якого пов’язуються надії Спільнот на знаходження відповідей на виклики сучасності, зокрема, щодо забезпечення необхідної соціально-економічної модернізації ЄС. Відштовхуючись від цього, спробуємо визначити ключові позиції, які соціальний діалог посідає у сучасному конституційному правопорядку ЄС та країн-членів.

Аналіз досліджень і публікацій. Враховуючи комплексність озвученої проблематики та її міждисциплінарний характер, викриттю різноманітних її аспектів в контексті дослідження міжнародного права, права ЄС, конституційного права країн-членів ЄС, галузей трудового права, права соціального захисту тощо присвячена значна кількість наукових праць та експертних висновків зарубіжних та українських учених. Водночас дослідження феномену соціального діалогу крізь призму його призначення у конституційному правопорядку ЄС та країн-членів є малодослідженим та оригінальним, щонайменше, на рівні постановки і формулювання проблематики. Маємо підкреслити й динаміку розвитку інституту європейського соціального діалогу під впливом факторів внутрішнього та зовнішнього характеру, який став відчутним стосовно еволюції визначення його місця в правопорядку ЄС та країн-членів. З урахуванням цього, а також потреби України в адаптації національного законодавства щодо забезпечення соціального діалогу до європейських стандартів, дане дослідження відзначається підвищеною **актуальністю**. Відповідно, **метою** дослідження є виявлення ключових позицій призначення соціального діалогу в конституційному правопорядку ЄС та країн-членів.

**Виклад основного матеріалу.** Конституційний правопорядок є різновидом правопорядку та «якісним станом системи конституціоналізму», що нерозривно пов’язаний з його принципами, інститутами та елементами змісту [19, с. 16–17]. Відповідно, конституційний правопорядок ЄС є складною системою норм та принципів, що регулюють правову організацію та функціонування ЄС та його взаємодію з країнами-членами. Його специфічними рисами є наднаціональність; верховенство права ЄС щодо національного законодавства країн-членів у виключних сферах компетенції ЄС; наявність загальних принципів права ЄС, закріплених в установчих договорах та судовій практиці Суду ЄС, а також спільних конституційних традицій, які відображають спільні цінності та правові підходи, що існують в країнах-членах; визначеність в конституційних договорах ЄС структури, функцій та компетенції ЄС; ключова роль діяльності Суду ЄС у тлумаченні та застосуванні права ЄС тощо [8, с. 145–146].

Конституційний правопорядок ЄС та країн-членів грунтується на установчих договорах ЄС, зокрема, Договорі про утворення ЄС (1992) (ДЄС), Договорі про функціонування ЄС (1957, 2009) (ДФЄС) та Хартії ЄС про основні права (2000), практиці Суду ЄС та загальних принципах права, що походять із спільних конституційних традицій держав-членів. Спираючись на розуміння конституції як «сукупності правил, які впорядковують режим політичного правління та допомагають його стабілізувати» у вигляді системи її певних принципів і цінностей, зважимо на думку європейських учених, що спільні європейські принципи і цінності зазвичай викладаються у формі «досить базових понять, щоб порядок, побудований на них, міг мати певну гнучкість для адаптації до змінених обставин та нових політичних подій, не відмовляючись від фундаментального консенсусу, представленого в цих принципах» [5, с. 3]. Отже, специфікою конституційного правопорядку ЄС та країн-членів, важливою для розуміння місця в них соціального діалогу, є водночас наявність сталої системи спільних європейських цінностей та динамічність розвитку інститутів європейського конституціоналізму під впливом змін оточуючого середовища, а також в залежності від національних особливостей країн-членів.

Сприяння соціальному діалогу між керівництвом і працівниками завжди визнавалося «спільною метою ЄС та його держав-членів, беручи до уваги різноманітність національних систем та поважаючи автономію соціальних партнерів» [23], що відображено у статті 151 ДФЄС. І це звертає нашу увагу на феномен спільних цінностей ЄС, які виступають запорукою стабільного конституційного правопорядку ЄС та країн-членів та забезпечення правової однорідності їх правових систем. Стрижнем спільних цінностей ЄС як європейських стандартів є фундаментальні ліберальні права та свободи людини, демократичні принципи державного устрою і європейського врядування, правова і соціальна держава в умовах ринкової економіки, які «є не лише загальним орієнтиром для його діяльності, а упорядковують поведінку ЄС як суб’єкта права в цілому та держав-членів ЄС» [17, с. 45, 58]. Практичне значення цих спільних цінностей полягає у тому, що «хоча в процесі як становлення, так і розширення ЄС погляди на основні критерії забезпечення соціальних гарантій і методів їх досягнення в різних країнах були різні, все ж ...в них є багато спільного», що знаходить своє відображення на рівнях «спільності проблем», «спільності підходів» та «спільності політики» ЄС [13, с. 67–68]. Саме в контексті цих спільних цінностей соціальний діалог і набув свого довершеного правового забезпечення у країнах ЄС як інноваційний засіб захисту прав людини у соціально-економічній сфері. Відтак соціальний діалог можна вважати європейським (регіональним) та міжнародним стандартом у механізмі забезпечення прав людини, покладених в основу сучасного розуміння права та конституційного правопорядку ЄС та країн-членів.

У світлі цього маємо відзначити зв’язок соціального діалогу з acquis communautaire, тобто «надбанням спільноти», яке складає основу механізму забезпечення спільних цінностей ЄС та забезпечує цілісність конституційного правопорядку ЄС через обов’язкове однакове застосування права ЄС країнами-членами і третіми країнами, які прагнуть інтеграції до ЄС [21, с. 61–63]. У Повідомленні Єврокомісії 2002 року підкреслено, що «соціальний діалог закріплений в Договорі та є невід’ємною частиною acquis communautaire» [11, с. 19]. Норми щодо соціального діа-

логу мають чітко визначене місце у структурі acquis ЄС, а саме – в Главі 19 «Соціальна політика та зайнятість», яка, у свою чергу, відноситься до кластеру 3 «Конкурентоспроможність та інклюзивне зростання», що підкреслює визнання інструментально-правової ролі соціального діалогу в процесі формуванням майбутнього Європейської Спільноти на основі різноманітних інклюзивних технологій.

Такі можливості соціального діалогу пов'язуються з його різнобічним потенціалом, а сам він оцінюється ЄК як «найкращий форум для досягнення нового балансу між гнучкістю та безпекою» [цит. за: 1]. Соціальні партнери відіграють вирішальну роль у забезпеченні «справедливого переходу» до зеленої або цифрової економіки, допомагаючи працівникам та підприємствам адаптуватися до нових потреб у навичках та організації праці. На підтвердження цього 5 березня 2025 року, в день підписання з європейськими міжгалузевими соціальними партнерами нового Пакту про європейський соціальний діалог, ЄК підкреслила, що «соціальний діалог... відіграє вирішальну роль у підтримці конкурентоспроможності європейських підприємств, і лишається важливим інструментом для забезпечення адаптації ринків і працівників до цифрових і кліматичних змін» [18].

Соціальний діалог у конституційно правопорядку ЄС та країн-членів відграє виключно важливу роль у забезпеченні його демократичних засад, європейської єдності та соціальної солідарності у досягненні спільних цінностей та загального блага. Жодне суспільство не позбавлено соціальних конфліктів та їх загроз. Водночас в громадянському суспільстві та правовій демократичній державі законодавством передбачені засоби відкритого, мирного врегулювання соціальних конфліктів. Одним із таких інструментів розв'язання конфліктів між найманими працівниками та роботодавцями на демократичних засадах і виступає соціальний діалог. Як важливий елемент виробничої демократії, соціальний діалог є клапаном, який здатен запобігти негативному розвитку суспільних конфліктів в соціально-орієнтованих державах з ринковою економікою.

Він покликаний сприяти узгодженню благополуччя індивідів і благополуччя всього суспільства в цілому. Закріплені кон-

ституціоналізмом ЄС спільні цінності базуються на тому, що в основу взаємовідносин між різними соціальними групами, індивідами, державою тощо покладена не конфронтація й нетерпимість, а соціальна гармонія. Її передумовою виступає соціальна солідарність, яка є одним із шести принципів Хартії ЄС про основні права й принципом діяльності ЄС та країн-членів. Її основу у країнах ЄС, як держав загального добробуту, складає прагнення до благополуччя абсолютної більшості громадян, запобігання бідності, мінімізація соціальної дезінтеграції тощо, а стратегію її реалізації – перерозподіл фінансових ресурсів, який базується на розумінні, що зниження нерівності в доходах йде на благо не тільки бідних, але і багатших регіонів [подр. див.: 6]. Оптимальним шляхом досягнення соціальної гармонії вважається гармонізація суспільних відносин через включеність та взаємодію соціальних суб’єктів на основі взаємної доповнюваності, виключення примусового домінування одного над іншим, узгодженості їх позицій [цит. за: 14, с. 5–6].

Розумінню значущості цього аспекту призначення соціального діалогу в конституційному правопорядку ЄС та країн-членів сприяє звернення до історії становлення і розвитку профспілкового руху (вільних асоціацій) та закономірностей еволюції соціальних зрушень у бік соціалізації європейських країн під його впливом. Профспілки, ідея створення яких в Європі була пов’язана з реалізацією концепції «суспільства взаємодопомоги», були не просто способом єднання людей на підставі вільно обраних спільних цілей, а уособлювали форму солідарного протистояння найманих працівників власникам капіталу. Однак, окрім цього, соціальний діалог сприяє забезпеченню консолідованої соціальної відповідальності за ухвалення суспільно значущих рішень в сфері соціальної політики, яка в сучасних умовах набула особливого значення, особливо в світлі Цілей сталого розвитку до 2030 року. Так, однією з засад сучасної соціальної політики ЄС та країн-членів став принцип корпоративної соціальної відповідальності (КСВ), спрямований, у тому числі, на інтеграцію бізнесом соціальних, екологічних, етичних, споживчих прав людини у свою бізнес-стратегію [3]. У світлі цього соціально відповідальні дії соціальних партнерів набува-

ють статусу провідних чинників забезпечення стійкого розвитку країн-членів ЄС та побудови «більш справедливої, більш інклюзивної та стійкої економічної основи для світу через екологічне, соціальне та корпоративне управління», тобто ESG. Підтвердженням значущості цього виступає тенденція збільшення лояльності інвесторів до компаній, які практикують цінності ESG та підвищена дослідницька увага до досвіду реалізації КСВ у різних країнах, включаючи країни-члени ЄС [20, с. 4–5].

В повідомленнях ЄК щодо соціального діалогу [10; 11] послідовно підкреслюється особлива роль соціального діалогу в системі європейського доброго врядування (good governance) як нової парадигми управління єдиною Європою на принципах, викладених у Білій книзі ЄС «Врядування в Європі» (2001). Квінтесенція цієї концепції, яка відображає «правила, процеси і поводження, що впливають на засоби взаємодії країн на європейському рівні, особливо такі, як відкритість, участь, підзвітність, ефективність і погодженість» [16, с. 39], дозволяє розкрити інструментальне призначення соціального діалогу в конституційному правопорядку ЄС та країн-членів, а саме – забезпечення «співпраці влади, громадськості, бізнесу, інших зацікавлених сторін у створенні системи, яка б сприяла максимальному вивченню і задоволенню потреб громадян у короткостроковій і довгостроковій перспективах» [цит. за: 24, с. 434].

Добре врядування – це демократичне врядування, яке забезпечує можливість суспільної саморегуляції, заснованої на суверенітеті народу. Громадянські суспільства країн ЄС відрізняє здатність до саморегуляції, яка передбачає наявність інститутів і механізмів, які здійснюють інтеграцію усіх компонентів системи, забезпечують їх взаємодію один із одним і з зовнішнім середовищем. Одним із таких інститутів в конституційному правопорядку ЄС та країн-членів є соціальне партнерство, суб’єктами якого виступають європейські соціальні партнери, які представляють дві сторони промисловості: роботодавців та працівників. Європейський соціальний діалог посідає виключно важливе місце в механізмі соціального партнерства на рівні ЄС, як одна з трьох форм дій соціальних партнерів, поряд із тристороннім узгодженням та консульта-

ціями. А з огляду на домінуючий сьогодні в науці й практиці широкий підхід до тлумачення сфери предмету соціального діалогу, яким охоплюється не лише сфера праці, але й зайнятості, соціального забезпечення, охорони здоров’я, економічного розвитку, гуманітарних питань, молодіжної політики та ін. [12, с. 246], значення соціального діалогу в механізмі забезпечення конституційного правопорядку ЄС та країн-членів складно переоцінити.

Одним із найважливіших проявів конституційного правопорядку ЄС є його «соціальний вимір», який відображає цінності та політику соціальної держави та європейської соціальної моделі, з феноменами яких соціальний діалог нерозривно пов’язаний у своїй ґенезі, розвитку та правовому забезпеченні. Ці зв’язки відображені, у тому числі, у Декларації про новий старт заради сильного соціального діалогу (2016), в пункті 3 якого визнається, що соціальний діалог «є частиною європейської соціальної моделі та вирішальним фактором для добре функціонуючої соціальної ринкової економіки» [4]. Відтак ключовим чинником у діяльності ЄС та країн-членів сьогодні є соціальна політика, спрямована на забезпечення соціального добробуту, соціальної справедливості, рівних можливостей, солідарності, соціального захисту та участі громадян у прийнятті рішень.

Включення ж у ДФЄС у 1992 році Угоди з питань соціальної політики (сьогодні це – Розділ X «Соціальна політика» ДФЄС (статті 151–161) відкрило нові перспективи призначення соціального діалогу в конституційному правопорядку ЄС та країн-членів, оскільки надало соціальним партнерам можливість виробляти рамкові угоди, які можуть бути перетворені в директиви або договори, тобто стати складовою законодавства ЄС та країн-членів.

Соціальна політика є передусім відповідальністю країн ЄС і ґрунтується на принципах субсидіарності, солідарності та співпраці. У перелік цілей ЄС входить і сприяння координації політик держав-членів у сфері зайнятості, яка є ключовою сферою інтересів соціального діалогу. У Повідомленні ЄК щодо застосування Угоди про соціальну політику 1993 року було за-

значено, що «існує... подвійна форма субсидіарності в соціальній сфері: з одного боку, субсидіарність щодо регулювання на національному рівні та рівні Співтовариства; з іншого боку, субсидіарність щодо вибору, на рівні Співтовариства, між законодавчим підходом і підходом, заснованим на угоді [2].

Соціальний діалог передбачає соціальну взаємозалежність та взаємне узгодження між соціальними партнерами певних рішень. В його результаті спільними зусиллями соціальних партнерів можуть створюватися норми права, які упорядковують взаємозалежності між роботодавцями та найманими працівниками, забороняючи або рекомендуючи певни дії в соціально-економічній сфері, змінюючи і стабілізуючи правовий простір, визначаючи права, обов’язки та відповідальність соціальних партнерів. В Повідомленні ЄК «Європейський соціальний діалог, сила для інновацій та змін» (2002) [11] охарактеризувала соціальний діалог як альтернативу традиційному законодавчому шляху» [цит. за: 1]. Такої ж думки дотримуються і європейські дослідники, стверджуючи, що можна розуміти «європейський соціальний діалог як «альтернативну форму європейської демократії», альтернативну процедуру законотворчості ЄС, яка розділяє право законодавчої ініціативи в соціальній політиці між Комісією та соціальними партнерами», тобто як «процес соціального законотворення соціальними партнерами» та елемент «спільного регулювання для вдосконалення соціального права» [9].

Отже, особливе значення соціального діалогу в механізмі конституційного правопорядку ЄС та країн-членів, а також їх правових систем пов’язується з його роллю у правовому регулюванні суспільних відносин, його місцем у процесі правотворчості. Специфіка використання можливостей соціального діалогу в якості інструменту європейського правотворчого процесу законодавчо врегульована у статтях 154 та 155 ДФЄС. Згідно їх норм, соціальний діалог у контексті правотворчості передбачає здійснення двох кроків. У межах першого Комісія зобов’язана двічі консультуватися з соціальними партнерами щодо будь-якої законодавчої ініціативи в соціальній сфері: перший раз – щодо «напряму дій Союзу», другий – щодо «зміс-

ту передбаченої пропозиції» (стаття 154 ДФЄС). Під час цих консультацій або за власною ініціативою соціальні партнери можуть вирішити провести переговори щодо укладення колективного договору протягом дев'яти місяців. Ці переговори не дозволяють Комісії розглянути те саме питання протягом цих дев'яти місяців. Отже, у межах другого кроку передбачена можливість укладання соціальними партнерами колективних договорів для регулювання трудових відносин (стаття 155 ДФЄС). Стосовно цього механізму Єврокомісією у повідомленні 2002 року було відзначено, що «правотворчий процес у соціальній сфері надає пріоритет колективним договорам. Інституції ЄС повинні «втручатися, за ініціативою Комісії, лише там, де переговори провалюються» [*11*] – таким чином на рівні ЄС було сформульовано пріоритет горизонтальної або соціальної субсидіарності.

Розуміння соціального діалогу як альтернативної форми європейської демократії вперше на рівні органів ЄС було проголошення Європейським Загальним судом ще у 1998 році у Рішенні у справі за позовом UEAPME проти Ради ЄС. Суд, вирішуючи в ході цього процесу важливі для соціального діалогу питання щодо статусу Угоди про соціальну політику (1992), прийнятності дії з анулювання директиви, статусу керівництва та працівників у процесі прийняття директиви та репрезентативності керівництва та працівників у соціальному діалозі, у своєму Рішенні підкреслив, що «демократичне розуміння соціального діалогу задовольнило соціальних партнерів, визнаних законотворчими суб'єктами, і Комісію, яка підтвердила свій технічний контроль колективних угод» [7].

Значущість цього аспекту європейського соціального діалогу як важливої складової європейської демократії підтверджує кількість документів, розроблених у його рамках. Дослідники підкреслюють, що на основі статей 154–155 ДФЄС у рамках європейського соціального діалогу було розроблено понад 500 документів, включаючи угоди міжгалузевого та галузевого рівнів, обов'язкові для виконання в країнах – членах через Директиви або національні процедури [див.: 13, с. 210]. Значимим для правотворчості ЄС та країн-членів підсумком європейського

соціального діалогу є також укладення автономних угод, які передбачають встановлення соціальними партнерами загальних рамок на рівні ЄС, які зобов’язують їхні членські національні організації виконувати угоду відповідно до національних процедур і практик [там само]. Таким чином, законодавство ЄС визнає регулюючу роль соціальних партнерів – органів, що представляють керівництво та працівників.

У контексті цього важливо підкреслити значення соціального діалогу для поглиблення інтеграційних процесів, які відображають природу конституційного правопорядку ЄС та країн-членів. Діалектичний зв’язок між європейською соціальною моделлю, соціальним діалогом та спільною метою ЄС, як відображення європейської солідарності, підтверджує висновок учених, що, з одного боку «європейський соціальний вимір прийнято розглядати як інструмент для того, щоб європейці ототожнювали себе з європейським інтеграційним проектом», а з іншого боку, успіху європейської інтеграції сприяла як раз активна соціальна політика, що проводилася як на рівні національних держав, так і об’єднаної Європи [22, с. 57].

Як з цього приводу визнає ЄК, соціальний діалог «також відіграє все більш важливу роль у міру наближення розширення, залучення кількох країн до ЄС, де традиції партнерства ще слабкі» [цит. за: 1]. Для зміцнення узгодженості між національним та європейським рівнями щодо соціального діалогу на рівні ЄС було засновано щорічний Тристоронній соціальний саміт для зростання та зайнятості, який об’єднав Президентство Ради, Єврокомісію та європейських соціальних партнерів. Цей саміт покликаний заохочувати соціальних партнерів до розвитку їх незалежного діалогу через спільні робочі програми, які повинні дати конкретні результати, які можна включити в законодавство Співтовариства та впровадити за допомогою процедур, специфічних для соціальних партнерів [11, с. 30–32].

**Висновки.** Специфікою конституційного правопорядку ЄС та країн-членів, важливою для розуміння місця в ньому соціального діалогу, є водночас наявність сталої системи спільних європейських цінностей та динамічність розвитку інститутів європейського конституціоналізму під впливом змін оточуючо-

го середовища, а також в залежності від національних особливостей країн-членів.

Актуальне тлумачення місця соціального діалогу в сучасному конституційному правопорядку ЄС та країн-членів має здійснюватися крізь призму спільних цінностей ЄС й у контексті сталого розвитку та інклюзивного зростання. Ключовими позиціями призначення соціального діалогу в конституційному правопорядку ЄС і країн-членів вважаємо його вагому та особливу роль:

– в якості європейського (регіонального) та міжнародного стандарту у механізмі забезпечення прав людини, покладених в основу сучасного розуміння права та конституційного правопорядку ЄС та країн-членів;

– у забезпеченні демократичних засад конституційного правопорядку та європейського «доброго врядування»;

– у сприянні європейській єдності та соціальній солідарності у досягненні спільних цінностей та загального блага, а також у забезпеченні консолідованої соціальної відповідальності за ухвалені рішення в соціально-економічній сфері;

– у забезпеченні «соціального виміру» ЄС та країн-членів з опорою на європейську соціальну модель та європейську соціальну державу з ринковою економікою;

– у правовому регулюванні суспільних відносин у сфері соціальної політики в якості соціального законотворення, альтернативного традиційному законодавчому шляху, на рівні ЄС та країн-членів;

– для поглиблення інтеграційних процесів, які відображають природу конституційного правопорядку ЄС та країн-членів.

**Список використаних джерел:**

1. Bower, Helen. European Social Dialogue: European Commission adopts a Communication to strengthen its role in Europe’s strategy of economic and social reforms, June 2002. ESO, 27.6.02. URL: https://www.europeansources.info/record/european-social-dialogue-european-commission-adopts-a-communication-to-strengthen-its-role-in-europes-strategy-of-economic-and-social-reforms-june-2002/
2. Communication concerning the application of the Agreement on social policy presented by the Commisison to the Council and to the European

Parliament (COM (1993) 600). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=celex:51993DC0600
3. Corporate social responsibility (CSR). EC (Official website). URL: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/sustainability-due-diligence-responsible-business/corporate-social-responsibility-csr_en
4. Declaration on a new start for a strong Social Dialogue. 26/27 January 2016. URL: https://www.spcr.cz/images/EU/2016-03-16_tss_-_declaration_on_social_dialogue.pdf
5. D rr, Oliver. A European Constitutional Order? Conference: «States and Borders» at University of Kobe (Japan), July 2015. 6 pp. C. 3. https://www.researchgate.net/publication/281526078_A_European_Constitutional_Order
6. Frericks P., Gur n M. Redistribution policies towards poor families in Europe. Journal of International and Comparative Social Policy, Volume 40, Issue 1, March 2024, pp. 75–92. DOI: https://doi.org/10.1017/ics.2024.12
7. Judgment of the Court of First Instance of 17 June 1998. UEAPME v Council of the European Union. (Case T-135/96). ECLI:EU:T:1998:128. URL: https://iskalniksodneprakse.si/documents/docfile:ef35ee41-1cf5-4ee0-8d7e-28ad19cbc281
8. Olteanu, Camelia. Constitutional Order of the European Union. Journal of Law and Administrative Sciences Special Issue/2015. P. 143–151. URL: https://jolas.ro/wp-content/uploads/2015/07/jolas_sia15.pdf
9. Perrine Carr and Marc Steiert. Social Europe without Social Dialogue: Decision of the Court of Justice of the European Union in C-928/19 P European Federation of Public Service Unions. Cambridge University Press, 05.08.2022. European Constitutional Law Review, Volume 18, Issue 2, June 2022, pp. 315–333. DOI: https://doi.org/10.1017/S1574019622000177.
10. Strengthening social dialogue in the European Union: harnessing its full potential for managing fair transitions. COM(2023) 40 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0040
11. The European social dialogue, a force for innovation and change: Proposal for a Council Decision establishing a Tripartite Social Summit for Growth and Employment. COM:2002:341:FIN. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0341:FIN:EN:PDF
12. Гришина Ю. М., Чанишева Г. І. Поняття і мета соціального діалогу за законодавством України та окремих країн ЄС. Юридичний науковий електронний журнал, № 1/2024. С. 244–247. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2024/55.pdf
13. Давиденко В. Соціальний діалог: проблема досягнення стандартів Євросоюзу. Політичний менеджмент, № 2, 2006. С. 67–77.

14. Данильян, О. Г. Соціальна гармонія і толерантність як фундамент демократичного суспільства. Вісник НЮУ імені Ярослава Мудрого. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія, 2016, 4(31). С. 5–13.
15. Договір про Європейський Союз (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/153773___595905_
16. Зливко С. В., Коваленко В. В. Аналіз становлення терміна «добре врядування» (good governance) та визначення його змісту. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2021 № 54 том 1. С. 38–42. С. 39. DOI https://doi.org/10.32841/2307–1745.2021.54.1.9
17. Ковалів М. В., Тимчишин Т. М., Ніканорова О. В. Основи права Європейського Союзу: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. 212 с.
18. Комісія та соціальні партнери підписали спільний пакт про посилення соціального діалогу в Європі. Європейська комісія, 05.03.2025. URL: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/commission-and-social-partners-sign-joint-pact-strengthen-social-dialogue-europe-2025-03-05_en
19. Крусян А. Конституційний правопорядок у системі сучасного українського конституціоналізму. Юридичний вісник, 2009/1. С. 16–21. С. 16–17. https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a2f72386-c433-4a12-858e-1ae78e7b1a87/content
20. Майстренко О. Напрями соціального партнерства: міжнародний досвід. Економіка та суспільство, № 27, 2021. 6 с. С. 4–5. DOI: https://doi.org/10.32782/2524–0072/2021-27-15
21. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. Р. А. Петрова ; М-во освіти і науки України, Нац. ун-т «Києво-Могилян. акад.». Вид. 11-те, змін. і допов. Харків : Право, 2024. 488 с.
22. Процюк І. В., Бойчук Д. С. Від соціальної держави до європейської соціальної моделі: еволюція підходів. Юридичний науковий електронний журнал, № 7/2023. С. 57–60. URL: http://www.lsej.org.ua/7_2023/11.pdf
23. Соціальний діалог. Офіційний сайт Єврокомісії. URL: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=329
24. Цимбалюк В. І. Стандарти належного врядування (good governance): зміст і українські перспективи. Актуальні питання у сучасній науці N 6(12), 2023. С. 428–440. URL: http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/5111/5140

**REFERENCES :**

1. Bower, Helen. (2002). European Social Dialogue: European Commission adopts a Communication to strengthen its role in Europes strategy

of economic and social reforms. URL: https://www.europeansources.info/record/european-social-dialogue-european-commission-adopts-a-communication-to-strengthen-its-role-in-europes-strategy-of-economic-and-social-reforms-june-2002
2. Communication concerning the application of the Agreement on social policy presented by the Commisison to the Council and to the European Parliament (COM (1993) 600). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=celex:51993DC0600
3. Corporate social responsibility (CSR). ES (Official website). URL: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/sustainability-due-diligence-responsible-business/corporate-social-responsibility-csr_en
4. Declaration on a new start for a strong Social Dialogue. 26/27 January 2016. URL: https://www.spcr.cz/images/EU/2016-03-16_tss_-_declaration_on_social_dialogue.pdf
5. D rr, Oliver. (2015). A European Constitutional Order? *Conference: «States and Borders» at University of Kobe (Japan*), № 6. URL: https://www.researchgate.net/publication/281526078_A_European_Constitutional_Order
6. Frericks P., Gur n M. (2024). Redistribution policies towards poor families in Europe. *Journal of International and Comparative Social Policy*, Volume 40, Issue 1. DOI: https://doi.org/10.1017/ics.2024.12
7. Judgment of the Court of First Instance of 17 June 1998. UEAPME v Council of the European Union. (Case T-135/96). ECLI:EU:T:1998:128. URL: https://iskalniksodneprakse.si/documents/docfile:ef35ee41-1cf5-4ee0-8d7e-28ad19cbc281
8. Olteanu, Camelia. (2015). Constitutional Order of the European Union. *Journal of Law and Administrative Sciences Special Issue*. URL: https://jolas.ro/wp-content/uploads/2015/07/jolas_sia15.pdf
9. Perrine Carr and Marc Steiert. (2022). Social Europe without Social Dialogue: Decision of the Court of Justice of the European Union in C-928/19 P European Federation of Public Service Unions. Cambridge University Press. *European Constitutional Law Review*, Volume 18, Issue 2. DOI: https://doi.org/10.1017/S1574019622000177.
10. Strengthening social dialogue in the European Union: harnessing its full potential for managing fair transitions. COM(2023) 40 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0040
11. The European social dialogue, a force for innovation and change: Proposal for a Council Decision establishing a Tripartite Social Summit for Growth and Employment. COM:2002:341:FIN. URL:https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0341:FIN:EN:PDF
12. Hryshyna Yu. M., Chanysheva H. I. (2024). Poniattia i meta sotsialnoho dialohu za zakonodavstvom Ukrainy ta okremykh krain

YeS. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, № 1/2024. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2024/55.pdf
13. Davydenko V. (2006). Sotsialnyi dialoh: problema dosiahnennia standartiv *Yevrosoiuzu. Politychnyi menedzhment*, № 2.
14. Danylian, O. H. (2016). Sotsialna harmoniia i tolerantnist yak fundament demokratychnoho suspilstva. *Visnyk NIuU imeni Yaroslava Mudroho. Seriia: Filosofiia, filosofiia prava, politolohiia, sotsiolohiia*, № 4(31).
15. Dohovir pro Yevropeiskyi Soiuz (konsolidovana versiia stanom na 1 sichnia 2005 roku). URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/153773___595905
16. Zlyvko S. V., Kovalenko V. V.(2021). Analiz stanovlennia termina «dobre vriaduvannia» (good governance) ta vyznachennia yoho zmistu. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Ser.: Yurysprudentsiia*. № 54, voll 1. DOI https://doi.org/10.32841/2307–1745.2021.54.1.9
17. Kovaliv M. V., Tymchyshyn T. M., Nikanorova O. V. (2020). Osnovy prava Yevropeiskoho Soiuzu: navchalnyi posibnyk. Lviv: Lvivskyi derzhavnyi universytet vnutrishnikh sprav.
18. Komisiia ta sotsialni partnery pidpysaly spilnyi pakt pro posylennia sotsialnoho dialohu v Yevropi. *Yevropeiska komisiia*, 05.03.2025. URL: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/commission-and-social-partners-sign-joint-pact-strengthen-social-dialogue-europe-2025-03-05_en
19. Krusian A. (2009). Konstytutsiinyi pravoporiadok u systemi suchasnoho ukrainskoho konstytutsionalizmu. *Yurydychnyi visnyk,* № 1. URL: https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a2f72386-c433-4a12-858e-1ae78e7b1a87/content
20. Maistrenko O. (2021). Napriamy sotsialnoho partnerstva: mizhnarodnyi dosvid. *Ekonomika ta suspilstvo*, № 27. DOI: https://doi.org/10.32782/2524–0072/2021-27-15
21. Pravo Yevropeiskoho Soiuzu : pidruchnyk. R. A. Petrov. (Ed.). (2024). M-vo osvity i nauky Ukrainy, Nats. un-t «Kyievo-Mohylian. akad.». Kharkiv : Pravo.
22. Protsiuk I. V., Boichuk D. S. (2023). Vid sotsialnoi derzhavy do yevropeiskoi sotsialnoi modeli: evoliutsiia pidkhodiv. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, № 7. URL: http://www.lsej.org.ua/7_2023/11.pdf
23. Sotsialnyi dialoh. Ofitsiinyi sait Yevrokomisii. URL: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=329
24. Tsymbaliuk V. I. (2023). Standarty nalezhnoho vriaduvannia (good governance): zmist i ukrainski perspektyvy. *Aktualni pytannia u suchasnii nautsi.* № 6(12). URL: http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/5111/5140

**N. A. Zhuk, A. V. Padalka**

## The Place of Social Dialogue in the Constitutional Order of the EU and its Member States

***Abstract.*** *The article is devoted to the study of the place of social dialogue in the constitutional order of the EU and its member states as a dynamic institution and a tool for implementing social partnership, with the functioning of which European hopes for finding answers to the acute challenges of our time are associated, in particular, with ensuring the necessary socio-economic modernization of the EU in the context of the need to achieve the goals of sustainable development and inclusive growth. This goal was achieved by identifying the purpose of social dialogue in the system and mechanism for achieving common EU goals in the course of formulating a common policy and solving common problems by member states, based on the analysis of EU legislation, European Commission communications on EU policy, as well as collective agreements concluded by social partners as components of EU law.*

*Thus, it was established that the specifics of the constitutional legal order of the EU and its member states, important for understanding the place of social dialogue in it, are at the same time the presence of a stable system of common European values and the dynamism of the development of institutions of European constitutionalism under the influence of changes in the environment, as well as depending on the national characteristics of the member states.*

*We argue that the current interpretation of the place of social dialogue in the modern constitutional legal order of the EU and its member states should be carried out through the prism of the common values of the EU and in the context of sustainable development and inclusive growth. We consider the key positions of the purpose of social dialogue in the constitutional legal order of the EU and its member states to be its significant and special role:*

*– as a European (regional) and international standard in the mechanism for ensuring human rights, which are the basis of the modern understanding of law and the constitutional legal order of the EU and its member states;*

*– in ensuring the democratic principles of constitutional law and European «good governance»;*

*– in promoting European unity and social solidarity in achieving common values and the common good, as well as in ensuring consolidated social responsibility for decisions taken in the socio-economic sphere;*

*– in ensuring the «social dimension» of the EU and its member states by relying on the European social model and the European social state with a market economy;*

*– in the legal regulation of social relations in the field of social policy as a social law-making alternative to the traditional legislative path, at the level of the EU and the member states;*

*– to deepen integration processes that reflect the nature of the constitutional law of the EU and the member states.*

***Key words:*** *social dialogue, democratic constitutional legal order, social partners, common EU values, European social model, social policy, solidarity, social subsidiarity, alternative EU lawmaking procedure, «good governance», human rights, integration processes.*

УДК 352.07
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-507

***І. В. Процюк,*** д.ю.н., професор Завідувач кафедри теорії та історії права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
ORCID ID: 0000-0003-0546-6187

# ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ УЧАСТІ МОЛОДІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ

***Анотація:*** *Встановлено значення партисипативної демократії для формування та оцінки ефективності реалізації молодіжної політики на рівні територіальних громад. Надано характеристику правової основи форм участі молоді у вирішенні питань місцевого значення. Визначено основні організаційно-правові форми демократії участі для молоді. Висвітлено особливості організації та діяльності молодіжної ради як консультативно-дорадчого органу при органі місцевого самоврядування. З'ясовано ключові проблемні питання реалізації молоддю організаційно-правових форм демократії участі.*

***Ключові слова:*** *демократія участі, організаційно-правові форми, право громадян на участь у місцевому самоврядуванні, партисипативна демократія, участь молоді в управлінні місцевими справами.*

**Постановка проблеми.** Впровадження в Україні воєнного стану кардинально змінило життя кожного громадянина України, прискоровшии дорослішання для тисяч молодих українців.

© Процюк І. В., 2025

За даними Міністерства молоді та спорту України, близько 40% молодих людей вимушено змінили своє постійне місце проживання, зокрема близько 2 млн представників молоді є внутрішньо переміщеними особами, така ж кількість виїхала за межі України [12]. Як свідчать дані різноманітних соціальних досліджень, наявність негативного досвіду співпраці з місцевою владою та відсутність прозорості прийняття нею рішень зумовлюють недовіру до влади та небажання молодих людей брати активну участь у житті територіальної громади [13, с. 163]. Разом з тим, в сучасній державі ствердилось розуміння молодіжної політики як одного із ключових факторів розвитку культурної ідентичності, сприяння розвитку духу патріотизму серед молодого населення, забезпечення рівних можливостей самореалізації молодої особистості та важливого показника соціального й людського розвитку у цілому [4, с. 32–33]. Тому, на органи державної влади та місцевого самоврядування покладається обов'язок забезпечити рівний доступ молоді до своїх прав за допомогою конкретних інституційних і організаційних механізмів партисипативної демократії.

З огляду на це, Кабінетом Міністрів України була затверджена Концепція Державної цільової соціальної програми «Молодь України: покоління стійкості – 2030», що визначає одним із основних завдань посилення ролі і впливу молоді в суспільстві, зокрема шляхом її залучення до вирішення питань державного і місцевого значення, а також забезпечення участі молоді у формуванні, реалізації, моніторингу та оцінці ефективності реалізації молодіжної політики на всіх рівнях [10]. З метою реалізації цієї концепції започатковано різноманітні спільні з Радою Європи програми та проекти. Приміром, Проєкт «Молодь за демократію в Україні: Фаза ІІІ» розпочато в межах Плану дій Ради Європи для України на 2023–2026 роки й побудовано на результатах і досвіді проєкту Ради Європи «Молодь за демократію в Україні» у 2020–2022 роках. Проєкт спрямований на захист інтересів та демократичної участі молоді у воєнний і повоєнний час [5].

Поряд із державної підтримкою багаточисельних молодіжних проектів, безперечно, важливим кроком у встановленні

дієвих механізмів участі молоді у формуванні та оцінці ефективності реалізації молодіжної політики на рівні територіальних громад стало внесення до Закону України «Про місцеве самоврядування» нової статті $13^{-5}$ «Участь молоді у місцевому самоврядуванні». Відповідно до вказаної статті жителям з 14 років гарантується право брати участь у різноманітних формах демократії участі, а саме: місцевій ініціатива, громадських слуханнях, публічних консультаціях, консультативно-дорадчих органах при органі та/або посадовій особі місцевого самоврядування та в інших формах участі, що не суперечать закону [7].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні питання конституційно-правового регулювання організаційних форм участі громадян в місцевому самоврядуванні та шляхи їх вирішення всебічно розкрито у багатьох ґрунтовних наукових працях таких вітчизняних вчених, як І. І. Бодрової, П. М. Любченка, О. Ю. Лялюка, С. Г. Серьогіної, П. А. Ткачука, Р. Т. Чернеги та ін. У той же час, законодавчі новели у сфері участі молоді в процесі вирішення питань місцевого значення зумовлюють необхідність проведення подальших наукових досліджень даної тематики.

Зважаючи на це, метою статті є надання характеристики вітчизняної правової основи участі молоді в житті територіальної громади, встановлення основних організаційно-правових форм участі молоді в місцевому самоврядуванні в Україні та окреслення ключових проблем їх реалізації.

**Виклад основного матеріалу.** Перед усім, варто звернутися до визначення правової основи участі громадян у місцевому самоврядуванні, оскільки правова основа участі молоді у вироблені рішень на локальному рівні є її невід’ємною складовою. У доктрині конституційного та муніципального права правову основу місцевого самоврядування, зазвичай, трактують як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації й функціонування місцевого самоврядування, та юридичне підґрунтя всіх рішень, актів і дій його суб’єктів місцевого самоврядування [1, с. 77–78].

Первинним суб’єктом права на місцеве самоврядування є територіальна громада. Громадяни України реалізують своє

право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Тому, вітчизняні науковці вважають, що право на місцеве самоврядування носить колективний характер, основу якого формує індивідуальне право окремого члена громади на участь у місцевому самоврядуванні [2, с. 132–133]. Відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основні засади молодіжної політики» молоддю є молоді особи – особи віком від 14 до 35 років включно, які є громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, та які перебувають в Україні на законних підставах [8].

Узагальнюючи вище наведені визначення, можна дійти до висновку про те, що правовою основою участі молоді у місцевому самоврядуванні є сукупність нормативно-правових актів, що регламентують участь у вирішенні питань місцевого значення осіб віком від 14 до 35 років, які на законних підставах проживають у межах певної територіальної громади, зокрема і такі особи, місце фактичного проживання яких підтверджується довідкою про взяття на облік як внутрішньо переміщеної особи.

Щодо актів, які утворюють правову основу організації та діяльності органів публічної влади та статусу людини та громадянина, то згідно із ст. 9 Закону України «Про правотворчу діяльність» законодавство України структурується від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили і включає: 1. Конституцію; 2. Закони; 3. Підзаконні нормативно-правові акти (акти вищих, центральних і місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування, що містять норми права). Крім того, 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 [9].

У науці конституційного та муніципального права також склалася доволі стала точка зору про чотириланківість системи правової основи місцевого самоврядування в Україні, що складається з: 1. Конституції – Основного закону суспільства і держави; 2. Загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, ратифікованих міжнародних договорів; 3. Законів, що ре-

гламентують організацію й функціонування місцевого самоврядування; 4. Підзаконних нормативно-правових актів (актів глави держави, уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, актів органів місцевого самоврядування [14, с. 37].

Виходячи із вищенаведених законодавчих положень і доктринальних поглядів, можна виділити наступні ланки правової основи участі молоді у місцевому самоврядуванні в Україні:

– Конституція України;

– Міжнародні документи, зокрема Європейська хартія місцевого самоврядування, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, Переглянута Європейська хартія участі молоді у громадському житті на місцевому і регіональному рівні (2003 р.), Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи Rec(2004)13 про участь молоді в місцевому та регіональному житті, Резолюція 326 (2011) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Участь громадян на місцевому та регіональному рівні у Європі» тощо.

– Закони України «Про основні засади молодіжної політики», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про публічні консультації», «Про звернення громадян», «Про освіту» тощо.

– підзаконні акти: Указ Президента України «Про Національну молодіжну стратегію до 2030 року» № 94/2021 від 12 березня 2021 р., Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про молодіжний центр та експертну раду при молодіжному центрі» № 1014 від 20 грудня 2017 року 24, «Про затвердження Типового положення про молодіжні ради» від 18.12.2018 № 1198 25, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2025 р. № 840-р. «Про затвердження Концепції Державної цільової соціальної програми «Молодь України: покоління стійкості – 2030»», Наказ Міністерства молоді та спорту України «Про затвердження Порядку реалізації програм, проектів і заходів державної політики у сфері молодіжного та національно-патріотичного виховання» № 808 від 03 березня 2016 року, акти локальної нормотворчості, а саме: статут територіальної громади, положення про молодіжну раду, загальні збори, місцеві ініціативи тощо.

Розглядаючи організаційно-правові форми участі молоді у місцевому самоврядуванні, неможна не згадати і їх визначення, що сформувалися у вітчизняній доктрині. На наш погляд, доволі влучним є поняття організаційних форм, сформульоване у підручнику «Державне будівництво та місцеве самоврядування» під редакцією С. Г. Серьогіної. Так, за переконанням колективу авторів, форми – це шляхи здійснення цілеспрямованого впливу на об'єкти управління. Ось чому зовнішній вияв однорідних дій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи в процесі реалізації функцій і компетенції в правових та організаційних рамках, називається формами діяльності [1, с. 57–58].

Згідно із ст. $13^{-5}$ Закону України «Про місцеве самоврядування» основними формами участі молоді у вирішенні питань місцевого значення є місцева ініціатива, громадські слухання, публічні консультації, функціонування консультативно-дорадчих органів при органі та/або посадовій особі місцевого самоврядування. Причому вказана стаття не встановлює виключного переліку відповідних форм і залишає свободу місцевій владі у виборі певних форм в залученні молоді і до інших форм участі в місцевому самоврядуванні, що не суперечать закону [7].

Безумовно, зазначена законодавча новела розширює можливості молодих людей впливати на хід ухвалення рішень органами місцевого самоврядування. Водночас, положення ст. $13^{-5}$ Закону України «Про місцеве самоврядування» зумовлюють необхідність внесення поправок в акти локальної нормотворчості, адже відповідно до статутів територіальних громад та/або положень щодо організаційно-правових форм участі громадян у місцевому самоврядуванні право брати участь у вирішенні питань місцевого значення наділяються члени громади, які досягли 18 років. Наприклад, згідно з Положенням «Про місцеві ініціативи в місті Харкові» ініціатором внесення місцевої ініціативи на розгляд відповідної місцевої ради є ініціативна група членів громади, в кількості не менше 10 осіб та обрана на зборах, де присутні не менше ніж 25 членів відповідної громади, що є дієздатними та досягли 18 років [6].

Варто зазначити, що і у ч. 2 ст. 5 Закону України «Про основні засади молодіжної політики» до механізмів та інструментів участі молоді у формуванні та реалізації молодіжної політики віднесені наступні організаційно-правові форми: – проведення консультацій, у тому числі електронних, із суб’єктами молодіжної роботи, іншими заінтересованими сторонами, проведення опитувань молоді тощо; – утворення молодіжних рад, призначення радників з питань молоді, проведення громадських слухань, публічних обговорень, створення робочих груп із залученням суб’єктів молодіжної роботи; – забезпечення представництва молоді у складі консультативно-дорадчих органів, що утворюються органами державної влади, органами місцевого самоврядування у порядку, визначеному законодавством [8].

Аналіз даного Закону дозволяє встановити, що провідною організаційно-правовою формою участі молоді в управлінні місцевими справи визначена робота у молодіжній раді. Так, згідно зі ст. 6 Закону України «Про основні засади молодіжної політики» консультативно-дорадчим органом при органі місцевого самоврядування є молодіжна рада, що утворюється з метою залучення молоді до формування та реалізації молодіжної політики на регіональному та місцевому рівнях. Основи організації та діяльності молодіжної ради затверджуються відповідним органом місцевого самоврядування у положенні про молодіжну раду. Останній також здійснює організаційно-методичне забезпечення діяльності молодіжної ради [8].

Висвітлюючи молодіжну раду, як достатньо розвинуту організаційно-правову форму участі молоді у місцевому самоврядування, слід відмітити, що Постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1198 ухвалено Типове положення про молодіжну раду місцевого рівня. У даному положенні доволі докладно виписано завдання молодіжної ради, вивчення змісту яких надає можливість стверджувати про те, що через ці ради реалізуються і інші організаційно-правові форми участі молоді у вирішенні питань місцевого значення. Приміром, це внесення до органу, при якому утворено молодіжну раду, пропозицій щодо організації консультацій із молоддю, надання пропозицій, висновків, рекомендацій щодо формування та реалізації молодіж-

ної політики на місцевому рівні, обов’язкових до розгляду органом, при якому її утворено, а також участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію молодіжної політики. Щодо складу молодіжної ради, то до неї входят громадяни України віком від 14 до 35 років, які є: представниками громадських об’єднань та/або відокремлених підрозділів громадських об’єднань, підприємств, установ, організацій, що провадять діяльність у сфері молодіжної політики, які зареєстровані в установленому порядку та/або провадять діяльність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (за згодою), а також представниками закладів освіти, кандидатури яких подаються учнівським або студентським самоврядуванням кожного навчального закладу (за згодою). Положення також визначає необхідність органа місцевого самоврядування враховувати приписи Типового положення під час розробки ним положення про молодіжну раду [11].

Наразі у більшості територіальних громадах затверджено положення про молодіжну ради. Наприклад, Положення про Молодіжну раду при Красилівській міській раді Хмельницької області, Положення про Молодіжну раду при Музиківській сільській раді об’єднаної територіальної громади, Положення про Молодіжну раду при Шумській міській раді, Положення про Молодіжну раду Помічнянської ОТГ, Положення про Молодіжну раду при Харківському міському голові та ін. Вивчення названих положень доводить подібність тексту положень щодо завдань, функцій, порядку формування цього консультативно-дорадчого органу в різних територіальних громадах, оскільки всі вони розроблені на підставі Типового положення про молодіжну раду місцевого рівня.

У зв’язку із запровадженням воєнного стану реалізація організаційно-правових форм участі громадян, зокрема і молоді, у місцевому самоврядуванні значно ускладнена і зазнала тимчасових обмежень. Приміром, проведення таких форм участі, як загальні збори, громадські слухання, місцева ініціативи передбачає скупчення великої кількості людей, що є доволі не безпечним. З огляду на це, мабуть, найбільш ефективної організаційно-правовою формою участі молоді у вирішенні питань

місцевого значення є функціонування молодіжних рад при органах місцевого самоврядування.

Так, лише за 2024 рік було сформовано 120 нових молодіжних рад. Для посилення взаємодії між молодіжними радами та владою в умовах війни для молодіжних рад створено «дорожню карту», що увійшла до посібника «Незламна молодь: молодіжні ради». При молодіжних радах організовані відділи по роботі з внутрішньо переміщиними особами, які допомагають молоді адаптуватися в приймаючій громаді та реалізувати свої можливості. Молодіжні ради активно проводять різноманітні заходи, у результаті яких не лише налагоджується співробітництво з органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями, а й збираються кошти для Збройний Сил України [3].

**Висновки.** Проведене дослідження організаційно-правових форм участі молоді у місцевому самоврядуванні в Україні надає можливості дійти до наступних висновків. Законодавчі новели щодо організаційно-правових форм демократії участі молоді сприяють налагодженню плідної співпраці даної верстви населення з органами місцевого самоврядування та розширенню реального впливу молоді на процес ухвалення рішень місцевих радами і посадовими особами місцевого самоврядування. Наразі молодь наділена як організаційно-правовими формами участі у вирішенні питань місцевого значення, до яких залучені всі члени територіальної громади, так і «додатковими», в яких беруть участь члени територіальної громади віком від 14 до 35 років. Зміни до Закону «Про місцеве самоврядування» щодо організаційно-правових форм демократії участі молоді потребу у внесенні відповідних поправок до актів локальної нормотворчості у частині зменшення, так би мовити, «вікової планки допущення особи» до участі у різних формах партисипативної демократії (загальних заборах, громадських слуханнях тощо). В умовах воєнного стану найбільш ефективною організаційно-правової формою участі молоді в управлінні місцевими справами є залученість молоді до роботи у молодіжній раді – консультативно-дорадчому органі при місцевій раді або посадовій особі місцевого самоврядування.

**Список використаних джерел**


1. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін.; за ред. С. Г. Серьогіної. 2-ге вид. переробл. та доповн. Х.: Право, 2011. 360 с.
2. Любченко П. М. Проблеми реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні *Вісник Академії правових наук України*. 2009 р. № 1(56). С. 124–133.
3. Молодіжна політика в умовах війни: програма для посилення громад URL: https://gurt.org.ua/news/informator/98065/
4. Найдич М. А. Концепт державної молодіжної політики *Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. Міжнародні відносини*. 2011. № 21. С. 31–33..
5. План дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова». URL: https://rm.coe.int/action-planukraine-2023–2026-ukr/1680aa8282
6. Положення «Про місцеві ініціативи в місті Харкові» Додаток 2до Статуту територіальної громади міста Харкова. URL: https://gov.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=32873&base=27
7. Про місцеве самоврядування в Україні Верховна Рада України; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР *Верховна Рада України:* офіц.. сайт URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97 –
8. Про основні засади молодіжної політики: Закон від 27 квітня 2021 року № 1414-IX*Верховна Рада України:* офіц.. сайт URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414–20#Text
9. Про правотворчу діяльність Закон України від 24. 08. 2023 р. № 3354-IX14.07.2015 № 595-VIII *Верховна Рада України* .офіц.. сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354–20#Text
10. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми «Молодь України: покоління стійкості – 2030»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2025 р. № 840-р. *Верховна Рада України* .офіц.. сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840–2025-%D1%80#Text
11. Типове положення про молодіжну раду місцевого рівня: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1198 *Верховна Рада України:* офіц.. сайт URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198–2018-%D0%BF#Text
12. У Тернополі обговорили молодіжну політику в умовах війни. *Міністерства молоді та спорту*. офіц.. сайт. URL: https://mms.gov.ua/news/u-ternopoli-obgovorili-molodizhnu-politiku-v-umovah-vijni
13. Циганин М. П. Залучення молоді до формування та реалізації молодіжної політики на місцевому рівні в умовах війни. *Демократичне врядування*. 2023. Вип. 2 (32). С. С. 157–171.

14. Чиркін А. С. Конституційні засади організації місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії: дис....канд..юрид.наук. 12.00.02. / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 236 с.

**I. V. Protsyuk**

## ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS OF YOUTH PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

***Summary.*** *In the modern state, the understanding of youth policy as one of the key factors in the development of cultural identity, promoting the development of the spirit of patriotism among the young population, ensuring equal opportunities for self-realization of the young individual, and an important indicator of social and human development in general has been confirmed. State and local government bodies are obliged to ensure equal access of young people to their rights through specific institutional and organizational mechanisms of participatory democracy. Along with state support for numerous youth projects, an important step in establishing effective mechanisms for youth participation in the formation and assessment of the effectiveness of youth policy implementation at the level of territorial communities was the introduction of a new Article 13–5 «Youth Participation in Local Self-Government» into the Law of Ukraine «On Local Self-Government».*

*Problematic issues of constitutional and legal regulation of organizational forms of citizens' participation in local self-government and ways to solve them are comprehensively disclosed in many thorough scientific works of such domestic scientists as I. I. Bodrova, P. M. Lyubchenko, O. Yu. Lyaluk, S. G. Seregina, P. A. Tkachuk, R. T. Chernega and others. At the same time, legislative novelties in the field of youth participation in the process of solving issues of local importance necessitate further scientific research on this topic.*

*The purpose of the article is to provide a characteristic of the domestic legal framework for youth participation in the life of the territorial community, establish the main organizational and legal forms of youth participation in local self-government in Ukraine, and outline the key problems of their implementation.*

*The legal basis for youth participation in local self-government is a set of regulatory legal acts that regulate the participation in resolving issues of local importance of persons aged 14 to 35 who legally reside within a certain territorial community, including such persons whose place of actual residence is confirmed*

*by a certificate of registration as an internally displaced person. According to the legal framework, residents from the age of 14 are guaranteed the right to participate in various forms of participatory democracy, namely: local initiative, public hearings, public consultations, advisory and consultative bodies under a local government body and/or official, and in other forms of participation that do not contradict the law. For example, these include: – holding consultations, including electronic ones, with youth work subjects, other interested parties, conducting youth surveys, etc.; – establishing youth councils, appointing youth advisors, holding public hearings, public discussions, creating working groups with the involvement of youth work subjects; – ensuring the representation of youth in advisory and consultative bodies formed by state authorities and local self-government bodies in accordance with the procedure established by law.*

*Under martial law, the most effective organizational and legal form of youth participation in managing local affairs is the involvement of youth in the work of the youth council – an advisory and consultative body under the local council or local government official. Legislative innovations regarding organizational and legal forms of youth participatory democracy contribute to the establishment of fruitful cooperation between this segment of the population and local government bodies and the expansion of the real influence of youth on the decision-making process by local councils and local government officials. Currently, youth are endowed with both organizational and legal forms of participation in resolving issues of local importance, in which all members of the territorial community are involved, and «additional» forms, in which members of the territorial community aged 14 to 35 years participate. Amendments to the Law «On Local Self-Government» regarding organizational and legal forms of youth participatory democracy require the introduction of appropriate amendments to local regulatory acts in terms of reducing, so to speak, the «age threshold for admitting a person» to participate in various forms of participatory democracy (general meetings, public hearings, etc.).*

***Keywords:*** *organizational and legal forms, participatory democracy. right of citizens to participate in local self-government, youth participation in the management of local affairs.*

УДК 349.2:331.104:351.77
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-519

***О. І. Гуцуляк,*** *к. ю. н., доцентка кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права Донецького національного університету імені Василя Стуса, м. Вінниця*
ORCIDID: 0000-0002-7639-9551

# СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

***Анотація.*** *У статті досліджено соціальний діалог у сфері охорони здоров'я як важливий інструмент реалізації соціальної функції держави та забезпечення трудових прав медичних працівників. Проаналізовано нормативно-правові засади, сучасний стан і проблеми ефективності соціального діалогу, зокрема формальність колективних перемовин і недостатню участь профспілкової сторони у формуванні галузевої політики. Обґрунтовано необхідність оновлення механізмів соціального діалогу та формування ефективної моделі взаємодії між державою, роботодавцями й працівниками у сфері охорони здоров'я.*

***Ключові слова:*** *соціальний діалог, соціальні партнери, право на безпечні і здорові умови праці, соціальна правова держава, права людини, адаптація законодавства Україні, обізнаність у праві.*

**Вступ**. Сучасна система охорони здоров'я України перебуває у стані глибоких трансформацій, що зумовлені як внутрішніми

© Гуцуляк О. І., 2025

викликами (кадровий дефіцит, низький рівень довіри до інституцій, фінансові обмеження), так і зовнішніми факторами (інтеграція до європейського правового простору, війна та гуманітарні наслідки). У цих умовах постає необхідність формування нової парадигми охорони здоров’я, яка ґрунтується на принципах соціального партнерства, прозорості та захисту прав усіх учасників.

Традиційна модель правового регулювання системи охорони здоров’я, зорієнтована переважно на організаційно-фінансові аспекти, поступово поступається місцем підходам, які враховують соціальні механізми взаємодії – партнерство, участь професійних спільнот у формуванні політики, колективні переговори та соціальний діалог. Саме соціальний діалог між державою, роботодавцями та медичними працівниками стає ключовим чинником, який сприяє узгодженню соціальних і професійних інтересів, а також адаптації реформ до реальних потреб галузі. Тристороння взаємодія є незамінною при створенні належних умов праці для медиків, впровадженні нових стандартів та забезпеченні безперервного професійного розвитку особливо з огляду на те, що в новому Законі «Про колективні угоди і договори» питання професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників віднесені до сфери регулювання колективного договору [17].

**Аналіз останніх публікацій**. Різні проблеми децентралізації управління, реформування фінансування медичної сфери, а також запровадження європейських стандартів у систему охорони здоров’я України досліджували С. Булеца , І. Коркуна, Л. Ліщук, Р. Майданик, Г. Миронова, Н. Павленчик, О. Проневич, Т. Семигіна, І. Сенюта, М. Стефанчук та ін., удосконалення правового регулювання трудових відносин медичних працівників вивчали Л. Руснак, Д. Тарасенко, В. Теремецький, І. Шашкова-Журавель, О. Щукін. Науковці Л. Амелічева, З. Козак, М. Сорочишин, О. Трюхан, Г. Чанишева та інші зробили значний внесок у розвиток теорії соціального діалогу. Водночас соціальний діалог в системі охорони здоров’я потребує подальшого доктринального осмислення, оскільки його специфіка та практичні механізми досі залишаються недостатньо дослідженими,

що ускладнює зокрема реалізацію соціальної функції держави у забезпеченні здоров'я населення.

І. Сазонець, І. Зима зауважують, що незважаючи на велику кількість наукових та методичних досліджень у сфері медицини та охорони здоров'я, наукових досліджень саме з питань розвитку державної соціальної системи управління охороною здоров'я невелика кількість [21, с. 57].

Проблематика реформування охорони здоров'я досліджується в межах медицини, соціології, економіки та державного управління, однак її складність потребує подальших досліджень, що мають ґрунтуватися на комплексному, інтегрованому й мультидисциплінарному підході.

Сучасній правовій доктрині бракує ґрунтовних досліджень, присвячених необхідності налагодження соціального діалогу в медицині. Соціальну відповідальність працівників закладів охорони здоров'я в контексті сталого розвитку досліджувала д.е.н. Л. Ліпич. Соціальний діалог як один з інструментів державного управління соціальними складовими в охороні здоров'я розглядав О. Вівсянник. Отже і у правовій площині поглиблення наукового дискурсу тематики видається актуальною.

**Метою** поточної статті є доктринальне обґрунтування ролі соціального діалогу у сфері охорони здоров'я як ключового інструменту реалізації соціальної функції держави, а також аналіз правових механізмів, що забезпечують ефективну взаємодію сторін соціального діалогу у медичній галузі.

**Виклад основного матеріалу**. У сучасному правознавстві та медико-правових студіях практично відсутні дослідження, які б, аналізуючи проблематику права охорони здоров'я та функціонування системи охорони здоров'я, не підкреслювали необхідності трансформації моделі державного управління у цій сфері – від суто адміністративно-командної та імперативно-централізованої до більш відкритої, соціально-комунікативної та організаційно-партнерської, заснованої на принципах співучасті, субсидіарності та публічно-приватної взаємодії. Так, Н. Павленчик та І. Коркуна, досліджуючи адміністративне управління в охороні здоров'я, зауважують, що воно не може

залишатись у площині класичних інструментів командного адміністрування [16, с. 364].

Т. Семигіна закликає віднайти «баланс між приписами міжнародних структур і локальними умовами їх втілення, керованими змінами та суспільною самоорганізацією». Варто також наголосити на абсолютно справедливій позиції вченої, що «нейтралізації потребують такі локальні чинники вітчизняної політики, як відомчий корпоративізм і фаховий консерватизм, опір тих, хто не зацікавлений у посиленні прозорості в охороні здоров’я й переході на сучасну парадигму здоров’я» [22, с. 36].

Тобто якщо традиційно право охорони здоров’я сприймалося здебільшого як сфера державного регулювання, то нова парадигма охорони здоров’я має будуватися на балансі інтересів і відносно пропорційній впливовості різних сторін, зокрема, соціальних партнерів.

Д. Новіков в дисертаційній роботі зазначає, що реформа в галузі охорони здоров’я має на меті виконання соціальної функції держави [15, с. 3]. О. Кисельова, К. Надточій називають одним з найважливіших соціальних завдань, що вирішуються нашою державою на сучасному етапі, забезпечення ефективного функціонування системи охорони здоров’я [10, с. 36].

Т. Міхайліна, цитучи В. Венцеля, пояснює, що у сучасних умовах розвитку суспільства соціальна функція держави розглядається як дещо обмежена у можливостях своєї реалізації без широкого залучення інших суб’єктів, які з розвитком громадянського суспільства стають все більш потужними. Професорка констатує, що лише ефективна реалізація соціальної функції держави у всіх її сталих та новітніх аспектах здатна спричинити формування повноцінної соціальної держави [13, с. 50].

Т. Головань зазначає, що держава повинна здійснювати соціальні функції, створити ефективні механізми захисту прав і свобод працівників, особливо в умовах збройного конфлікту, а це здається неможливим без реалізації соціального діалогу [6, с. 493].

Д. Тарасенко переконана, що соціальність держави, крім багатьох інших індикаторів, вимірюється й результативністю діяльності професійних спілок, представницьких органів робо-

тодавців, громадських організацій – важливої складової громадянського суспільства. Право на створення професійних спілок внесено до Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.) і визнано Міжнародною організацією праці [24, с. 141].Згідно із чинним Законом «Про соціальний діалог в Україні» саме профспілки, їх організації та об'єднання представляють інтереси працівників в якості сторони соціального діалогу [18].

Таким чином, виконання соціальної функції держави потребує не просто реформування системи охорони здоров'я, а її тотальної дефрагментації з переорієнтацією акцентів на активну участь соціальних партнерів. Потрібен симбіоз різноманітних заходів задля покращення ситуації, одним з яких є налагодження соціальної співпраці. І саме форми соціального діалогу покликані трансформувати трудові відносини у сфері охорони здоров'я від авторитарної моделі управління до системи, заснованої на принципах самоорганізації та саморегулювання.

Люблянська хартія з реформування охорони здоров'я Європейського регіонального бюро ВООЗ (1996) у п. 6.1.1, 6.1.2 передбачає, що реформа охорони здоров'я повинна базуватися на широкому консенсусі, за участю якомога більшої кількості відповідних соціальних суб'єктів [26]. Згідно із висновками Спільної наради з питань умов праці та реформування сектору охорони здоров'я у Записці до матеріалів засідання (МОП, Женева, 1998 р.) реформи сектору охорони здоров'я не можуть бути нав'язані зверху та ззовні. Найбільш ймовірно, що вони будуть успішними, якщо їх буде впроваджено в ефективній та результативній «узгодженості з представниками працівників» [25].

Отже, враховуючи низький рівень правосвідомості і правової обізнаності представників громадянського суспільства, зважаючи на відсутність позитивних прогнозів щодо запровадження лікарського самоврядування у короткостроковій перспективі, в процесі реформування системи охорони здоров'я, зокрема усвідомлюючи важливість останньої в контексті виконання соціальної функції держави, особливої значущості набуває нормативно визнаний інститут соціального діалогу, який виступає

механізмом гармонізації інтересів там, де переплітаються права медиків, інтереси роботодавців і публічні інтереси держави.

На офіційному сайті Європейського Союзу у розділі Секторальний соціальний діалог «Лікарні та охорона здоров’я» визначений суб’єктний склад – соціальні партнери. Соціальний діалог у цьому секторі охоплює лікарні та діяльність у сфері охорони здоров’я людини, визначену кодами NACE (Rev.2) 86. Серед викликів, що стоять перед сектором, і напрямів особливої уваги соціальних партнерів визначені: охорона праці та техніка безпеки, безперервний професійний розвиток та навчання протягом усього життя для всього медичного персоналу, вплив на політику на рівні ЄС шляхом моніторингу та залучення до консультаційних та законодавчих процесів ЄС [8].

13 червня 2025 р у Брюсселі Європейська федерація профспілок державних служб (EPSU) та Європейська асоціація роботодавців лікарень та охорони здоров’я (HOSPEEM) підписали Спільну політичну орієнтацію на створення стійкої лікарні та сектору охорони здоров’я після пандемії COVID-19. Марта Бранка, Генеральний секретар HOSPEEM, заявила: «Завдяки Спільній політичній орієнтації ми, як соціальні партнери, беремо на себе зобов’язання дотримуватися спільного бачення, щоб допомогти забезпечити, щоб лікарні залишалися безпечними, адаптивними та стійкими робочими місцями, здатними надавати високоякісну допомогу за будь-яких обставин» [7]. Ця подія підкреслює важливість секторального (галузевого) соціального діалогу, який сприяє досягненню Європейського стовпа соціальних прав та цілей сталого розвитку ООН.

Соціальний діалог саме у сфері охорони здоров’я розглядається МОП як один із головних механізмів забезпечення стабільності, підвищення якості медичних послуг і захисту прав працівників. У секторі, що має стратегічне значення для суспільства, тристороння співпраця між державою, роботодавцями та працівниками є необхідною умовою ефективної організації системи охорони здоров’я [9].

Отже, соціальний діалог можна розглядати як правовий механізм імплементації цілей сталого розвитку у сфері охорони здоров’я. Він забезпечує баланс інтересів суб’єктів медичних

правовідносин, сприяє підвищенню якості медичної допомоги та узгоджується з глобальною стратегією сталого розвитку (SDG 3) [27].

Важливою передумовою ефективного соціального діалогу у сфері охорони здоров'я є наявність актуальної нормативно-правової бази, що забезпечує рівноправну участь сторін у формуванні політики галузі. У 2023 р. Європейська комісія у Звіті «Україна 2023» загалом позитивно оцінила поступ України у розвитку механізмів соціального діалогу, водночас наголосивши на необхідності усунення недоліків у трудовому законодавстві та посилення колективних переговорів у контексті євроінтеграції [2], проте вже у Звіті «Україна 2024» Єврокомісією, зокрема, зазначено, «що країна залишається на ранній стадії підготовки у сфері соціальної політики та зайнятості, і досягнуто обмеженого прогресу. Рекомендації Комісії від минулого року були виконані лише частково та залишаються чинними. У наступному році Україні слід, зокрема, прийняти нове рамкове законодавство щодо трудових відносин та охорони праці відповідно до законодавства ЄС, забезпечити сприятливе середовище для двостороннього та тристороннього соціального діалогу та зміцнити потенціал соціальних партнерів» [3].

У Генеральній угоді про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2019–2021 роки (п. 3.45) передбачено зобов'язання Кабінету Міністрів України розробити за участю сторін соціального діалогу законодавчі пропозиції щодо соціально-економічного захисту працівників охорони здоров'я в умовах реформування галузі [5]. У свою чергу, чинна Галузева угода між Міністерством охорони здоров'я України та ЦК Профспілки працівників охорони здоров'я України (п. 7.1.1) містить домовленість сторін проводити соціальний діалог з питань формування соціально-економічної політики в галузі, зокрема щодо проєктів нормативно-правових актів і соціального захисту працівників [4].

Водночас Профспілка працівників охорони здоров'я України зазначає, що низка ключових документів реформування галузі – зокрема Концепція реформи фінансування системи

охорони здоров'я (Розпорядження КМУ № 1013-р), Концепція розвитку системи громадського здоров'я (Розпорядження КМУ № 1002-р) та постанова КМУ № 932 «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів» – були прийняті без погодження з профспілковою стороною, що суперечить принципам соціального партнерства [20].

Порядок проведення соціального діалогу в галузі охорони здоров'я (Наказ МОЗ № 562 від 19.09.2007 [19]) є нормативною основою консультацій між сторонами, однак пункт 1.6 цього документа визначає форми соціального діалогу і встановлює, що консультації проводяться за пропозицією сторони соціального діалогу з метою визначення та зближення позицій сторін при прийнятті ними рішень, що належать до їх компетенції. Такий підхід обмежує реальний вплив представників працівників на ухвалення управлінських рішень.

Від моменту ухвалення зазначеного Порядку відбулися суттєві зміни в законодавстві, структурі управління охороною здоров'я та методах організації соціального діалогу. Отже даний Порядок має низку суттєвих недоліків, зокрема посилання на неактуальні нормативні акти, ігнорування децентралізації та нових суб'єктів соціального діалогу, відсутність електронних процедур обміну інформацією і консультацій, застарілі форми колективних переговорів та недостатньо чіткі механізми контролю й оцінки виконання домовленостей. Очевидно, потрібен оновлений порядок, який забезпечить дієві механізми налагодження соціального діалогу в сфері охорони здоров'я.

Не менш застарілою є і чинна Галузева угода, спроби оновлення якої фіксувалися Наказами Міністерства охорони здоров'я України від 20 січня 2016р. № 25 та від 22 березня 2021 р. № 515 щодо утворення робочої комісії з ведення колективних переговорів і укладення Галузевої угоди. Станом на кінець 2025 року оновленої Галузевої угоди немає, що однозначно є негативним моментом і потребує на виправлення.

Таким чином, без оновлення названих документів, налагодження соціального діалогу в сфері охорони здоров'я наштовхується на численні труднощі. Здається, наразі соціальний діалог, зокрема в сфері охорони здоров'я, гальмується навмисно.

Ю. Маршавін, Т. Кицак, А. Василенко зауважують, що при формуванні оновлених підходів до організації та проведення якісно нового соціального діалогу тим, хто стоїть при владі, доведеться переглянути соціально-економічні пріоритети [12].

Неефективність різних форм соціального діалогу в Україні є очевидною. Зокрема, безрезультатні спроби укласти нову Галузеву угоду свідчать, що колективні перемовини на галузевому рівні практично не дають результату. Ще одним яскравим прикладом є ігнорування думки профспілкової сторони під час розробки та ухвалення проєктів реформування системи охорони здоров'я, що підриває принципи соціального партнерства та знижує довіру до інституцій соціального діалогу.

Так, проєкт наказу МОЗ «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги» передбачав значне збільшення навантаження на одного лікаря ПМД до 2000 пацієнтів, тоді як чинна на той момент норма (Постанова КМУ від 30 грудня 2013 р. № 977) складала 1500 осіб у міській місцевості та 1200 у сільській. Профспілка працівників охорони здоров'я підкреслила, що збільшення навантаження супроводжується розширенням функціональних обов'язків, що призведе до порушення норм робочого часу (ч. 4 ст. 51 КЗпП України), зменшення обсягів роботи інших лікарів та потенційного скорочення чисельності медичних працівників. Остаточним Наказом МОЗ № 504 від 19 березня 2018 р. було встановлено норму 1800 пацієнтів на одного лікаря, що все одно перевищує попередні норми і свідчить про часткове ігнорування аргументів соціальних партнерів.

Отже, цей приклад демонструє неспроможність формального соціального діалогу забезпечити баланс між державними цілями реформ і трудовими правами медичних працівників, підкреслюючи необхідність ефективного, інклюзивного та результативного механізму консультацій у сфері охорони здоров'я.

Узагальнюючи, можна констатувати, аналіз чинних документів, що регламентують соціальний діалог у сфері охорони здоров'я, виявив системні недоліки: застарілість нормативної бази, формальний характер консультацій із профспілковою стороною, ігнорування принципів децентралізації та соціаль-

ного партнерства, а також порушення трудових прав медичних працівників при ухваленні рішень, що потребує розроблення оновленого порядку, узгодженого з європейськими стандартами соціального діалогу.

Виявлені Л. Амелічевою тенденції і перспективи подальшого розвитку інституту трудового права «соціальний діалог» в Україні, на думку вченої, тісно пов’язані із втіленням у життя концепції гідної праці [1, с. 172]. І. Шашкова-Журавель констатує, що на тлі наявності ґрунтовного масиву нормативних приписів, спрямованих на посилення безпеки праці у сфері охорони здоров’я, в Україні існує низка проблем, пов’язаних із регулюванням трудових відносин за участю медиків, які повинні бути враховані урядом. Одним зі шляхів оптимізації системи правового захисту трудових відносин медичних працівників науковиця називає створення можливостей для посилення впливу професійних спілок працівників охорони здоров’я з метою ефективного захисту їх трудових прав [28, с. 115–116].

Тим часом у ході дисертаційного дослідження Д. Тарасенко визначено, що тільки 6% респондентів оцінюють діяльність професійних спілок, первинних профспілкових організацій та громадських професійних організацій як високоефективну, а 24% – ефективну, що є негативною тенденцією [24, с. 148]. Також доведено, що соціальний, економічний захист та соціальний діалог є предметом занепокоєння у 78%, 55% та 67% респондентів відповідно [24, с. 156]. Незважаючи на значний рівень залучення працівників праці до профспілок, існує нагальна потреба для останніх зосередитися на зміцненні довіри між своїми членами. Помітна кількість порушень прав на робочому місці підкреслює необхідність глибокого розуміння основних причин цих випадків [23]. Отже, удосконалення правового регулювання статусу, засад діяльності профспілок та механізмів здійснення ними своїх функцій є важливою передумовою ефективності соціального діалогу.

Одним із ключових питань сучасного етапу розвитку соціального діалогу в Україні є визначення доцільності збереження класичної тристоронньої моделі взаємодії або ж перехід до більш інклюзивних форматів громадянського діалогу. У науковому

та експертному середовищі обговорюються варіанти так званого тристороннього+ підходу, який передбачає залучення неурядових організацій до процесу соціального діалогу, або двостороннього+ підходу, що базується на співпраці профспілок, організацій роботодавців та представників громадянського суспільства без участі уряду. Водночас більшість опитаних стейкхолдерів вважають, що для України оптимальним шляхом є збереження існуючої тристоронньої моделі за умови її глибокого реформування та забезпечення політичної підтримки, що дозволить підвищити ефективність функціонування відповідних механізмів [11, с. 7].

У цьому контексті максимально важливим є ще один аспект, пов’язаний із ефективністю соціального діалогу в Україні, який стосується таких його форм, як обмін інформацією, консультації, узгоджувальні процедури, а саме те, що згідно із законодавством створено Національну тристоронню соціально-економічну раду (НТСЕР) і відповідні територіальні ради. Крім того, сторони соціального діалогу можуть ініціювати створення галузевих або міжгалузевих тристоронніх чи двосторонніх рад (стаття 15 Закону України «Про соціальний діалог»).

За даними центральних органів виконавчої влади, на сьогодні функціонують три галузеві соціально-економічні ради – при Міністерстві енергетики, Міністерстві оборони та Міністерстві освіти і науки України. У 2024 році також розпочато формування Галузевої двосторонньої соціально-економічної ради при Міністерстві культури і інформаційної політики. Подібна рада діє у сфері охорони здоров’я, але на територіальному рівні – Київська обласна тристороння соціально-економічна рада галузі, створена у квітні 2023 року [14].

Попри наявність таких інституцій, їх діяльність характеризується низькою результативністю. Повноваження соціально-економічних рад, визначені Законом, часто не відображені в інших нормативно-правових актах. Відсутність чітких механізмів впровадження тристоронніх домовленостей, дублювання повноважень між різними органами, брак обов’язковості врахування рекомендацій рад органами влади, а також часті зміни

складу урядових представників призводять до фактичного паралічу системи соціального діалогу.

Результати опитувань учасників соціального діалогу, проведених у межах проєктів МОП та Міжнародного фонду «Відродження», підтверджують, що близько 70% респондентів оцінюють чинну нормативну базу як лише частково придатну для забезпечення ефективного діалогу [11, с. 17].

Ситуацію ускладнюють повільні законодавчі реакції на зміни, спричинені реформами децентралізації, війною та пандемією. НТСЕР, яка формально мала б стати головним органом у сфері соціального діалогу, фактично втратила вплив через організаційні труднощі, кадрову нестабільність і відсутність чіткого правового статусу. У Звіті «Україна 2024» Єврокомісією, зокрема, зазначено, «у сфері соціального діалогу Національна тристороння соціально-економічна рада протягом звітного періоду не провела жодного очного засідання, а систематичні консультації між урядом та соціальними партнерами не проводяться. Посилення спроможності соціальних партнерів потребує активізації» [3].

Аналіз сучасного стану соціального діалогу в Україні свідчить, що, попри наявність відповідної інституційної бази – соціально-економічних рад – ефективність їх функціонування залишається низькою. Для відновлення дієздатності соціального діалогу необхідне комплексне оновлення правових, організаційних та комунікаційних засад його здійснення.

Першочерговим напрямом є приведення законодавства, що регулює соціальний діалог, у відповідність до сучасних потреб суспільства та міжнародних стандартів. Доцільним є проведення ревізії положень Закону України «Про соціальний діалог в Україні» та суміжних актів для усунення колізій [18]. Важливо також закріпити обов’язковість розгляду органами державної влади рекомендацій, наданих соціально-економічними радами, а також створити чіткий механізм зворотного зв’язку між урядом і сторонами діалогу. Необхідним є й законодавче визначення статусу НТСЕР як головного консультативно-дорадчого органу з питань соціально-трудових відносин.

Для ефективного функціонування системи соціального діалогу важливо зміцнити інституційну спроможність сторін соціального діалогу. Це передбачає стабільність персонального складу рад, запровадження системи навчання та підвищення кваліфікації учасників діалогу, створення механізмів фінансової підтримки діяльності сторін. Важливим кроком може стати формування відкритої електронної бази учасників соціального діалогу, що забезпечить прозорість репрезентативності та довіру між сторонами.

Важливо враховувати специфіку соціального діалогу в сфері охорони здоров'я. О. Щукін стверджує, запозичений з радянських часів порядок регламентації трудової діяльності медичних працівників через значну кількість різнорідних за змістом відомчих актів та часткову неузгодженість між загальним трудовим і спеціальним медичним законодавством, призвели до того, що сучасна правова організація праці медичних працівників в Україні не відповідає рівню розвитку суспільних відносин у сфері охорони здоров'я, не враховує достатньою мірою специфіку медичної діяльності, не забезпечує якісного відновлення лікувального процесу, не створює режиму ефективної реалізації медичними працівниками їхніх трудових прав та обов'язків [29, с. 3].

Існуючий на сьогодні постійно діючий комітет НТСЕР – з питань соціальної та гуманітарної політики – у складі передбачає Голову Професійної спілки працівників охорони здоров'я України (від профспілкової сторони) та Голову Всеукраїнського об'єднання організацій роботодавців охорони здоров'я (від роботодавців).Проте від органів виконавчої влади в цьому комітеті відсутні представники, які безпосередньо представляють сферу охорони здоров'я. З огляду на це, доцільним видається створення окремого постійного комітету НТСЕР з питань охорони здоров'я, який би забезпечував системну комунікацію між Міністерством охорони здоров'я, профспілковими та роботодавчими організаціями галузі, сприяв формуванню спільної позиції сторін соціального діалогу щодо актуальних питань трудових відносин, оплати праці, кадрової політики та безпеки медичної діяльності.

Ю. Маршавін, Т. Кицак, А. Василенко зауважують, що попри всі складнощі у формуванні оновлених підходів до організації та проведення якісно нового соціального діалогу, Україна має довести власну спроможність до послідовного втілення і дотримання цивілізаційних принципів входження у глобальний світовий устрій. Слушною видається позиція, згідно з якою людина не повинна сприйматися виключно як ресурс, а має відновити статус ключової суспільної цінності. У цьому контексті парадигма «перезавантаження» вимагає ґрунтовного переосмислення [12].

Здається дуже своєчасним та правильним вищенаведене зауваження, бо, незважаючи нате, що в основі нової парадигми охорони здоров’я лежить пацієнторієнтованість, не менш важливо забезпечити такий її стан, щоб лікар не був елементом системи, а залишився суб’єктом з усіма атрибутами людиноцентризму, зведеними в ступінь високої соціальної значущості лікарської професії та помноженими на навантаження проспективної відповідальності, яка опосередкована важливістю кожного рішення в клінічній практиці. Отже медичний персонал не повинен виступати інструментом досягнення цілей, а має зберегти суб’єктний статус найкращого рівня правової визначеності та захищеності.

Якісні новації у правовому регулюванні соціального діалогу здатні підвищити захист трудових прав медиків і сприяють ефективності системи охорони здоров’я та якості медичних послуг. Водночас, усвідомлюючи, що профільне законодавство, Закони про соціальний діалог та колективні договори і угоди, КЗпП містять загальні правила і не можуть передбачити особливостей кожної окремої вузької галузі, виправданим здається спеціальне нормативне регулювання соціального діалогу у медицині (як це відбувається з питаннями щодо тривалості робочого часу, порядку атестації лікарів). Специфіка галузі охорони здоров’я зумовлює подібні кроки, адже у медичній сфері діють особливі умови праці: ненормований робочий час, чергування, обов’язковість дотримання клінічних протоколів. Тому й соціальний діалог тут має власні особливості, що не завжди відображаються у загальному трудовому законодавстві. Такий підхід

забезпечив би й узгодженість із європейською практикою, оскільки у багатьох країнах ЄС соціальний діалог у сфері охорони здоров’я винесений в окремі регламенти чи угоди на рівні міністерств. Соціальний діалог у сфері охорони здоров’я виступає не лише формою колективного узгодження інтересів, але й правовою інфраструктурою, яка забезпечує трансформацію наукового знання у дієві норми права охорони здоров’я, створюючи умови для об’єктивної наукової революції у сфері права охорони здоров’я.

**Висновки.** Соціальний діалог слід визнати в якості ключового механізму реалізації соціальної функції держави у сфері охорони здоров’я. Аналіз сучасного стану соціального діалогу в сфері охорони здоров’я України дозволяє зробити низку узагальнень, які мають практичне та наукове значення:

**1. Необхідність системної трансформації галузі.** Нова парадигма охорони здоров’я потребує не лише реформування, а комплексної дефрагментації системи з переорієнтацією на активну участь соціальних партнерів.

**2. Соціальний діалог як інструмент сталого розвитку.** Соціальний діалог у трикутнику «держава – роботодавці – медичні працівники» забезпечує реалізацію цілей сталого розвитку, підвищує якість медичних послуг, сприяє впровадженню доказової медицини та етичних стандартів, а також захищає права пацієнтів і медичних працівників.

**3. Міжнародний та європейський досвід.** Практика ЄС, позиції МОП підтверджують, що успішні реформи охорони здоров’я можливі лише за участі широкого кола соціальних партнерів. Для України адаптація цих стандартів є стратегічно важливою у контексті євроінтеграції.

**4. Проблеми нормативно-правового регулювання.** Існуючі документи в досліджуваній сфері є застарілими, фрагментарними та частково формальними. Вони не забезпечують реальної участі медичних працівників у процесі прийняття рішень і не відповідають сучасним викликам реформування та воєнного стану. Специфіка галузі охорони здоров’я створює логіку для спеціального нормативного регулювання соціального діалогу у сфері охорони здоров’я.

**5. Посилення інституційної спроможності соціальних партнерів.** Для забезпечення ефективного соціального діалогу необхідно стабілізувати персональний склад соціально-економічних рад, підвищувати кваліфікацію учасників, створювати прозорі цифрові механізми комунікації, зміцнювати довіру між профспілками і працівниками, а також законодавчо закріплювати обов’язковість врахування рекомендацій соціально-економічних рад.

Таким чином, соціальний діалог у сфері охорони здоров’я є не лише механізмом стабільності та узгодження інтересів, а й правовим інструментом імплементації європейських стандартів та цілей сталого розвитку. Його розвиток потребує оновлення нормативної бази, посилення інституційної спроможності сторін, цифровізації процедур та забезпечення прозорого і всеохоплюючого механізму участі медичних працівників у формуванні політики галузі.

**Список використаних джерел:**

1. Comission Staff Working Document. Ukraine 2023 Report. URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0f3eaa6-7eee-11ee-99ba -01aa75ed71a1/language-en
2. Comission Staff Working Document. Ukraine 2024 Repor. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52024SC0699
3. EPSU and HOSPEEM sign Joint Policy Orientation to Build a Resilient European Hospital and Health Sector. *HOSPEEM. 13 June 2025.* URL: https://hospeem.org/category/activities/socialdialogue/
4. Hospitals and Health Care – Sectoral Social Dialogue. An Official Website of the Europian Union. URL: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities
5. ILO Social Dialogue in the Health Services: A Tool for Practical Guidance. ILO. URL: Social dialogue in the health services – A tool for practical guidance – The handbook for practitioners.pdfhttps://www.ilo.org/sites/default/files/2024–09/Social dialogue in the health services – A tool for practical guidance.pdf?utm_source=chatgpt.com
6. Sydorenko A. Yu., Kubanskyi S., Kiel L. Support Needs of Ukrainian Health Care Workers during Wartime: A studyon trust, legal security, and laborunion in volvement. *Public Health*. 2025 Jan;238:298–302. DOI: 10.1016/j.puhe.2024.12.017

7. Terms of Employment and Working Conditions in Health Sector Reforms. Report for discussion at the Joint Meeting onTerms of Employment and Working Conditionsin Health Sector Reforms (Geneva, 27 jule 1998, *International Labour Organization/Sectoral Activities Programme)*. URL:https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/1998/98B09_170_engl.pdf?utm_source=chatgpt.com.
8. The Ljubljana Charter on Reforming Health Care, 19 June 1996. WHO. URL: https://www.hphnet.org/wp-content/uploads/2020/03/Ljubljana-Charter.pdf.
9. United Nations Sustainable Development Goals. *United Nations*. URL: https://unosd.un.org/content/sustainable-development-goals-sdgs.
10. Амелічева Л. П. Історія формування та розвитку інституту соціального діалогу в трудовому праві. *Університетські наукові записки*. 2016. № 59. С. 165–176. URL: https://old.univer.km.ua/visnyk/1569.pdf
11. Галузева угода між Міністерством охорони здоров’я України та ЦК профспілки працівників охорони здоров’я України на 2007–2011 роки від 06.08.2007 р. № 58. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v_058282-07#Text
12. Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2019–2021 роки від 14 травня 2019 р. Урядовий кур’єр. 13 липня 2019 р. № 132. URL: https://ips.ligazakon.net/document/MUS31981
13. Головань Т. Соціальний діалог в Україні у період воєнного стану як напрям партнерства з Європейським Союзом. Сучасні проблеми законодавства, практики його застосування та юридичної науки: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Осінні юридичні читання – 2022» (Вінниця, 24 листопада 2022 р.). С. 490–495. URL: https://dspace.hnpu.edu.ua/items/64ff7628-cd89-4d6d-99ed-8d25533caf6c
14. Кисельова О., Надточій К. Особливості правового регулювання праці медичних працівників. *Правові горизонти*. 2020. № 24. С. 35–40. DOI: http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i24.p35.
15. Лейо Сіббел, Крістіна Міхес На шляху до ефективного, впливового та інклюзивного соціального діалогу в Україні: курс на відновлення та відбудову: Зелена книга 2019 року – оновлена редакція 2025 року. DOI: https://doi.org/10.54394/DJRS9426
16. Маршавін Ю., Кицак Т., Василенко А. Соціальний діалог як інструмент подолання постпандемічного «синдрому». *Проблеми сучасних трансформацій. Серія економіка та управління*. 2022. № 4. DOI: https://doi.org/10.54929/2786-5738-2022-4-07-03

17. Міхайліна Т. В., Мозговая Н. А. Соціальна функція держави та соціальне підприємництво: аспекти співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. № 70. С. 48–52. DOI:https://doi.org/10.24144/2307–3322.2022.70.7
18. На Київщині утворили Київську обласну тристоронню соціально-економічну раду галузі охорони здоров'я. Київська обласна військова адміністрація. URL: https://koda.gov.ua.
19. Новіков Д. О. Особливості правового регулювання праці медичних працівників: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, ХНПУ імені Г. С. Сковороди. 2013. 214 с. URL: https://www.academia.edu/31024627/
20. Павленчик Н., Коркуна І., Маркевич Ю. Методологічні орієнтири трансформації управління в системі охорони здоров'я. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна; Серія юридична*. 2025. Вип. 44. С. 362–369. URL: https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/1619/1397
21. Про затвердження «Порядку проведення соціального діалогу в галузі охорони здоров'я»: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.09.2007 р. № 562. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0562282-07#Text
22. Про колективні угоди та договори: Закон України від 23.02.2023 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2023, № 60, Ст. 194. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2937–20#Text
23. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23.12.2010 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 28, Ст. 255. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862–17#Text
24. Реформування системи охорони здоров'я України та дії Профспілки щодо недопущення руйнації галузі та захисту трудових соціально-економічних прав працівників охорони здоров'я (2016-2017роки). Професійна спілка працівників охорони здоров'я України. URL: http://medprof.org.ua/reformuvannja-sistemi-okhoroni-zdorovja/.
25. Сазонець І. Л., Зима І. Я. Соціальні інститути в трансформації державної системи управління охороною здоров'я: монографія. Рівне: Волин. обереги, 2018. 168 с. URL: http://info.dgu.edu.ua/handle/123456789/257?mode=full.
26. Семигіна Т. Нова парадигма охорони здоров'я – виклик для України чи можливість для політичної модернізації? *Магістеріум*. 2014. Т. 58. С. 34–39. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Semigina_2014_4.pdf.
27. Тарасенко Д. Ю. Обгрунтування сучасних підходів до впровадження ефективних моделей соціального партнерства у трудові відно-

сини у вітчизняній системі фармацевтичного забезпечення населення: дис. ... канд. фармац. наук: 15.00.0. Харків, 2021. 291 с. URL:https://nuph.edu.ua/wp-content/uploads/2015/06/tarasenko_avtoreferat-kincevij-variant-04.04.2021-r.-.pdf
28. Шашкова-Журавель І. Деякі аспекти системи міжнародно-правового захисту трудових відносин працівників охорони здоров’я. *Наукові праці МАУП*. 2015. №. 1 (44). С. 112–117. URL: https://journals.maup.com.ua/index.php/law/article/view/987/1499
29. Щукін О. С. Правовий статус медичних працівників за трудовим законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2005. 22 с. URL: https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/e557c555-5dc7-4b7f-810c-443751a85d8d/content.

**REFERENCES :**

1. Comission Staff Working Document. *Ukraine 2023 Report.* URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0f3eaa6-7eee-11ee-99ba-01aa75ed71a1/language-en
2. Comission Staff Working Document. *Ukraine 2024 Repor.* URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52024SC0699
3. EPSU and HOSPEEM sign Joint Policy Orientation to Build a Resilient European Hospital and Health Sector. *HOSPEEM*. 13 June 2025. URL: https://hospeem.org/category/activities/socialdialogue
4. Hospitals and Health Care – Sectoral Social Dialogue. *An Official Website of the Europian Union*. URL: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities
5. ILO Social Dialogue in the Health Services: A Tool for Practical Guidance. *ILO*. URL: Social dialogue in the health services – A tool for practical guidance – The handbook for practitioners.pdf
6. Sydorenko A. Yu., Kubanskyi S., Kiel L. (2025). Support Needs of Ukrainian Health Care Workers during Wartime: A studyon trust, legal security, and laborunion in volvement. *Public Health*. 2025 Jan;238:298–302. DOI: 10.1016/j.puhe.2024.12.017
7. Terms of Employment and Working Conditions in Health Sector Reforms. Report for discussion at the Joint Meeting onTerms of Employment and Working Conditionsin Health Sector Reforms (Geneva, 27 jule 1998, International Labour Organization/Sectoral Activities Programme). URL:https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/1998/98B09_170_engl.pdf?utm_source=chatgpt.com
8. The Ljubljana Charter on Reforming Health Care, 19 June 1996. *WHO*. URL: https://www.hphnet.org/wp-content/uploads/2020/03/Ljubljana-Charter.pdf

9. United Nations Sustainable Development Goals. *United Nations*. URL: https://unosd.un.org/content/sustainable-development-goals-sdgs
10. Amelicheva L. P. (2016). Istoriia formuvannia ta rozvytku instytutu sotsialnoho dialohu v trudovomu pravi. *Universytetski naukovi zapysky*. № 59. URL: https://old.univer.km.ua/visnyk/1569.pdf
11. Haluzeva uhoda mizh Ministerstvom okhorony zdorovia Ukrainy ta TsK profspilky pratsivnykiv okhorony zdorovia Ukrainy na 2007–2011 roky vid 06.08.2007 r. № 58. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v_058282-07#Text
12. Heneralna uhoda pro rehuliuvannia osnovnykh pryntsypiv i norm realizatsii sotsialno-ekonomichnoi polityky i trudovykh vidnosyn v Ukraini na 2019–2021 roky vid 14 travnia 2019 r. *Uriadovyi kurier*. 13 lypnia 2019 r. № 132. URL: https://ips.ligazakon.net/document/MUS31981
13. Holovan T. (2022). Sotsialnyi dialoh v Ukraini u period voiennoho stanu yak napriam partnerstva z Yevropeiskym Soiuzom. Suchasni problemy zakonodavstva, praktyky yoho zastosuvannia ta yurydychnoi nauky: materialy Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii «Osinni yurydychni chytannia – 2022» (Vinnytsia, 24 lystopada 2022 r.). URL: https://dspace.hnpu.edu.ua/items/64ff7628-cd89-4d6d-99ed-8d25533caf6c
14. Kyselova O., Nadtochii K. (2020). Osoblyvosti pravovoho rehuliuvannia pratsi medychnykh pratsivnykiv. *Pravovi horyzonty*. № 24. DOI: http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i24.p35
15. Leio Sibbel, Kristina Mikhes. (2025). Na shliakhu do efektyvnoho, vplyvovoho ta inkliuzyvnoho sotsialnoho dialohu v Ukraini: kurs na vidnovlennia ta vidbudovu. *Zelena knyha 2019 roku – onovlena redaktsiia 2025 roku*. DOI: https://doi.org/10.54394/DJRS9426
16. Marshavin Yu., Kytsak T., Vasylenko A. (2022). Sotsialnyi dialoh yak instrument podolannia postpandemichnoho «syndromu». *Problemy suchasnykh transformatsii. Seriia ekonomika ta upravlinnia*. № 4. DOI: https://doi.org/10.54929/2786-5738-2022-4-07-03
17. Mikhailina T. V., Mozghovaia N. A. (2022). Sotsialna funktsiia derzhavy ta sotsialne pidpryiemnytstvo: aspekty spivvidnoshennia. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriia: Pravo*. № 70. DOI: https://doi.org/10.24144/2307–3322.2022.70.7
18. Na Kyivshchyni utvoryly Kyivsku oblasnu trystoronniu sotsialno-ekonomichnu radu haluzi okhorony zdorovia. Kyivska oblasna viiskova administratsiia. URL: https://koda.gov.ua
19. Novikov D. O. (2013). Osoblyvosti pravovoho rehuliuvannia pratsi medychnykh pratsivnykiv: Candidate’s thesis: 12.00.05. Kharkiv, KhNPU imeni H. S. Skovorody. URL: https://www.academia.edu/31024627/
20. Pavlenchyk N., Korkuna I., Markevych Yu. (2025). Metodolohichni oriientyry transformatsii upravlinnia v systemi okhorony zdorovia.

*Naukovi zapysky Lvivskoho universytetu biznesu ta prava. Seriia ekonomichna; Seriia yurydychna*. Issuer. 44. URL: https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/view/1619/1397

21. Pro zatverdzhennia «Poriadku provedennia sotsialnoho dialohu v haluzi okhorony zdorovia»: Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 19.09.2007 r. № 562. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0562282-07#Text
22. Pro kolektyvni uhody ta dohovory: Zakon Ukrainy vid 23.02.2023 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2023, № 60, art. 194. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2937–20#Text
23. Pro sotsialnyi dialoh v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 23.12.2010 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2011, № 28, art. 255. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862–17#Text
24. Reformuvannia systemy okhorony zdorovia Ukrainy ta dii Profspilky shchodo nedopushchennia ruinatsii haluzi ta zakhystu trudovykh sotsialno-ekonomichnykh prav pratsivnykiv okhorony zdorovia (2016–2017 r.). *Profesiina spilka pratsivnykiv okhorony zdorovia Ukrainy*. URL: http://medprof.org.ua/reformuvannja-sistemi-okhoroni-zdorovja/
25. Sazonets I. L., Zyma I. Ya. (2018). Sotsialni instytuty v transformatsii derzhavnoi systemy upravlinnia okhoronoiu zdorovia: monohrafiia. Rivne: Volyn. oberehy. URL: http://info.dgu.edu.ua/handle/123456789/257?mode=full
26. Semyhina T. (2014). Nova paradyhma okhorony zdorovia – vyklyk dlia Ukrainy chy mozhlyvist dlia politychnoi modernizatsii? *Mahisterium*. Voll. 58. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Semigina_2014_4.pdf
27. Tarasenko D. Yu.(2021). Obgruntuvannia suchasnykh pidkhodiv do vprovadzhennia efektyvnykh modelei sotsialnoho partnerstva u trudovi vidnosyny u vitchyznianii systemi farmatsevtychnoho zabezpechennia naselennia: Candidate's thesis: 15.00.0. Kharkiv. URL:https://nuph.edu.ua/wp-content/uploads/2015/06/tarasenko_avtoreferat-kincevij-variant-04.04.2021-r.-.pdf
28. Shashkova-Zhuravel I. (2015). Deiaki aspekty systemy mizhnarodno-pravovoho zakhystu trudovykh vidnosyn pratsivnykiv okhorony zdorovia. *Naukovi pratsi MAUP*. № 1 (44). URL: https://journals.maup.com.ua/index.php/law/article/view/987/1499
29. Shchukin O. S. (2005). Pravovyi status medychnykh pratsivnykiv za trudovym zakonodavstvom Ukrainy: Candidate's thesis: 12.00.05. Odesa: Natsionalnyi universytet «Odeska yurydychna akademiia». URL: https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/e557c555-5dc7-4b7f-810c-443751a85d8d/content

**O. I. Hutsuliak**

**Social Dialogue in the Field of Healthcare in the Context of the Implementation of the Social Function of the State.**

***Summary.*** *The article explores social dialogue in the healthcare sector as a key instrument for implementing the social function of the state and ensuring the labor rights of medical workers. The research substantiates the importance of strengthening institutional mechanisms of tripartite cooperation between the state, employers, and employees to improve the effectiveness of social dialogue and promote decent work in healthcare. The paper analyzes the legal framework and practical problems of social dialogue in Ukraine, emphasizing the formal nature of collective bargaining, weak involvement of trade unions in policy-making, and outdated regulatory procedures. It highlights that despite the presence of a comprehensive legislative base, the system remains largely declarative and fails to ensure real participation of medical professionals in decision-making processes.*

*Particular attention is paid to the interaction between social dialogue and the implementation of the state’s social function, interpreted as a constitutional obligation to protect human rights and guarantee safe and fair working conditions. The author demonstrates that social dialogue in healthcare is not only a mechanism of labor regulation but also a legal infrastructure that ensures the transformation of scientific knowledge into effective norms of healthcare law, creating conditions for an objective scientific revolution in the field of healthcare law. European standards of sectoral social dialogue (EPSU, HOSPEEM, WHO, ILO) are examined as reference models for reforming Ukraine’s system. The study identifies the need to revise the 2007 Procedure for Social Dialogue in Healthcare, update the Sectoral Agreement, and introduce digital mechanisms for consultations and monitoring compliance with collective agreements.*

*The article concludes that Ukraine’s healthcare reform can be effective only through an inclusive model of governance based on cooperation, transparency, and shared responsibility among social partners. Social dialogue is presented as an integral part of the new paradigm of health law that balances public interests, human rights, and professional autonomy of medical workers, ensuring the real fulfillment of the state’s social function in the context of European integration and wartime challenges.*

*The article argues for the urgent modernization of social dialogue instruments in line with European standards, digitalization, and decentralization reforms.*

*It substantiates that an effective social dialogue in healthcare should ensure balanced representation of all parties, institutional capacity-building, and legal guarantees for the consideration of stakeholders’ recommendations. The author emphasizes the need to create a permanent committee on healthcare within the National Tripartite Social and Economic Council, which would institutionalize dialogue between the Ministry of Health, employers’ associations and trade unions.*

*Ultimately, social dialogue in healthcare is viewed as a legal tool for achieving Sustainable Development Goal 3 (Good Health and Well-being), strengthening democratic governance, and realizing the social function of the Ukrainian state in conditions of reform, recovery, and European integration.*

***Key words:*** *social dialogue, social partners, the right to safe and healthy working conditions, social legal state, human rights, adaptation of legislation to Ukraine, awareness of law.*

УДК 342.4(477):342.53
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-542

***О. В. Маруся́к***, *д.ю.н.,старший науковий співробітник сектору порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*
ORCID: 0000-0002-4113-0624

# ПРОБЛЕМА ЮРИДИЧНОЇ ФОРМАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ ПАРЛАМЕНТУ НА ПРИКЛАДІ ПОСТАНОВИ «ПРО УТВОРЕННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЮ РАЙОНІВ» (КОНСТИТУЦІЙНИЙ ВИМІР)

***Анотація.*** *Стаття присвячена дослідженню феномену «мовчання Конституції» в контексті формалізації окремих рішень Верховної Ради України. На прикладі Постанови «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-IX розглянуто конституційно-правові проблеми реалізації повноважень Парламенту в контексті обрання юридичної форми для відповідних рішень. У статті показано, що Конституція України прямо не визначає, в якій формі (закон чи постанова) має ухвалюватися рішення Верховної Ради України щодо утворення та ліквідації районів, а тому Основний Закон залишає за Парламентом право самостійно обирати форму відповідного акта. Наголошено, що Постанова № 807-IX була ухвалена безпосередньо на підставі норм Конституції і зроблено висновок, що питання конституційності цього рішення має вирішуватися Конституційним Судом України виходячи з чинної (de lege lata), а не з бажаної (de lege ferenda) редакції Конституції.*


© Маруся́к О. В., 2025

***Ключові слова:****Конституція України, Верховна Рада України, рішення Верховної Ради України, юридична форма актів Верховної Ради України, утворення та ліквідація районів.*

**Постановка проблеми.** 15 червня 2020 року Кабінет Міністрів України на виконання положень абзацу третього пункту 4 розділу ІІ «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 року [5] вніс до Верховної Ради України проєкт постанови «Про утворення та ліквідацію районів» (реєстр. № 3650) [14]. 17 липня 2020 року Верховна Рада України розглянула та ухвалила цей документ як постанову»Про утворення та ліквідацію районів»(далі – Постанова № 807-IX) [13]. Ця постанова докорінно змінила субрегіональний рівень територіального устрою держави: Парламент ліквідував 490 районів, що існували на той час, та одночасно утворив 136 нових укрупнених районів, визначивши, що межі таких районів встановлюються по зовнішніх межах територій сільських, селищних і міських територіальних громад, що входять до складу відповідного району.

20 жовтня 2020 року у Секретаріаті Конституційного Суду України було зареєстровано конституційне подання 49 народних депутатів щодо відповідності Конституції України цієї постанови Верховної Ради [2]. Суб'єкт конституційного подання стверджував, що Постанова № 807-IX не відповідає Конституції України [3], оскільки, зокрема, Парламент фактично змінив середній (субрегіональний) рівень адміністративно-територіального устрою держави підзаконним актом, тоді як таке питання мало б регулюватися виключно законом [2, с. 3–7].

Оскільки станом на вересень 2025 року Конституційний Суд України так і не ухвалив рішення у цій справі, ключове запитання (чи має Парламент повноваження самостійно обирати юридичну форму для рішень щодо утворення та ліквідації районів), підняте суб єктом конституційного подання, все ще залишається відкритим і надалі зберігає актуальність. Тому **метою** цієї статті є пошук відповіді на це питання.

**Стан опрацювання проблематики.** Питання реформування субрегіонального рівня в контексті нового адміністративно-територіального устрою неодноразово було досліджено в науковій літературі. Проблематику децентралізації висвітлювали, зокрема, М. Баймуратов, О. Батанов, Ю. Ганущак, К. Закоморна, Н. Камінська, І. Коліушко, О. Марцеляк, Р. Панчишин, О. Петришин, С. Серьогіна, М. Тітов та інші. Окремо слід відзначити англомовну статтю А. Чиркіна, А. Муртіщевої та А. Єзерова, опубліковану у 2022 році в журналі *Access to Justice in Eastern Europe*, де було проаналізовано існуючу судову практику щодо оскарження Постанови № 807-IX в адміністративних судах, проте здебільшого в контексті її впливу на конституційні гарантії місцевого самоврядування[1, с. 176–179], а не через проблему її юридичної форми. Проте попри наявність багатьох ґрунтовних досліджень загальних та окремих питань реформування адміністративно-територіального устрою України та нового районування, проблема конституційності Постанови № 807-IX все ще залишається недостатньо висвітленою в правничій літературі.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до статті 91 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти. Проте на практиці склалася усталена традиція, за якою юридичною формою майже будь-якого рішення Парламенту, ухваленого як акт Верховної Ради України, виступає або *закон України*, або *постанова Верховної Ради України*.

Чинна редакція статті 85 Конституції України, яка визначає перелік основних повноважень Верховної Ради, лише у двох випадках містить чітку вказівку на юридичну форму такого акта рішення Парламенту, що ухвалюється у зв’язку з реалізацією відповідних повноважень:

1) надання законом згоди на обов’язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів (пункт 32 частини першої цієї статті);

2) затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим та внесення до неї змін (пункт 37 частини першої цієї статті).

Інші положення Конституції також містять норми, які регулюють питання формалізації повноважень Верховної Ради,

передбачених статтею 85. Наприклад, пункт 4 частини першої статті 85 Конституції не встановлює, яким документом затверджується Державний бюджет України. Водночас аналіз інших положень Основного Закону дозволяє однозначно зробити висновок, що формою реалізації цього повноваження Верховної Ради є виключно закон (стаття 74, пункт 1 частини другої статті 92, частина друга статті 95, частина друга статті 96).

Однаку всіх інших випадках Конституція України не регулює питання юридичної форми рішень Верховної Ради щодо будь-яких питань, і цей феномен можна умовно назвати «мовчанням Конституції». Здебільшого у таких випадках питання формалізації відповідного акта визначається вже на рівні спеціальних законів України або доктриною Конституційного Суду України[1]. Для прикладу, стаття 73 і пункт 2 частини першої статті 85 Конституції України не визначають юридичної форми рішення Верховної Ради України щодо призначення всеукраїнського референдуму про зміну території України. Водночас частина друга статті 18 Закону України «Про всеукраїнський референдум» передбачає, що призначення всеукраїнського референдуму щодо зміни території України здійснюється саме *постановою* Верховної Ради України [6]. І навпаки – указ Президента України про введення воєнного стану відповідно до частини шостої статті 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [11] та статей 189 і 190 Регламенту Верховної Ради України [12] за-

[1] У 2000-х роках точилися академічні дискусії навіть щодо юридичної форми Регламенту Верховної Ради України, оскільки редакція Конституції 2004 року не містила приписів про його обов'язкове ухвалення у формі закону, як це було в первинній редакції Конституції 1996 року. І лише три рішення Конституційного Суду України (№ 4-рп/2008від 01.04.2008 р.; № 16-рп/2008 від 17.09.2008 р.; № 30-рп/2009від 26.11.2009 р.) поставили крапку в цих дискусіях. Див. також: Ганжа Н. В. Теоретичні проблеми регламенту Верховної Ради України : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2004. 17 с.; Маркуш М. А. Регламент Верховної Ради України : конституційний аспект. Вісник. 2009. № 24. С. 4–8; Мартинюк Р. С. Форма нормативно-правового акта про Регламент Верховної Ради України. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2011. № 1(3). С. 1–13; Сас С. В. Законодавство про регламент Верховної Ради України : проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2005. 20 с.; Ющик О. І. *Теоретичні основи законодавчого процесу* : монографія. Київ : Парламентське вид-во, 2004. С. 302–319 та ін.

тверджується лише *законом України*. Такий самий порядок (указ Президента України + закон України) застосовується у випадку введення надзвичайного стану, оголошення окремих місцевостей України зоною надзвичайної екологічної ситуації, прийняття рішення про загальну або часткову мобілізацію, а також про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України [4, с. 65, 76–78].

Якщо ж говорити про питання утворення і ліквідації районів, то юридична форма цього рішення Парламенту не врегульована ні в Конституції України, ні в будь-якому іншому законі. Конституція лише відносить до повноважень Парламенту утворення і ліквідацію районів, встановлення і зміну їх меж, а також найменування і перейменування районів – без визначення того, яким актом відбувається формалізація відповідного рішення (пункт 29 частини першої статті 85 Конституції України).

Тут важливо уточнити, що згідно з пунктом 13 частини першої статті 92 Конституції територіальний устрій України визначається виключно законами України. Однак Конституційний Суд України у рішенні від 13 липня 2001 року роз’яснив, що це положення слід розуміти як таке, що стосується питань загальнодержавного значення: визначення змісту поняття «територіальний устрій України», правового статусу та видів адміністративно-територіальних одиниць, а також розмежування повноважень органів державної влади щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою [15]. Таким чином, тут йдеться насамперед про предметну сферу правового регулювання. Тому нормативний акт, яким встановлюються засади адміністративно-територіального устрою (наприклад, правовий статус областей чи районів як адміністративно-територіальних одиниць), та акт, яким змінюються межі областей чи районів, – це документи, які ухвалюються з метою реалізації різних повноважень Верховної Ради України. Перший тип актів має ухвалюватися виключно як закон України, однак щодо юридичної форми другого типу документів Конституція зберігає мовчання.

Видається логічним, що якщо Конституція як акт установчої влади або закон України, ухвалений Парламентом, не встановлюють жодних обмежень щодо форми ухвалення рішень зако-

нодавчим органом при реалізації його повноважень, то Парламент має право самостійно обирати форму відповідного акта, виходячи з принципів верховенства права та процедурної (регламентної) економії. У такому випадку, якщо Парламент має політичну волю самостійно ускладнити чи спростити процедуру ухвалення певної категорії власних рішень, то він перебуває цілком у межах своїх конституційних повноважень, обираючи форму або закону як нормативно-правового акта вищої юридичної сили, або постанови як підзаконного акта.

Тому, ухвалюючи Постанову № 807-IX, Верховна Рада України діяла безпосередньо на підставі пункту 29 частини першої статті 85 Конституції України. На момент ухвалення цього акта не існувало закону про адміністративно-територіальний устрій України чи закону, який визначав би порядок утворення, ліквідації та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць і при цьому встановлював би відповідну юридичну форму для такого рішення. У зв’язку з цим Парламент реалізував свої повноваження щодо утворення та ліквідації районів безпосередньо на підставі норм Конституції України як акта прямої дії.

Важливо згадати, що Верховна Рада і до ухвалення Постанови № 807-IX систематично вирішувала питання, передбачені пунктом 29 частини першої статті 85 Конституції, саме шляхом ухвалення підзаконних актів, наприклад: постанова «Про зміну і встановлення меж міста Харків, Дергачівського і Харківського районів Харківської області» від 6 вересня 2012 року [8]; постанова «Про зміни в адміністративно-територіальному устрої Донецької області, зміну і встановлення меж міста Маріуполь, Волноваського, Новоазовського та Тельманівського районів Донецької області» від 11 грудня 2014 року [7]; постанова «Про перейменування окремих населених пунктів та районів Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» від 12 травня 2016 року [9] та ін.

Цікаво, що Закон України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» від 28 липня 2023 року [10], який було ухвалено вже після Постанови № 807-IX, і яким міг би врегулювати питання юридичної форми таких рішень Парламенту, це питання не регулює. Частина пер-

ша статті 4 цього закону передбачає, що утворення (ліквідація) районів, встановлення (зміна) їхніх меж, зміна адміністративних центрів районів здійснюється Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України – без будь-якої вказівки на форму відповідного акта.

З огляду на це питання конституційності Постанови № 807-IX має вирішуватися Конституційним Судом України з позицій *de lege lata* (у цьому випадку – з точки зору чинної редакції Конституції), а не *de lege ferenda* (з точки зору можливої або бажаної редакції Конституції). Чинна редакція Конституції України не передбачає жодних застережень для Парламенту щодо можливості обрання постанови Верховної Ради як юридичної форми ухвалення рішення на реалізацію повноважень відповідно до пункту 29 частини першої статті 85 Конституції України, хоча, можливо,було б краще, якби такі застереження дійсно існували.

**Висновки.** Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року (Постанова № 807-IX), яка докорінно трансформувала субрегіональний рівень територіального устрою України, утворивши 136 нових укрупнених районів, була ухвалена відповідно до пункту 29 частини першої статті 85 Конституції України. Оскільки ні Конституція як акт установчої влади, ні будь-який інший закон не містять обмежень щодо форми ухвалення таких рішень Верховною Радою, можна дійти висновку, що Парламент має можливість самостійно обирати форму відповідного акта. До того ж, ще до прийняття цього акта Верховна Рада систематично реалізовувала повноваження, передбачені пунктом 29 частини першої статті 85 Конституції України, у формі постанов, а не законів. Отже, реалізувавши свої повноваження безпосередньо на підставі Конституції України як акта прямої дії, Парламент діяв у межах чинного конституційного регулювання. У цьому сенсі Постанову № 807-IX слід вважати конституційною, а відсутність відповідних положень у Конституції щодо форми таких рішень можна кваліфікувати як «конституційне мовчання». Разом із тим, остаточну оцінку її конституційності має надати Конституційний Суд України з позицій *de lege lata*.

**Список використаних джерел:**


1. Chyrkin A., Murtishcheva A., Yezerov A. (2022). The Implementation of the Principle of Judicial Protection of Local Self-Government Rights in the National Courts’ Practice: The Ukrainian Experience. *Access to Justice in Eastern Europe*. № 4 (16). P. 170–186. URL : https://ajee-journal.com/upload/attaches/att_1668601675.pdf
2. Конституційне подання 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-IX. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/_506-2020_k.p._red_.pdf
3. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
4. *Права людини в особливих правових режимах: досвід України*: монографія. Д. С. Терлецький, О. В. Марусяк, Ю. Д. Батан, М. В. Афанасьєва та ін. ; за заг. ред. д.ю.н., проф. М. В. Афанасьєвої. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 356 с.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16 квітня 2020 року № 562-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2020. № 35. Ст. 259. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562–20#Text
6. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26 січня 2021 року № 1135-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2023. № 1–2. Ст. 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-IX#Text
7. Про зміни в адміністративно-територіальному устрої Донецької області, зміну і встановлення меж міста Маріуполь, Волноваського, Новоазовського та Тельманівського районів Донецької області : Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 32-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2015. № 4. Ст. 27. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/32–19#Text
8. Про зміну і встановлення меж міста Харків, Дергачівського і Харківського районів Харківської області : Постанова Верховної Ради України від 6 вересня 2012 року № 5215-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2013. № 31. Ст. 372. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5215–17#Text
9. Про перейменування окремих населених пунктів та районів Автономної Республіки Крим та міста Севастополя : Постанова Верховної Ради України від 12 травня 2016 року № 1352-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2016. № 23. Ст. 478. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1352–19#Text

10. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28 липня 2023 року № 3285-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2023. № 88. Ст. 330. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285–20#Text
11. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),*. 2015. № 28. Ст. 250. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389–19#Text
12. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861–17#Text
13. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2020. № 33. Ст. 235. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807–20#Text
14. Про утворення та ліквідацію районів : проєкт постанови Верховної Ради України (реєстр. № 3650 від 15.06.2020р.). URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=3650&conv=9
15. Рішення Конституційного Суду України у справі про адміністративно-територіальний устрій) від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 29. Ст. 1327.

**References:**

1. Chyrkin A., Murtishcheva A., Yezerov A. (2022). The Implementation of the Principle of Judicial Protection of Local Self-Government Rights in the National Courts’ Practice: The Ukrainian Experience. Access to Justice in Eastern Europe. № 4 (16). URL : https://ajee-journal.com/upload/attaches/att_1668601675.pdf
2. Konstytutsiine podannia 49 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Postanovy Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv» vid 17 lypnia 2020 roku № 807-IKh. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/_506-2020_k.p._red_.pdf
3. Konstytutsiia Ukrainy : pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 roku, № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 1996. № 30. art. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
4. Prava liudyny v osoblyvykh pravovykh rezhymakh: dosvid Ukrainy: monohrafiia. D. S. Terletskyi, O. V. Marusiak, Yu. D. Batan, M. V. Afanasieva. (2022). (Eds.).; M. V. Afanasieva (Ed.). Odesa : Vydavnychyi dim «Helvetyka».

5. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vyznachennia terytorii ta administratyvnykh tsentriv terytorialnykh hromad : Zakon Ukrainy vid 16 kvitnia 2020 roku № 562-IX. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2020. № 35. art. 259. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562–20#Text
6. Pro vseukrainskyi referendum : Zakon Ukrainy vid 26 sichnia 2021 roku № 1135-IX. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2023. № 1–2. art. 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-IX#Text
7. Pro zminy v administratyvno-terytorialnomu ustroi Donetskoi oblasti, zminu i vstanovlennia mezh mista Mariupol, Volnovaskoho, Novoazovskoho ta Telmanivskoho raioniv Donetskoi oblasti : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 11 hrudnia 2014 roku № 32-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2015. № 4. art. 27. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/32–19#Text
8. Pro zminu i vstanovlennia mezh mista Kharkiv, Derhachivskoho i Kharkivskoho raioniv Kharkivskoi oblasti : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 6 veresnia 2012 roku № 5215-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2013. № 31. art. 372. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5215–17#Text
9. Pro pereimenuvannia okremykh naselenykh punktiv ta raioniv Avtonomnoi Respubliky Krym ta mista Sevastopolia : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 12 travnia 2016 roku № 1352-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2016. № 23. art. 478. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1352–19#Text
10. Pro poriadok vyrishennia okremykh pytan administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 28 lypnia 2023 roku № 3285-IX. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2023. № 88. art. 330. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285–20#Text
11. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu : Zakon Ukrainy vid 12 travnia 2015 roku № 389-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),*. 2015. № 28. art. 250. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389–19#Text
12. Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 10 liutoho 2010 roku № 1861-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2010. № 14–15, № 16–17. art. 133. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861–17#Text
13. Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17 lypnia 2020 roku № 807-IKh. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2020. № 33. art. 235. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807–20#Text
14. Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv : proiekt postanovy Verkhovnoi Rady Ukrainy (reiestr. № 3650 vid 15.06.2020r.). URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=3650&conv=9
15. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi pro administratyvno-terytorialnyi ustrii) vid 13 lypnia 2001 roku № 11-rp/2001. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy.* 2001. № 29. art. 1327.

**O. V. Marusiak**

## The Issue of Legal Formalization of Parliamentary Decisions Using the Resolution “On the Establishment and Liquidation of Districts” as an Example (Constitutional Perspective)

***Summary.*** *This article explores the phenomenon of “constitutional silence” regarding the legal form of certain decisions adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine in the exercise of its constitutional powers, with particular attention to the Parliament’s Resolution “On the Establishment and Liquidation of Districts” (Resolution No. 807-IX) of 17 July 2020. Resolution No. 807-IX fundamentally restructured the subregional level of Ukraine’s territorial organization by abolishing 490 districts and creating 136 enlarged ones. As a case concerning the constitutionality of Resolution No. 807-IX has remained pending before the Constitutional Court of Ukraine since 2020, this article examines the central argument before the Court about the legal form of implementing Parliament’s constitutional powers under Article 85(1)(29) of the Constitution of Ukraine. Opponents of Resolution No. 807-IX argue that it contradicts the Constitution of Ukraine (it is unconstitutional), contending that, inter alia, such a decision of the Verkhovna Rada must be adopted in the form of a ‘law of Ukraine’ rather than a ‘resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine’.*

*The article emphasises that Article 85(1)(29) does not prescribe a specific legal form for parliamentary decisions on the establishment and liquidation of districts, the alteration of district and city boundaries, the classification of settlements as cities, or the naming and renaming of settlements and districts. The author argues that Resolution No. 807-IX was adopted constitutionally, since neither the Constitution nor any existing law imposes restrictions on the form in which such powers must be exercised. It further highlights that previous decisions of the Verkhovna Rada on similar matters were consistently taken in the form of resolutions rather than laws.*

*The article concludes that the constitutionality of Resolution No. 807-IX should be determined exclusively by the Constitutional Court of Ukraine and assessed within the current constitutional framework (de lege lata), rather than in light of possible or desirable constitutional norms (de lege ferenda).*

*Overall, this study contributes to the scholarly debate on the legal formalization of parliamentary powers in Ukraine and clarifies the constitutional*

*parameters within which the Verkhovna Rada may exercise its authority over the administrative – territorial organisation of the state.*

***Keywords:*** *Constitution of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, decision of the Verkhovna Rada of Ukraine, legal form of acts of Parliament, establishment and liquidation of districts.*

УДК 347.73:342.951
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-564

***В. Ю. Квашин,*** *к.ю.н., керуючий партнер адвокатської компанії «Квашин і партнери»,*
ORCID ID : 0000-0001-9558-5272

# ПРОБЛЕМА НОРМАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ «ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ»

***Анотація.*** *Статтю присвячено дослідженню стану правового регулювання ключової категорії контрольної діяльності в сфері публічних фінансів – державному фінансовому контролю. Увагу до вказаного напрямку наукових досліджень пояснено утворенням та функціонуванням різних державних органів, що уповноважено на здійснення цього виду контролю (Рахункова палата України, Державна аудиторська служба України тощо).*

*Обґрунтована необхідність удосконалення чинного законодавства в сфері державного фінансового контролю шляхом нормативного встановлення «державного фінансового контролю» як узагальнюючої категорії із визначенням в її змісті контролю за всіма сферами публічних фінансів (як за створенням, надходженням, так і збереженням та використанням). Підсумовано, що таке унормування має проводитися одночасно із впровадженням та розмежуванням в законодавстві категорій «контроль за надходженням коштів до бюджетів всіх рівнів», «контроль за збереженням та використанням бюджетних коштів» тощо, що сприятиме розмежу-*


© Квашин В. Ю., 2025

*ванню компетенції уповноважених на здійснення контролю державних органів завдяки уникненню дублювання їх повноважень.*

***Ключові слова:*** *державний фінансовий контроль, дублювання повноважень, розмежування компетенції.*

**Постановка проблеми.** Відповідно до чинного законодавства України

компетенцію зі здійснення державного фінансового контролю реалізують різні державні органи: Рахункова палата України, Державна аудиторська служба України. Разом з тим, контрольні повноваження у сфері публічних фінансів мають Національний банк України, Пенсійний фонд України, Державна податкова служба України, Державна митна служба України тощо. При цьому, нормативні акти, що регулюють контрольну діяльність органів, що презентується як «державний фінансовий контроль», зокрема, й Закон України «Про Рахункову палату», «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», не містять чітких дефініцій відповідної правової категорії, що, своєю чергою, ускладнює сприйняття розмежування в змісті цього виду контрольної діяльності.

Очевидно, законодавець оперує категорією «державного фінансового контролю», обмежуючись визначенням його різновидів (державний фінансовий аудит, інспектування тощо). При цьому, застосовуючи категорію «державного фінансового контролю» для найменування змісту контролю Рахункової палати України та Державної аудиторської служби України, законодавець через відсутність як єдиного нормативного визначення цієї категорії, так і визначення деяких специфічних видів контрольної діяльності, не розкриває розбіжності в змісті компетенції відповідних уповноважених суб’єктів. Такий стан правового регулювання створює умови для дублювання їх компетенції і, як наслідок, до неефективного використання бюджетних коштів, що спрямовуються на фінансування контрольної діяльності різних державних органів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням проблематики державного фінансового контролю в Україні займалися Л. В. Гуцаленко, Г. В. Дмитренко, Т. А. Жадан, Л. В. Лисяк,

В. Ф. Піхоцький, М. М. Сливка тощо. Праці вказаних авторів є результатами наукових досліджень за спеціальностями економічних наук, державного управління та права, в яких досліджено не стільки правові, скільки фінансово-економічні та управлінські аспекти здійснення державного фінансового контролю в Україні.

Вказані автори надають власні теоретичні визначення «державного фінансового контролю» як виду контрольної діяльності. Разом з тим, такі визначення, безперечно маючи теоретичну цінність, не відображають ані проблему дублювання повноважень, ані потребу розмежування компетенції вказаних суб’єктів його здійснення.

**Метою даної статті** є виявлення проблеми відсутності нормативного визначення вжитої в чинному законодавстві України категорії «державний фінансовий контроль», наслідків такої проблеми та формування пропозицій з її подолання.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до статті 92 Основного Закону [9] виключно законами України встановлюються Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи.

Згідно зі статтями 99, 100 Конституції України забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – Національного банку України, а розроблення засад грошово-кредитної політики та здійснення контролю за її проведенням віднесено до компетенції Ради НБУ. При цьому, окремо визначеного терміну «фінанси» Конституція України не містить. Вказані вище повноваження деталізовано і в профільному законі України «Про Національний банк України» [10]. Так, відповідно до статті 1 цього закону «контроль за проведенням грошово-кредитної політики» є щорічне оцінювання узгодженості реалізації Національним банком України

грошово-кредитної політики з досягненням у середньостроковій перспективі інфляційних цілей, визначених Основними засадами грошово-кредитної політики, з урахуванням поточного і прогнозованого економічного та фінансового розвитку України та світу з метою виконання Національним банком України своєї основної функції. Також в цьому законі вжито схожий за сферою до терміну «фінансовий контроль» термін «банківського нагляду», під яким встановлено систему контролю та активних впорядкованих дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, стосовно яких Національний банк України здійснює наглядову діяльність законодавства України і встановлених нормативів, з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників та кредиторів банку.

Окрім Конституції України сферу контролю за створенням, надходженням, збереженням та використанням публічних фінансів в Україні врегульовано низкою законів та підзаконних актів, серед яких ключовими є Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, Митний кодекс України, Закони України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування», «Про публічні закупівлі», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», «Про Рахункову палату», «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» тощо. Положення наведених законів конкретизовано в підзаконних актах Кабінету Міністрів України.

Згідно з пунктом 10 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України [11] регламентований бюджетним законодавством процес контролю за дотриманням бюджетного законодавства є складовою правової категорії «бюджетний процес», а згідно з пунктом 49 частини першої цієї ж статті БК України дії учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов’язаних зі здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бю-

джетних коштів, є невід'ємною складовою визначення «управління бюджетними коштами». При цьому зазначимо, що за частиною другою статті 19 БК України контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства має здійснюватися на всіх стадіях бюджетного процесу.

В тому числі задля здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення фінансового аналізу в розрізі доходів, організаційних, функціональних та економічних категорій видатків, кредитування, фінансування і боргу, а також для забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників, відповідно до статті 8 БК України використовується бюджетна класифікація, яка згідно з частиною третьою цієї ж статті включає класифікацію доходів бюджету, класифікацію видатків та кредитування бюджету, класифікацію фінансування бюджету та класифікацію боргу в якості її складових частин. При цьому, контроль та аналіз показників державного боргу та гарантованого державою боргу, контроль за здійсненням платежів, пов'язаних з гарантованим державою боргом відповідно до відповідного положення покладено на Агентство з управління державним боргом України [1]

Відповідно до пункту 3.3. Податкового кодексу України [12] виключно податковим законодавством, законодавством про збір та ведення обліку єдиного внеску визначається порядок адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок) та інших платежів відповідно до законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, а згідно з пунктом $14.1.1^{-1}$. ПК України рішення та процедури контролюючих органів і дій їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових та митних відносин, щодо контролю за сплатою податків, зборів, платежів відповідно до порядку, встановленого законом є складовою діяльності контролюючих органів з адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне

соціальне страхування та інших платежів відповідно до законодавства.

Відповідно до пункту 24 частини першої статті 4 Митного кодексу України [13] під «митним контролем» визначено сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм Митного Кодексу України, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку, а згідно з пунктом 28 МК України митними правилами визначено встановлений МК України та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред’явлення їх митним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем, або контроль за якими покладено на митні органи цим Кодексом та іншими законами України. Згідно зі статтею 7 МК України митний контроль є складником митної справи.

Положення Податкового та Митного кодексів України щодо визначення контролюючих органів та обсягу їхньої компетенції конкретизовано в положеннях про Державну податкову службу України та Державну митну службу України [2].

Відповідно до частини пунктом 5 частини першої статті 5, пункту 2 частини другої статті 6 Закону України «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування» [3] однією з основних завдань, функцій та обов’язків уповноваженого органу управління та його територіальних органів, є здійснення контролю за використанням страхувальниками та застрахованими особами страхових коштів, задля чого такі органи здійснюють перевірку правильності їх використання страхувальниками із застосуванням ризик-орієнтованих підходів, контроль за веденням і достовірністю обліку та звітності щодо їх надходження та використання, застосовують у встановленому законодавством порядку фінансові санкції та накладають адміністративні штрафи.

Компетенцією з реалізації вказаних контрольних повноважень згідно з відповідним положенням наділено Пенсійний Фонд України [8].

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про Рахункову палату» [14] Рахункова палата є вищим державним колегіальним органом фінансового контролю (аудиту), який від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Належну їй компетенцію Рахункова палата відповідно до статті 4 профільного закону здійснює через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), які вона здійснює шляхом фінансового аудиту, аудиту діяльності (ефективності), аудиту відповідності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

При цьому, у статті 1 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [4] вказано, що здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю, а в статті 2 вказано головні завдання цього органу та його різновиди: державний фінансовий аудит, інспектування, контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель (перевірки та моніторинг).

Відповідно до статті пункту 36 частини першої статті 1 базового в сфері закупівель законодавчого акту – Закону України «Про публічні закупівлі» [15] впроваджено термін «Уповноважений орган» як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері публічних закупівель, в статті 7 цього Закону встановлено компетенцію центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, визначено, що інші органи здійснюють контроль у сфері публічних закупівель у межах своїх повноважень та вказано, що ці органи не мають права втручатися в проведення закупівель.

Також у пункті 14 частини першої статті 1 цього Закону міститься визначення «моніторингу процедури закупівлі», під яким встановлено аналіз дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель під час проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та протягом його дії

з метою запобігання порушенням законодавства у сфері публічних закупівель.

Згідно з профільним положенням вказані вище повноваження щодо державний фінансовий аудит, інспектування, контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель (перевірки та моніторинг), тобто щодо державного фінансового контролю здійснює Державна аудиторська служба України [5].

Як бачимо, «моніторинг закупівель» за законодавчою конструкцією є різновидом «державного фінансового контролю». Термін «моніторинг» вжито законодавцем також у Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [6]. Так, відповідно до пункту 16 частини першої статті 1 цього закону під терміном «державний фінансовий моніторинг» визначено сукупність заходів, що вживаються суб'єктами державного фінансового моніторингу (спеціально уповноваженого органу та інших суб'єктів) і спрямовуються на виконання вимог цього Закону та іншого законодавства у сфері запобігання та протидії.

При цьому, відповідно до статті 36 цього контроль за виконанням законів у сфері запобігання та протидії здійснюють органи державної влади в межах їх повноважень та в порядку, визначеному Конституцією та законами України. У межах такого контролю спеціально уповноважений орган щороку до 31 березня року, наступного за звітним, зобов'язаний подавати до Верховної Ради України за встановленою формою звіт про стан запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за попередній рік. Таким уповноваженим органом Уряд України визначив Державну службу фінансового моніторингу України [7].

**Висновки.** Аналіз наведених чинного законодавства свідчить про те, що в ньому відсутнє нормативне визначення категорії «державний фінансовий контроль», а контролем, який здійснюють різні державні органи, тобто тим, який є державним за суб'єктами здійснення, охоплено, відповідно, й різні сфери

контролю за створенням, збереженням та використанням публічних фінансів.

Категорію «державного фінансового контролю» вжито у спеціальному законодавстві, що регулює профільну діяльність Рахункової палати України та Державної аудиторської служби України, тобто застосовано фактично в вузькому сенсі. Разом з тим, контроль в сфері публічних фінансів здійснюється й іншими державними органами: Національним Банком України, Пенсійним Фондом України, Агентством з управління державним боргом України, Державною службою фінансового моніторингу України, податковими, митними органами тощо, що дає підстави для твердження про можливість теоретичного застосування категорії «державний фінансовий контроль» в широкому сенсі для охоплення змісту окремих напрямків їх діяльності. Така невідповідність в правовому регулюванні є, на нашу думку, неприпустимою, адже може призводити до дублювання повноважень різних державних органів в їхній правозастосовній діяльності. Для уникнення такої проблеми в реалізації компетенції відповідних державних органів і забезпечення належного розмежування повноважень між ними нам уявляється доречним нормативне уточнення правових категорій, що вживаються в чинному законодавстві про контроль держави у сфері публічних фінансів. Одним за таких уточнень, на нашу думку, має бути трансформація терміну «державний фінансовий контроль» в узагальнюючу категорію із визначенням в її змісті контролю за всіма сферами публічних фінансів (як за створенням, надходженням, так і збереженням та використанням). Таке унормування передбачатиме розмежування категорій «контроль за надходженням коштів до бюджетів всіх рівнів», «контроль за збереженням та використанням бюджетних коштів» тощо, а отже і надасть можливість більш чітко розмежувати компетенцію уповноважених на здійснення контролю державних органів завдяки уникненню дублювання їх повноважень.

**Список використаних джерел :**

1. Про утворення Агентства з управління державним боргом України. Постанова КМУ від 12.02.2020 р. № 127. Із змінами, внесени-

ми згідно з Постановою КМ № 556 від 02.06.2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127–2020-%D0%BF#Text
2. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: постанова КМУ від 6.03.2019 р. № 227. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227–2019-%D0%BF#Text
3. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23.09. 1999 року № 1105-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1999, № 46–47, ст.403. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105–14#Text
4. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 року № 2939-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1993, № 13, ст.110. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939–12#Text
5. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України. Постанова КМУ від 3.02.2016 р. № 43. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43–2016-%D0%BF#Text
6. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 6.12.2019 року № 361-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2020, № 25, ст.171. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361–20#Text
7. Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: постанова КМУ від 29.07.2015 р. № 537. Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 653 від 29.07.2020 р. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-%D0%BF#Text.
8. Про затвердження Положення про Пенсійний фонд. Постанова КМУ від 23.07.2014 р. № 280. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280–2014-%D0%BF#Text.
9. Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1996, № 30, ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
10. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 1999, № 29, ст.238. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679–14#Text
11. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2010, № 50–51, ст.572. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456–17#Text.
12. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2011, № 13–14, № 15–16, № 17, ст.112. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755–17#Text

13. Митний кодекс України: Закон України від 13.03. 2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2012, № 44–45, № 46–47, № 48, ст.552. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495–17#Text
14. Про Рахункову палату: Закон України від 2.07.2015 р. № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР),* 2015, № 36, ст.360. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576–19#Text
15. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР),* 2016, № 9, ст.89. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922–19#Text

**REFERENCES :**

1. Pro utvorennia Ahentstva z upravlinnia derzhavnym borhom Ukrainy. Postanova KMU vid 12.02.2020 r. № 127. Iz zminamy, vnesenymy zghidno z Postanovoiu KM № 556 vid 02.06.2021 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127–2020-%D0%BF#Text
2. Pro zatverdzhennia polozhen pro Derzhavnu podatkovu sluzhbu Ukrainy ta Derzhavnu mytnu sluzhbu Ukrainy: postanova KMU № 227 vid 06.03.2019 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227–2019-%D0%BF#Text
3. Pro zahalnooboviazkove derzhavne sotsialne strakhuvannia: Zakon Ukrainy № 1105-XIV vid 23.09.1999 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 1999, № 46–47, art.403. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105–14#Text
4. Pro osnovni zasady zdiisnennia derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini: Zakon Ukrainy № 2939-XII vid 26.01.1993 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 1993, № 13, art.110. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939–12#Text
5. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu audytorsku sluzhbu Ukrainy. Postanova KMU № 43. vid 3.02.2016 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43–2016-%D0%BF#Text
6. Pro zapobihannia ta protydiiu lehalizatsii (vidmyvanniu) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom, finansuvanniu teroryzmu ta finansuvanniu rozpovsiudzhennia zbroi masovoho znyshchennia: Zakon Ukrainy № 361-IX vid 06.12.2019 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2020, № 25, art.171. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361–20#Text
7. Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu finansovoho monitorynhu Ukrainy: postanova KMU № 537 vid 29.07.2015 r. Iz zminamy, vnesenymy zghidno z Postanovoiu KM

№ 653 vid 29.07.2020 r. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537–2015-%D0%BF#Text .

8. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Pensiinyi fond. Postanova KMU № 280 vid 23.07.2014 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280–2014-%D0%BF#Text
9. Konstytutsiia Ukrainy: Osnovnyi Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 1996, № 30, art. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
10. Pro Natsionalnyi bank Ukrainy: Zakon Ukrainy № 679-XIV vid 20.05.1999 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 1999, № 29, art.238. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679–14#Text
11. Biudzhetnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy № 2456-VI vid 08.07.2010 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2010, № 50–51, art.572. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456–17#Text
12. Podatkovyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 02.12.2010 r. № 2755-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2011, № 13–14, № 15–16, № 17, art.112. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755–17#Text
13. Mytnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy № 4495-VI vid 13.03. 2012 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR),* 2012, № 44–45, № 46–47, № 48, art.552. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495–17#Text
14. Pro Rakhunkovu palatu: Zakon Ukrainy № 576-VIII vid 2.07.2015 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR),* 2015, № 36, art.360. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576–19#Text
15. Pro publichni zakupivli: Zakon Ukrainy № 922-VIII vid 25.12.2015 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR),* 2016, № 9, art.89. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922–19#Text

**V. Yu. Kvashyn**

**Problem of the Legislative Definition of the Category "State Financial Control"**

***Abstract.*** *The article examines the state of legal regulation of a key category of oversight activities in the sphere of public finances – state financial control. The relevance of research in this field stems from the establishment and functioning of various state bodies authorized to conduct this type of control (the Accounting Chamber of Ukraine, the State Audit Service of Ukraine, and others). The study reveals that scientific research in this area is primarily focused on the financial-economic and managerial aspects of state financial control.*

*It is demonstrated that the current legislation of Ukraine governing this sphere uses the category chosen for analysis without providing its proper normative definition. This situation complicates the demarcation of the competences of state*

*bodies authorized to exercise this type of control. It has been established that the category «state financial control» is employed in special legislation regulating the activities of the Accounting Chamber of Ukraine and the State Audit Service of Ukraine – that is, it is applied in the narrow sense.*

*At the same time, control in the field of public finances is also carried out by other state bodies, including the National Bank of Ukraine, the Pension Fund of Ukraine, tax and customs authorities, etc. This provides grounds for asserting that the category “state financial control» can be theoretically applied in the broad sense to cover certain aspects of their activities. Such uncertainty in the legislative categorical apparatus creates conditions, to a certain extent, for the duplication of powers and for the irrational use of budgetary funds allocated for the maintenance of these bodies. The necessity of improving the current legislation in the field of state financial control is substantiated through the normative establishment of «state financial control» as an umbrella (generalizing) category, with its content encompassing control over all spheres of public finances (both their creation/receipt and their preservation and use).*

*The author concludes that such regulation should be carried out simultaneously with the introduction and differentiation in national legislation of the categories “control over the receipt of funds into budgets of all levels”, “control over the preservation and use of budgetary funds”, etc. This will facilitate the delineation of the competence of state bodies authorized to perform control activities in the field of public finances by avoiding duplication of their powers.*

*It is concluded that such normalization should be carried out simultaneously with the introduction and clear differentiation in the legislation of categories such as «control over the receipt of funds into budgets of all levels», «control over the preservation and use of budgetary funds» etc. This will facilitate the proper demarcation of competences among the authorized state control bodies by preventing the duplication of their powers.*

***Keywords:*** *state financial control, duplication of powers, delineation of competences.*

УДК 378.2:001.89:004.8
DOI: https://doi.org/10.31359/1993-0941-2025-49-567

***С. М. Олейников,*** *к.ю.н., доцент, провідний науковий співробітник сектору порівняльного конституційного та муніципального права* НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID: 0000-0002-5940-1728

# ВИКОРИСТАННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ В ЮРИДИЧНИХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ

***Анотація.*** *Стаття висвітлює деякі аспекти та специфіку використання інструментів штучного інтелекту, що долучає нового рівня до методології юридичних досліджень, зокрема, ключових проблеми в сфері конституційного, муніципального права, теорії права: пошуку і аналізу джерел, діяльності з юридичній практиці, моделювання та потенційних ризиків похибок. Проаналізовано чинники впливу на використання ШІ, проблеми та обмеження його застосування в правовій науці, окреслено етичні вимоги й напрями розвитку.*

***Ключові слова:*** *штучний інтелект, моделі великих мов, методи юридичних досліджень, аналітика судової практики, електронне урядування, етика, верифікація, упередженість.*

**Постановка проблеми.** Останні роки інструменти на базі ШІ перейшли з «експериментальної зони» до масового використання. Для правознавства це не тільки зміна техніки роботи,

© Олейников С. М., 2025

а й прискорення пошуку джерел, попередньої обробки судової практики, порівняння правових позицій, чернеток статей, перекладу і термінологічного контролю. Але ця швидкість супроводжується науковими ризиками. Гострішими з яких є: генерація недостовірних тверджень і посилань («галюцинації»); відбиття невидимої упередженості;розбіжності відтворюваності результатів запитів до ШІ, коли на запитання отримуються відмінні відповіді;заміна юридичного аналізу стилістично досконалим текстом за відсутності належних доказів. Такі ситуації розглядаються як феномен галюцинацій у ШІ-моделях, що генерують наукові тексти[11, с. 1–38].

Для публічно-правових досліджень (конституційне право, муніципальне право, електронне врядування) ризики ще відчутніші, бо тут значна частина аргументації тримається на точності норм, процедур, балансів, стандартах прав людини і логіці судових рішень. Навіть невелика похибка в цитуванні або «вигадана» справа може зруйнувати наукову якість тексту і репутаційне вдарити по автору.

Серед загальних проблем використання ШІ в юридичних дослідженнях можна віднести наступні :

1. Проблема істинності і відповідальності за текст. У праві «правдоподібно» не дорівнює «правильно». Цікава рамка пропонується в дослідженні про те, чи мають великі мовні моделі юридичний обов’язок говорити правду і як це пов’язано з очікуваннями користувачів.

2. Галюцинації і «фальшиві» посилання. Для наукової статті це критично, бо джерело має бути перевірюваним. Системний огляд галюцинацій у NLG прямо показує: проблема не випадкова і не зводиться до «неправильного запиту».

3. Упередження і «ефект масштабу». Наприклад, у дослідженнях щодо ризиків великих мовних моделейпрояснено, чому їх зростання не є гарантією кращого «розуміння» ними проблемного дослідження і вони здатні потенційно майже підсилювати соціальні та мовознавчі перекоси (Emily M. Bender).

4. Непрозорість даних і методів пояснюєситуацію множинності комерційних LLMз обмеженим доступом до баз даних.

Тому використання таких LL часто губить базовий для науки принцип відтворюваності.

5. Підміна наукового мислення «письмом». LLM гарно пишуть, але наукове право це не риторика, а контрольована аргументація: від поняття до ознаки, від ознаки до кваліфікації, від кваліфікації до висновку з перевірюваними опорами.

В контексті використання ШІ передбачуваними стають проблеми для конституційного, муніципального права, е-врядування і судової практики.

У *конституційному* праві це – небезпека спрощення складних балансів (пропорційність, межі дискреції, стандарти ЄСПЛ) через «короткі відповіді». Рішенням є жорсткий режим первинних джерел, фіксація норм і редакцій, постійна перевірка цитат. У *муніципальному* праві це – великий масив локальних актів, регламентів, статутів, рішень рад. ШІ реально допомагає з класифікацією і порівнянням, але потребує нормалізації даних. В *електронному врядуванні* ШІ корисний для аналізу цифрових процедур, відкритих даних, адміністративних сервісів. Одночасно залишається питання прав людини, прозорості алгоритмів, доступу до ефективного засобу правового захисту. У *судовій практиці* (публічно-правові спори, скарги) потужний напрям застосування ШІ – це аналітика рішень, правових позицій, тематичне групування і пошук «патернів». Але «прогнозування рішення» і автоматизована оцінка справи вже торкаються засад права на суд і ризиків «алгоритмічного судочинства». Взірцевим для цього контексту є робота про практику застосування AI в суді у поєднанні із принципом права на суд (Pawe  M. Nowotko) [7].

**Мета** статті полягає у систематизації інструментів штучного інтелекту та досвіду використання їх прийомів в юридичних наукових дослідженнях в останні роки, визначенні методологічних та пошукових переваг та меж використання, описанні ризиків й етичних вимог, а також запропонуванні практичних протоколів перевірки і відтворюваності для науковця-юриста.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У іноземних дослідженнях тему розглянуто в діапазоні від загальних обмежень LLM до прикладних напрямів у праві, включно з українським контекстом. Зокрема, це огляд впливу LLM на право і юридич-

ну працю, що є важливим для розуміння розмежування ролі моделей від асистента («допоможця») до «замінника» [9, с. 1941–1942]. Розглянуто питання правдивості використання отриманої інформації та очікувань користувачів від ШІ [10]. В роботах створено огляди практичних кейсів і напрямів, які є зручними як «карта поля» [6, с. 181–196]. Вартий уваги досвід досліджень, спрямованих на виявлення ризиків, упередження хибних уявлень та висновків під час використання інструментів ШІ [2]. При цьому звертається увага на ключові джерела для пояснення природи галюцинацій і методів зменшення ризику. В дослідженнях аналізуються зв’язок використання інструментарію ШІ з правом на суд та межі його автоматизації [7, с. 2220–2228], дані й метрики прогнозування рішень, «червоні прапорці» для науковця [3, с. 102050–102071], та як правові рамки ЄС дивляться на AI-аналітику судових рішень. Для сфери використання ШІ досліджена ризик-орієнтована логіка, релевантна для наукових проєктів, що торкаються судочинства і публічної влади [8]. Український контекст судової системи розглянуто з точки зору понятійних й регуляторних розривів в контексті використання ШІ у судовій системі через осмислення правового поля. В наукових джерелах аналізуються результати компаративного дослідження правової доктрини у сфері штучного інтелекту, де позначено проблему правового визначення ШІ.

**Виклад основного матеріалу.** Слід прийняти до уваги специфіку використання ШІ в юридичних наукових дослідженнях та, кажучи предметно, розрізняти «ШІ як інструмент доступу до знань» і «ШІ як інструмент аналізу права». Як інструмент *доступу* він використовується для пошуку літератури, первинного сортування, вияснення ключових понять, резюмування документів. В якості інструменту *аналізу* він є необхідним для класифікації судових рішень, порівняння правових позицій, виявлення закономірностей та аргументації, попереднього моделювання результатів.

Корисними для дослідника-правознавця сценарії на практиці можуть стати такі.

*Побудова бібліографії*: формування переліку десятків релевантних праць та звуження їх до 10–15 «опорних» з ручною пе-

ревіркою. Тут важливо не дозволяти моделі «вигадувати» джерела. Обов'язковим протоколом є перевірка кожного посилання через DOI/ELI або офіційний сайт видання. *Стиснення без втрати структури*: для судових рішень і нормативних актів модель може дати короткий конспект. Але в юридичній науці конспект не є доказом. Він лише чернетка, яку треба звіряти з оригіналом. *Термінологічний контроль і переклад*: у компаративістиці й роботі з іноземними джерелами LLM реально корисні, але в праві переклад не може бути «вільним». Дослідження про LLM у юридичному перекладі прямо показує, що саме термінологія і сталі формули є зоною ризику[1, с. 171–196]. *Аналіз судової практики*: тематичне групування, «витяг» правових позицій, пошук повторюваних мотивів. Саме тут швидкість ШІ дає найбільший виграш часу. Але при спробах прогнозування рішення починаються проблеми прав людини й легітимності, про що вище попередив Nowotko P. M. [7].

На використання ШІ в наукових дослідженнях впливають *чинники*, які доцільно зібрати у такі блоки :

1) Дані і доступ:наявність якісних цифрових масивів законодавства і судових рішень; ліцензійні обмеження і доступність повних текстів; якість розмітки: дати, реквізити, посилання на норми.

2) Мовний фактор. Для української мови й правничої термінології часто бракує відкритих спеціалізованих корпусів, що веде до «ковзання» загальних моделей на лінгвістичних нюансах, особливо в конституційних категоріях (принципи, баланси, стандарти).

3) Методологічна витриманість LLM провокує до «ефекту легкості». Тобто, швидке генерування ШІ-тексту із використанням наукового стилю утворює ілюзію створення ним наукового результату. Однак, якість наукового тексту визначає не стиль, а контроль джерел і логіки. Саме тому H. Surden акцентує на межі між допоміжною функцією і ризиком заміни професійного судження ШІ-текстом [9].

4) Регуляторна база і етика. ЄС формалізує ризик-орієнтований підхід: залежно від сфери застосування, вимоги до прозорості й контролю різні. Це актуально й для досліджень,якщо

автор створює прототипи, які можна використовувати у діяльності суб’єктів публічній владі та судочинстві.

5) Інфраструктура і навички: доступність інструментів; досвід та навички створення промптів (запитів до LLM будь-якої моделі ШІ); базове розуміння статистичних помилок, упереджень, обмежень моделей, наприклад, ChatGPT-4o та більш «розумні» ChatGPT-5.2., у версії DeepThink).

6) Відтворюваність, що торкається болючого питання для науки: один і той самий запит може давати різні відповіді, а оновлення моделі змінює результати. Розв’язати проблему можна через зберігання змісту промптів, версій інструментів ШІ, збереження проміжних результатів.

Основні ідей щодо використання ШІ в науці пов’язані із можливістю ШІ прискорювати пошук і обробку першоджерел, що не скасовує їх перевірку.

1. «Правдоподібний текст» без верифікації є науковим ризиком, а не результатом Ziwei Ji [11]. Цінність ШІ – у роботі з масивами судової практики та правової інформації, її класифікації.

2. Прогнозування судових рішень має межі, пов’язані з правом на суд і недопустимістю «алгоритмічного авторитету».

3. Будь-який ШІ-інструмент для науки має супроводжуватися протоколом відтворюваності – текстами запитів (промптів), версії моделі, списком джерел.

4. Упередження в LLM, які здатні вносити перекоси в юридичну аргументацію.

5. Обов’язково слід враховувати те, що переклад і спеціальна термінологія залишаються зоною ризику, особливо для порівняльних досліджень.

6. Етичні вимоги мають бути вбудовані в дизайн дослідження, а не додані «після».

Перспективи використання ШІ мають відношення до кількох його аспектів.

*Аналіз судової практики* є очевидним трендом: моделі стають сильнішими саме в узагальненні великих масивів тексту. Огляди по правових системах фіксують зростання інтересу до LLM у пра-

ві і одночасно підкреслюють межі через ризики помилок і непрозорості.

Для публічно-правових спорів практична перспектива така:класифікація справ за предметом спору, підставами, інстанційністю; витягування фрагментів, де суд формує правову позицію;порівняння позицій між періодами, складів суду, контекстів. Але прогнозування рішення як «висновок» є ризиковим. Саме тому огляди з legal judgment prediction Cui J., Shen X., Wen S. [3] треба читати як попередження: високі метрики на наборах даних не дорівнюють справедливості, законності чи придатності для реального суду.

*Обробка великих обсягів правової інформації.* Для науки це означає появу «нової нормальності»: систематичні огляди літератури робитимуться швидше, але вимоги до прозорості добору джерел стануть жорсткішими;метадані стають так само важливі, як і текст статті.

*Моделювання правових процесів.* Тут доречні моделі, які поєднують тексти і структуровані дані (події, строки, процедури). У публічному праві це може дати сильні результати для досліджень адміністративних процедур, регуляторних циклів, муніципальних процесів.

*Прогнозування судових рішень.* Прогнозування як науковий напрям існує і буде розвиватися, але ключова наукова рамка має бути такою: не «вгадати рішення», а пояснити обмеження прогнозування і показати, де воно методологічно допустиме.

Приклади успішного застосування ШІ у наукових працях і практичних проєктах можна відстежити за публікаціями: наукова систематизація оглядів LLM у праві Lai та ін. і огляди LLM у правових системах корисні як модель того, як правильно описувати напрям, не підміняючи доказову базу хайпом. [6]. Приклади судової аналітики в межах права демонструє Nowotko P. M. як прив’язувати ШІ-дискусію до права на суд, а не лише до ефективності [7].

Розгляд питання термінології та перекладу показує, як оцінювати LLM у спеціалізованій правовій комунікації через бібліометрію і контент-аналіз, а не через суб’єктивні враження Baj і , Golenko [1]. В українському дискурсі щодо судової системи фік-

совані проблеми правового визначення і стандартів застосування ШІ в суді.

На сьогодні поширеними проблемними аспектами обмеження застосування ШІ в юридичній науці є: галюцинації і помилки джерел, що є системною властивістю генеративних моделей, а не їх випадковий одиничний збій; невідтворюваність, тобто перетворення наукового дослідження на звичайний «скріншот відповіді» який ніхто не може повторити за умов відсутності протоколів легування. Упередження: тексти моделі можуть непомітно переносити дискримінаційні або стереотипні патерни; «чорна скринька», яка ускладнює пояснення того чому модель дала саме такий висновок, а це несумісне з вимогою мотивування. Ризик «алгоритмічного авторитету»: модель звучить переконливо, що сприяє її сприйняттю як джерела істини, особливо початківцями; ризики та етичні аспекти – академічна доброчесність: ШІ може бути інструментом, але авторство і відповідальність не передаються моделі; цитування і прозорість: якщо використовувався ШІ для резюме чи перекладу, це варто зазначати у методології (мінімум: інструмент, дата, тип задачі); захист даних: не завантажувати конфіденційні матеріали (дані скарг, персональні дані) у сторонні сервіси без правових підстав [12]; ризик-орієнтований підхід: якщо дослідження створює інструмент для публічної влади або суду, логіка EU AI Act підказує, що це зона підвищеного ризику й вимог до контролю. Регламент ЄС 2024/1689 Європейського Парламенту та Ради від 13.06.2024 р., встановив гармонізовані правила щодо ШІ інтелекту[4].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** ШІ став реальним методологічним інструментом у юридичних дослідженнях: він прискорює пошук, класифікацію, первинну аналітику судової практики і роботу з великими текстами. Водночас він не гарантує істинності. Галюцинації та «впевнені помилки» є системною проблемою, тому будь-яке використання ШІ в правовій науці потребує протоколів перевірки першоджерел. Перспективний та найменш токсичний напрям для науки: аналітика судових рішень і правових даних з чітким відмежуванням від автоматизованого «вирішення» справ. Для публічно-правових

досліджень критично важливо не переносити «логіку ефективності» у сферу прав людини і права на суд. Цю межу добре підсвічує Nowotko [7].. Регуляторний фон ЄС (EU AI Act) задає корисну рамку навіть для науки: ризик-орієнтованість, прозорість, контроль і документація мають стати стандартом дослідницьких практик. Залишаються й проблемні питання: стандартизації «цитувальної гігієни» для ШІ-асистованих робіт, особливо для ДСТУ-оформлення і масивів судової практики); забезпечення відтворюваності результатів за умов постійного оновлення моделей та неминучого дрейфу відповідей; вимірювання упередження в юридичному контенті українською мовою; методологічної межі між допустимою аналітикою судової практики і недопустимим «підказуванням» рішення.

**Перспективні напрями дослідження: с**творення відкритих українськомовних юридичних корпусів (законодавство, рішення, локальні акти) для наукової верифікації;емпірична оцінка якості ШІ-резюме судових рішень (точність норм, фактів, правових позицій);розробка рекомендацій для юридичних журналів: як декларувати використання ШІ, перевіряти посилання, уникати «вигаданих» джерел; дослідження впливу EU AI Act на академічні legal-tech проєкти та наукові прототипи, що можуть перейти в практику.

**Список використаних джерел :**


1. Bajčić M., Golenko D. (2024). Applying Large Language Models in Legal Translation: The State-of-the-Art. *International Journal of Language & Law*. Vol. 13. P. 171–196. DOI: https://doi.org/10.14762/jll.2024.171
2. Bender E. M., Gebru T., McMillan-Major A., Shmitchell S. (2021). On the Dangers of Stochastic Parrots: Can Language Models Be Too Big? // FAccT ’21. P. 610–623. DOI: https://doi.org/10.1145/3442188.3445922
3. Cui J., Shen X., Wen S. (2023). A survey on legal judgment prediction: datasets, metrics, models and challenges. *IEEE Access*. Vol. 11. P. 102050–102071. DOI: https://doi.org/10.1109/ACCESS.2023.3317083
4. Document 32024R1689. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng?utm_source=chatgpt.com
5. Ji Z., Lee N., Frieske R., et al. (2023). Survey of Hallucination in Natural Language Generation. ACM Computing Surveys. Article 248. DOI: https://doi.org/10.1145/3571730

6. Lai W., et al. (2024). Large language models in law*: A survey*. AI Open. Vol. 5. P. 181–196. DOI: https://doi.org/10.1016/j.aiopen.2024.09.002
7. Nowotko P. M. (2021). AI in judicial application of law and the right to a court. *Procedia Computer Science*. Vol. 192. P. 2220–2228. DOI: https://doi.org/10.1016/j.procs.2021.08.235
8. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act). *Official Journal*. 12.07.2024. URL: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj. (EUR-Lex)
9. Surden H. (2024). Artificial Intelligence, ChatGPT, and the Law. *Fordham Law Review*. Vol. 92, No. 5. P. 1941–1972.
10. Wachter S., et al. (2024). Do Large Language Models have a Legal Duty to tell the Truth? *Royal Society Open Science*. № 11(8):240197. DOI: https://doi.org/10.1098/rsos.240197
11. Ziwei Ji at al. (2023). Survey of Hallucination in Natural Language Generation.*ACM Computing Surveys*. Vol. 55, No. 12. Article 248, P. 1–38. DOI: https://doi.org/10.1145/3571730
12. Гудзь Л. В. Забезпечення права на приватність у контексті використання штучного інтелекту: потенційні загрози та шляхи їх подолання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2025. Вип. 90, ч. 5. С. 465–470. DOI: https://doi.org/10.24144/2307–3322.2025.90.5.63
13. Тюря Ю. І. Результати компаративістичного дослідження правової доктрини у сфері штучного інтелекту. *Правова позиція*. 2023. № 1(38). С. 66–70. DOI: https://doi.org/10.32782/2521–6473.2023–1.12

**References :**

1. Bajčić M., Golenko D. (2024). Applying Large Language Models in Legal Translation: The State-of-the-Art. *International Journal of Language & Law*. Vol. 13. DOI: https://doi.org/10.14762/jll.2024.171
2. Bender E. M., Gebru T., McMillan-Major A., Shmitchell S. (2021). On the Dangers of Stochastic Parrots: Can Language Models Be Too Big? *FAccT ’21*. DOI: https://doi.org/10.1145/3442188.3445922
3. Cui J., Shen X., Wen S. (2023). A survey on legal judgment prediction: datasets, metrics, models and challenges. *IEEE Access*. Vol. 11. DOI: https://doi.org/10.1109/ACCESS.2023.3317083
4. Document 32024R1689. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng?utm_source=chatgpt.com
5. Ji Z., Lee N., Frieske R., et al. (2023). Survey of Hallucination in Natural Language Generation. ACM Computing Surveys. Article 248. DOI: https://doi.org/10.1145/3571730
6. Lai W., et al. (2024). Large language models in law: A survey. *AI Open*. Vol. 5. DOI: https://doi.org/10.1016/j.aiopen.2024.09.002

7. Nowotko P. M. (2021). AI in judicial application of law and the right to a court. *Procedia Computer Science*. Vol. 192. DOI: https://doi.org/10.1016/j.procs.2021.08.235
8. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act). *Official Journal*. 12.07.2024. URL: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj. (EUR-Lex)
9. Surden H. (2024). Artificial Intelligence, ChatGPT, and the Law. *Fordham Law Review*. Vol. 92, No. 5.
10. Wachter S., et al. (2024). Do Large Language Models have a Legal Duty to tell the Truth? *Royal Society Open Science*. № 11(8):240197. DOI: https://doi.org/10.1098/rsos.240197
11. Ziwei Ji at al. (2023). Survey of Hallucination in Natural Language Generation.ACM *Computing Surveys*. Vol. 55, No. 12. Article 248. DOI: https://doi.org/10.1145/3571730
12. Hudz L. V. (2025). Zabezpechennia prava na pryvatnist u konteksti vykorystannia shtuchnoho intelektu: potentsiini zahrozy ta shliakhy yikh podolannia. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriia PRAVO*. Issuer. 90, part. 5. DOI: https://doi.org/10.24144/2307–3322.2025.90.5.63
13. Tiuria Yu. I.(2023). Rezultaty komparatyvistychnoho doslidzhennia pravovoi doktryny u sferi shtuchnoho intelektu. *Pravova pozytsiia*. № 1(38). DOI: https://doi.org/10.32782/2521–6473.2023–1.12

**S. M. Oleinykov**

**Use of Artificial Intelligence in Legal Research**

***Abstract.*** *This article explores how artificial intelligence (AI), especially large language models (LLMs), is reshaping legal academic research and the everyday workflow of legal scholars. The focus is not on "AI in courts" as a separate policy debate, but on AI as a research instrument: discovery of sources, analysis of case law, processing of large legal datasets, modeling of legal processes, drafting and translation of academic texts, and support for comparative legal analysis. The paper argues that the key scientific value of AI in legal studies lies in augmentation rather than substitution: AI accelerates routine operations, but it does not remove the need for legal qualification, methodological discipline, and verification.*

*For public law disputes, the practical perspective is as follows: classification of cases by subject matter, grounds, and jurisdiction; extraction of fragments where the court forms its legal position; comparison of positions between periods, court*

*compositions, and contexts. But predicting a decision as a "conclusion" is risky. That is why reviews of legal judgment prediction (Cui, Shen, Wen, 2023) should be read as a warning: high metrics on data sets do not equal fairness, legality, or suitability for a real court.*

*Processing large amounts of legal information. For science, this means the emergence of a "new normal": systematic literature reviews will be done faster, but the requirements for transparency in the selection of sources will become stricter; metadata will become as important as the text of the article.*

*Modeling legal processes. Models that combine text and structured data (events, deadlines, procedures) are appropriate here. In public law, this can yield powerful results for research on administrative procedures, regulatory cycles, and municipal processes.*

*Predicting court decisions. Prediction as a scientific field exists and will continue to develop, but the key scientific framework should be as follows: not to "guess the decision," but to explain the limitations of prediction and show where it is methodologically acceptable.*

*The article outlines general problems of AI-assisted legal research: hallucinated citations, hidden biases, non-transparent training data, loss of reproducibility, and the risk of "automation of errors" when scholars rely on generated summaries or arguments without primary-source control. These issues are examined through recent research on truthfulness and duties to inform, hallucination in natural language generation, and empirical studies of LLM limitations and risks. The paper then turns to domain-specific contexts relevant for public-law scholarship (constitutional law, municipal law, e-governance, and public-law disputes).*

*It shows how AI can support systematic analysis of judicial decisions and legal data, while emphasizing that predictive analytics and decision-support tools raise rule-of-law concerns and require strict governance and documentation. In the regulatory background, the article highlights the EU Artificial Intelligence Act as a reference point for risk-based classification and compliance expectations. The conclusion offers practical recommendations for researchers: verification protocols, transparent prompts and datasets, citation hygiene, and ethical safeguards. It also identifies open questions and future research directions for Ukrainian and European legal scholarship.*

***Keywords:*** *artificial intelligence, large language models, legal research methods, case law analytics, e-governance, ethics, verification, bias.*

## ЗМІСТ

***Руднєва О. М.***
Міжнародно-правові стандарти репродуктивних прав людини : імплементація в національне законодавство.....11
***Гришко Л. М.***
Допоміжні репродуктивні технології: конституційний вимір .....25
***Мерник А. М., Сорока Б. М.***
Право на свободу віросповідання як основа міжрелігійної толерантності у сучасному вимірі .....37
***Зозуля О. І.***
Особливості інституалізації та правового статусу державної служби України з етнополітики та свободи совісті .....51
***Яковюк І. В., Лялюк О. Ю.***
Допоміжні органи при Президентові України у механізмі здійснення публічної влади.....67
***Стешенко Т. В., Костюк О. С.***
Представник Президента України в Конституційному Суді України: правове регулювання організації та діяльності, зарубіжний досвід функціонування інституту представників глави держави .....81
***Костенко І. В., Челомбитько Л. В.***
Уповноважений Верховної Ради України з прав людини у системі суб'єктів публічної політики – національний та європейський контекст.....98
***Щебетун І. С.***
Парламентські слухання в системі організаційних форм діяльності Верховної Ради України .....132
***Жук Н. А.***
Екологічна цивілізація та її місце в типології держав:концептуально-теоретичні питання.....146

***Гаращук І. В.***
Концепція сталого розвитку : теоретико-правові засади, еволюція поняття та міжнародно-правові орієнтири в контексті сучасної наукової думки..... 172
***Бодрова І. І.***
Сучасні тенденції регіоналізму в Європі: від інтеграції до гнучкості..... 187
***Татаренко Г. В.***
Місцеве самоврядування у Великій Британії: історична еволюція, сучасні виклики та уроки для України..... 203
***Петришин О. О.***
Децентралізована стійкість України: місцеве самоврядування, воєнний стан і національна безпека..... 215
***Марчук М. І.***
Про деякі проблемні питання імплементації міжнародних стандартів партисипативної демократії в Україні..... 233
***Процюк І. В., Чиркін А. С.***
Інструменти муніципальної демократії: національна практика в умовах воєнного стану..... 247
***Болдирєв С. В., Лінник М. П.***
Виклики перехідної демократії : ценз осілості на повоєнних виборах в Україні..... 259
***Сич М. А.***
Правове регулювання діяльності депутатів місцевих рад в умовах правового режиму воєнного стану..... 271
***Лялюк О. Ю.***
Проблеми ресурсного забезпечення місцевого самоврядування в аспекті післявоєнного відновлення України..... 283
***Говоруха Л. С., Вакула К. С.***
Взаємодія органів прокуратури та органів місцевого самоврядування через запровадження концепції «Прокурор громади»..... 296

***Попрошаєва О. А., Рудницька К. С.***
Конституційне регулювання надзвичайних станів у країнах Азії.....308

## ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

***Ях'яєв З. С.- М.***
Історичний розвиток організації засідань Верховної Ради України: загальні положення та перша сесія.....323
***Падалка А. В.***
Джерела конституційного права ЄС щодо соціального діалогу в системі Acquis Communautaire.....335
***Хлопов А. В.***
Публічні консультації як організаційна форма участі громадян у місцевому самоврядуванні .....353
***Бондаренко Я. О.***
Особливості функціонування іспанської моделі місцевого самоврядування : конституційно-правовий аспект .....368
***Орєшкін В. П.***
Переваги імплементації податкового законодавства Європейського Союзу в боротьбі з ухиленням від сплати податків та корупцією .....381
***Спаскін О. А.***
Легалізація доходів отриманих злочинним шляхом як передумова невиконання податкового обов'язку.....393
***Костюк О. С.***
Проблеми правового регулювання статусу та порядку діяльності представників Президента України.....408

## НАУКОВІ ДИСКУСІЇ

***Kostenko I. V.***
Integrating the UK Professional Standards Framework 2023 into Academic Teaching: a Pathway to Reflective Practice.....424

***Серьогіна С. Г., Панів В. І., Шепет М. А.***
Сессія як головна організаційна форма роботи Верховної Ради України : теоретичні та практичні аспекти.....445
***Зозуля О. І., Головащенко О. С., Гришко Л. М.***
Європейська соціальна модель держави як фундамент стійкості в умовах гібридних загроз.....460
***Серьогіна С. Г., Благодир Д. С., Прижигалінська В. О.***
Напрямки децентралізації в Україні .....473
***Жук Н. А., Падалка А. В.***
Місце соціального діалогу в конституційному правопорядку ЄС та країн-членів .....488
***Процюк І. В.***
Організаційно-правові форми участі молоді у місцевому самоврядуванні в Україні.....507
***Гуцуляк О. І.***
Соціальний діалог в сфері охорони здоров’я в контексті реалізації соціальної функції держави .....519
***Маруся О. В.***
Проблема юридичної формалізації рішень парламенту на прикладі постанови «Про утворення та ліквідацію районів» (конституційний вимір) .....542
***Квашин В. Ю.***
Проблема нормативного визначення категорії «державний фінансовий контроль».....554
***Олейников С. М.***
Використанння штучного інтелекту в юридичних наукових дослідженнях.....567

## CONTENTS

***Rudnieva O. M.***
International Legal Standards of Reproductive Human Rights: Implementation in National Legislation ..... 11
***Hryshko L. M.***
Assisted Reproductive Technologies: Constitutional Dimension ..... 25
***Mernyk A. M., Soroka B. M.***
The Right to Freedom of Religion as the Basis of Interreligious Tolerance in the Modern Dimension ..... 37
***Zozulia O. I.***
Peculiarities of the Institutionalization and Legal Status of the State Service of Ukraine on Ethnic Policy a nd Freedom of Conscience ..... 51
***Yakoviyk I. V., Lialiuk O. Yu.***
Auxiliary Bodies to the President of Ukraine in the Mechanism of Public Power Exercise ..... 67
***Steshenko T. V., Kostiuk O. S.***
Representative of the President of Ukraine at the Constitutional Court of Ukraine: Legal Regulation of Organization and Activity, Foreign Experience of the Institution of the Head of State's Representatives ..... 81
***Kostenko I. V., Chelombytko L. V.***
The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights in the System of Public Policy Actors: National and European Context ..... 98
***Shchebetun I. S.***
Parliamentary Hearings in the System of Organizational Forms of Activity of the Verkhovna Rada of Ukraine ..... 132
***Zhuk N. A.***
Ecological Civilization and its Place in the Typology of States: Conceptual and Theoretical Issues ..... 146

***Harashchuk I. V.***
The Concept of Sustainable Development: Theoretical and Legal Foundations, Evolution of the Notion, and International Legal Guidelines in the Context of Contemporary Scientific Thought ..... 172
***Bodrova I. I.***
Modern Trends in Regionalism in Europe: from Integration to Flexibility ..... 187
***Tatarenko H. V.***
Local Government in Great Britain: Historical Evolution, Contemporary Challenges and Lessons for Ukraine ..... 203
***Petryshyn O. O.***
Decentralized Resilience in Ukraine: Local Self-Government, Martial Law and National Security ..... 215
***Marchuk M. I.***
Some Problematic Issues in the Implementation of International Standards of Participatory Democracy in Ukraine ..... 233
***Protsiuk I. V., Chyrkin A. S.***
Instruments of Municipal Democracy: National Practice in Conditions of Martial Law ..... 247
***Boldyriev S. V., Linnyk M. P.***
Challenges of Transitional Democracy: the Residency Requirement in Post-War Elections in Ukraine ..... 259
***Sych M. A.***
Legal Regulation of the Activities of Local Council Deputies Under the Legal Regime of Martial Law ..... 271
***Lialiuk O. Yu.***
Problems of Resource Provision for Local Self-Government in the Context of Ukraine’s Post-War Recovery ..... 283
***Hovorukha L. S., Vakula K. S.***
The Interaction of Prosecutor’s Offices and Local Self-Government Bodies Through the Introduction of the Concept of a «Community Prosecutor» ..... 296
***Poproshaieva O. A., Rudnytska K. S.***
Constitutional Regulation of States of Emergency in Asian Countries ..... 308

## YOUNG SCIENTIST’S TRIBUNE

***Yakhiaiev Z. S .- M.***
Historical Development of the Organization of Meetings of the Verkhovna Rada of Ukraine: General Provisions and the First Session.....323
***Padalka A. V.***
Sources of EU Constitutional Law on Social Dialogue in the Acquis Communautaire System .....335
***Khlopov A. V.***
Public Consultation as an Organizational Form of Citizen’s Participation in Local Self – Government .....353
***Bondarenko Ya. O.***
Features of the Functioning of the Spanish Model of Local Self-Government: Constitutional and Legal Aspect .....368
***Oreshkin V. P.***
Advantages of Implementing European Union Tax Legislation in Combating Tax Evasion and Corruption.....381
***Spaskin O. A.***
Legalization of Proceeds from Crime as a Prerequisite for Non-Fulfillment of Tax Obligations.....393
***Kostyuk O. S.***
Problems of Legal Regulation of the Status and Operational Framework of the President of Ukraine’s Representatives.....408

## SCIENTIFIC DISCUSSIONS

***Kostenko I. V.***
Legal Education in Wartime: Digital Resilience and Methodological Innovations.....424

***Serohina S. H., Paniv V. I., Shepet M. A.***
Session as the Main Organizational Form of the Verkhovna Rada of Ukraine: Theoretical and Practical Aspects ..... 445
***Zozulia O. I., Holovashchenko O. S., Hryshko L. M.***
European Social Model of the State as a Foundation of Resilience in the Face of Hybrid Threats ..... 460
***Serohina S. H., Blagodyr D. S., Pryzhyhalinska V. O.***
Directions of Decentralization in Ukraine ..... 473
***Zhuk N. A., Padalka A. V.***
The Place of Social Dialogue in the Constitutional Order of the EU and its Member States ..... 488
***Protsiuk I. V.***
Organizational and Legal Forms of Youth Participation in Local Self-Government in Ukraine ..... 507
***Hutsuliak O. I.***
Social Dialogue in the Field of Healthcare in the Context of the Implementation of the Social Function of the State ..... 519
***Marusiak O. V.***
The Issue of Legal Formalization of Parliamentary Decisions Using the Resolution “On the Establishment and Liquidation of Districts” as an Example (Constitutional Perspective) ..... 542
***Kvashyn V. Yu.***
Problem of the Legislative Definition of the Category “State Financial Control” ..... 554
***Oleinykov S. M.***
Use of Artificial Intelligence in Legal Research ..... 567

*Для нотаток*

Відповідальна за випуск *І. І. Бодрова*

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ № 17470-6220 ПР від 18.11.2010

Підписано до друку 06.06.2025.
Формат 84×108/32. Ум. друк. арк. 30,9. Обл.-вид. арк. 30.
Тираж 100 прим.

Адреса редакції:
Науково-дослідний інститут державного будівництва
та місцевого самоврядування Національної академії
правових наук України,
вул. Чернишевська, 80, Харків, 61002, Україна
Тел. (057) 700-36-69
E-mail: ndi_db_ms@ukr.net
Сайт: https://dbms.institute

ТОВ «Видавничий дім «Право»,
вул. Харківських Дивізій, 11/2, м. Харків, Україна
Для кореспонденції: а/с 822, м. Харків, 61023, Україна
Тел.: (050) 409-08-69, (067) 574-81-20, (063) 254-50-84
Вебсайт: https://pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовників послуг: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для покупців: sales@pravo-izdat.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 8024 від 05.12.2023

Виготовлено ТОВ «Промарт»,
вул. Весніна, 12, Харків, 61023, Україна
Тел. (057) 717-25-44
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 5748 від 06.11.2017