

РОЗДІЛ 3

АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ



3.1. Теоретичний аспект дослідження правового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління (к.п.н., доцент Наталя Горбова)

Соціально-економічні трансформації в Україні, спричинені кризовими явищами, вимагають термінового втручання з боку держави, зокрема у сфері реформування системи місцевого самоврядування. Адміністративна реформа, розпочата в 1998 році, залишилася без належної реалізації через бездіяльність посадових осіб, що призвело до втрати важливого часу для країни та негативно вплинуло на її наближення до європейських стандартів. Після Революції гідності з'явилися нові проєвропейські орієнтири та пріоритети, які стали основою для розробки нової концепції реформування державного управління. Процес децентралізації влади в Україні охоплює аспекти забезпечення населення державними послугами, що вимагає переосмислення розподілу повноважень, управлінських функцій, а також майна і матеріальних ресурсів.

Теоретичні основи ефективного функціонування органів місцевого самоврядування (ОМС) полягають в аналізі ключових принципів і специфіки правового забезпечення реформування місцевих органів влади в умовах децентралізації. Процес реформ має відповідати вимогам чинного законодавства, зберігаючи баланс між повноваженнями місцевих органів і центральних структур, а також підтримувати принципи стримувань і противаг, що є важливими для збереження демократичних основ і захисту прав громадян. Особливу увагу слід приділити розробці оптимальних моделей територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, а також створенню механізмів ефективного передачі та розподілу повноважень між центральними і місцевими органами влади.

Бажання українського народу створити демократичну, соціальну та правову державу закріплене в основному законі країни – Конституції України. Зокрема, стаття 7 Конституції підтверджує принцип визнання та забезпечення місцевого самоврядування [20]. Це свідчить про те, що держава зобов'язана гарантувати місцеве самоврядування, розглядаючи його як важливий елемент, що сприяє зміцненню демократичних основ суспільства.

Конституційні засади місцевого самоврядування визначають його як ключовий інститут демократичного устрою України. Одним із основних нормативно-правових актів, що регулюють організацію та функціонування місцевих органів влади, є Закон

України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12]. Цей закон є основним документом у сфері місцевого управління і слугує основою для прийняття інших нормативних актів, які деталізують окремі аспекти діяльності місцевої влади. Серед таких актів можна виділити Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» та інші, які забезпечують ефективну організацію та функціонування місцевого самоврядування в країні (рис. 3.1).

Ст. 5. Влада в Україні здійснюється народом як безпосередньо, так і через представницькі органи державної та місцевої влади.
Ст. 7. В Україні місцеве самоврядування визнається та гарантується законодавчо.
Ст. 19. Посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані здійснювати свої дії виключно на основі, в межах повноважень та відповідно до способів, визначених Конституцією та законами України.
Ст. 38. Громадяни мають рівні права на доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.
Ст. 142. Матеріальною та фінансовою базою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші фінансові ресурси, земля та природні ресурси, що належать територіальним громадам.

Рис. 3.1. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування в Україні є важливим правом, яке надає територіальним громадам можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це право здійснюється відповідно до Конституції та законодавства України, дозволяючи громадам сіл, селищ та міст приймати рішення через різні органи місцевої влади. Місцеві органи самоврядування здійснюють свою діяльність безпосередньо або через органи, такі як сільські, селищні та міські ради, їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які відображають інтереси громад на вищих рівнях управління.

На рис. 3.2 представлено систематизацію законодавчого забезпечення діяльності місцевих органів влади.

Згідно зі статтею 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (з урахуванням змін), основою місцевого самоврядування в Україні є кілька ключових принципів, які забезпечують його ефективність та відповідність демократичним стандартам. До таких принципів належать народовладдя, дотримання законності,

прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, колегіальність ухвалення рішень, а також гармонізація місцевих і державних інтересів. Виборність органів влади, а також їх правова, організаційна та фінансова незалежність є важливими складовими системи місцевого самоврядування, що дозволяє органам самоврядування здійснювати свої повноваження в межах законодавства. Окрім цього, передбачено, що органи місцевого самоврядування підзвітні та відповідальні перед громадою, отримують державну підтримку та гарантії, а також можуть скористатися судовим захистом своїх прав. [17].

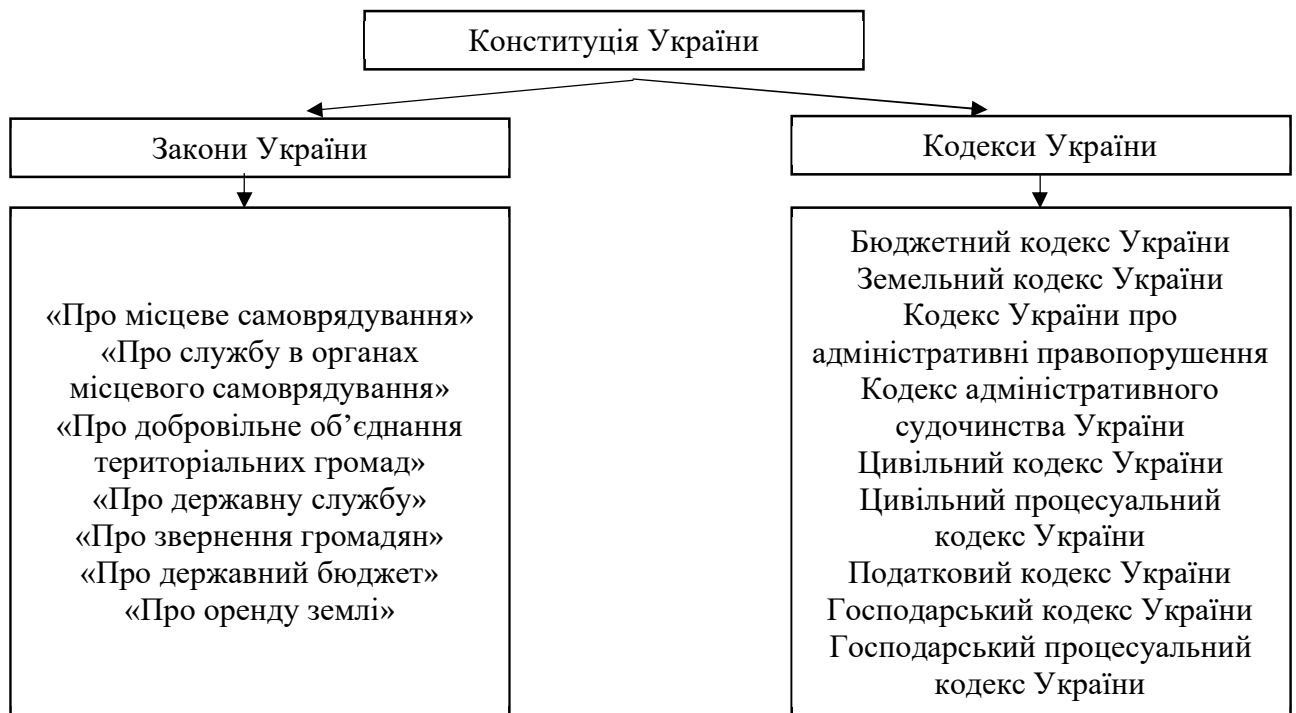


Рис. 3.2. Правова основа, що визначає функціонування ОМС

Реформа місцевого самоврядування в Україні стартувала в 2014 році з ухвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка стала основою для значних змін у системі управління на місцях. Були прийняті важливі закони, зокрема «Про співробітництво територіальних громад» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, що стали основою для фінансової децентралізації. Ці кроки сприяли створенню нової адміністративно-територіальної одиниці – об'єднаної територіальної громади (ОТГ). Реформа базувалася на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, що дозволило значно зміцнити місцеве самоврядування, розширити повноваження громад та посилити їх фінансову автономію.

Європейська хартія місцевого самоврядування, яка є ключовим міжнародним нормативно-правовим актом, визначає основи місцевого самоврядування. Як зазначає

Шигапова Е., Європейська хартія місцевого самоврядування стала основним джерелом для законодавчого регулювання цього публічно-правового інституту в більшості європейських країн. Головною метою хартії є впровадження демократичних стандартів функціонування та організації місцевого самоврядування, що ґрунтуються на принципах субсидіарності, демократичності та реальності, які є обов'язковими для держав-учасниць. З метою виконання своїх зобов'язань перед Радою Європи, Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування 15 липня 1997 року, через два роки після вступу до цієї міжнародної організації, що стало важливим кроком у зміцненні місцевої демократії та розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні. [51].

Реформа децентралізації, яка продовжується в Україні, в значній мірі сприяла поліпшенню фінансових можливостей місцевих бюджетів, розвитку міжмуніципального співробітництва, а також розширенню доступу до електронних державних послуг і цифрової інформації в місцевих громадах.

Проте місцеві органи влади продовжують залишатися залежними від Уряду при ухваленні рішень щодо трансфертів та бюджетів. Для вирішення цієї проблеми у Проєкті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» був запропонований адміністративно-територіальний план для кожної області з новими межами. Також в законопроєкті йшлося про необхідність коригування кордонів уже об'єднаних територіальних громад. Однак варто зазначити, що цей план не був повністю реалізований, а законопроєкт було відкликано з розгляду у 2020 році. [38].

Зараз активно обговорюється та вдосконалюється процес децентралізації в Україні, зокрема через доопрацювання проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей законопроєкт має на меті уточнення та вдосконалення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування в контексті проведеної реформи адміністративно-територіального устрою, що дозволить більш ефективно реалізовувати принципи децентралізації та покращити управління на місцях. Основні положення цього законопроєкту представлені на рис. 3.3.

Відповідно до нового законопроєкту, планується зміцнити виконавчі повноваження голови громади. З метою забезпечення розподілу влади пропонується, щоб у разі відставки голови громади автоматично припинялися і повноваження відповідної ради. Крім того, вводиться нова посада – керуючий справами громади, який є професійним працівником, що забезпечує стабільність інститутів громади. Ця особа зберігатиме свої повноваження навіть у випадку, якщо повноваження голови громади або ради будуть призупинені.

Серед основних глобальних тенденцій, що сприяють підвищенню ефективності роботи органів місцевого самоврядування та поліпшенню взаємодії між громадянами і державними установами, можна виділити такі підходи:

- Створення універсальних центрів надання адміністративних послуг, які спрощують бюрократичні процедури для місцевих органів влади та населення. У таких центрах громадяни можуть здійснювати оплату податків, отримувати дозволи та консультації в одному місці.

Відповідно до нового законопроекту, планується зміцнити виконавчі повноваження голови громади. З метою забезпечення розподілу влади пропонується, щоб у разі відставки голови громади автоматично припинялися і повноваження відповідної ради. Крім того, вводиться нова посада – керуючий справами громади, який є професійним працівником, що забезпечує стабільність інститутів громади. Ця особа зберігатиме свої повноваження навіть у випадку, якщо повноваження голови громади або ради будуть призупинені.

Серед основних глобальних тенденцій, що сприяють підвищенню ефективності роботи органів місцевого самоврядування та поліпшенню взаємодії між громадянами і державними установами, можна виділити такі підходи:

- Створення універсальних центрів надання адміністративних послуг, які спрощують бюрократичні процедури для місцевих органів влади та населення. У таких центрах громадяни можуть здійснювати оплату податків, отримувати дозволи та консультації в одному місці.
- Впровадження електронних систем управління послугами за запитом, що дозволяє громадянам брати участь у процесі прийняття рішень, спрощує доступ до публічної інформації та підвищує швидкість надання державних послуг.
- Використання сучасних методів бюджетування, орієнтованих на результат, що дозволяє органам місцевого самоврядування ефективно планувати свої фінансові та нефінансові ресурси відповідно до п'ятирічних планів розвитку, розробляючи детальні бюджети для поточної діяльності.

Цей аспект є особливо важливим для України, оскільки в рамках реформи децентралізації значна частина фінансових ресурсів була передана на місцевий рівень. Згідно з дослідженнями Громадської мережі публічного права та адміністрації UPLAN, у процесі планування бюджетів об'єднаних територіальних громад (ОТГ) виникають численні труднощі. Це пов'язано з відсутністю у місцевих радах ОТГ чітких внутрішніх нормативних документів, які б регламентували процедуру розробки бюджетних проєктів, координацію діяльності структурних підрозділів та посадових осіб місцевих рад, а також порядок обміну інформацією та залучення громадськості до підготовки бюджетних документів. Окрім того, працівники органів місцевого

самоврядування часто не мають необхідних професійних знань і навичок для виконання цих завдань.

РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ ДЕРЖАВИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
визначено, що органи місцевого самоврядування не мають повноважень ухвалювати рішення в таких сферах, як оборона України, державна безпека та захист кордонів, ядерна і радіаційна безпека, державний фінансовий аудит, митна справа, оподаткування тощо; передача повноважень можливе лише на основі закону, відповідно до принципу субсидіарності та за умови наявності достатнього фінансування; в разі делегування повноважень, органи місцевого самоврядування можуть не виконувати їх, за умови наявності консультацій, зокрема з всеукраїнським рівнем; заборонено надавати нові повноваження органам місцевого самоврядування в середині бюджетного року. Зміни до обсягу та змісту повноважень не повинні відбуватися частіше ніж один раз на три роки.
ОРГАНІЗАЦІЯ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
рада має право самостійно формувати свою структуру; виконавчий комітет як колегіальний орган не створюється, а координування роботи виконавчих органів здійснюється головою громади; рада громади не вправі виконувати функції виконавчих органів та замінювати їх діяльність.
ОРГАНІЗАЦІЯ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
рада має право самостійно формувати свою структуру; виконавчий комітет як колегіальний орган не створюється, а координування роботи виконавчих органів здійснюється головою громади; рада громади не вправі виконувати функції виконавчих органів та замінювати їх діяльність.
КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
громади отримують право вирішувати будь-які питання місцевого значення, не віднесених до компетенції держави або ОМС інших рівнів; повноваження районних та обласних рад визначаються виключно законами та розмежовуються між собою; делеговані повноваження визначаються тільки у галузевих законах; вводиться єдиний реєстр повноважень та встановлюється перехідний період – 1 рік для стабілізації відносин.
УЧАСТЬ ЖИТЕЛІВ ГРОМАДИ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ
кожен, хто проживає на території громади, володіє нерухомістю або сплачує податки в межах цієї місцевості, має право брати участь у вирішенні місцевих питань; розширення можливостей для участі дітей та молоді в житті громади на місцевому та регіональному рівнях.

Рис. 3.3. Основні положення нового законопроекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування»

Отже, вважаємо доцільним внести пропозицію щодо забезпечення відповідних компетенцій для осіб, які займаються фінансовим плануванням в ОТГ. Очевидно, що голова ОТГ не завжди є фінансовим фахівцем, тому в законодавстві слід встановити кваліфікаційні вимоги для керуючого справами або ввести посаду «відповідального фінансового радника» в ОТГ, що забезпечить ефективність процесу бюджетування. Такий радник повинен бути висококваліфікованим фахівцем у сфері бухгалтерського обліку і призначається керівником фінансової служби ради громади. Його роль полягає в:

- Наданні належного фінансового консультування;

- Організації та підтримці ефективної системи фінансового управління та контролю;
- Виконанні радою всіх юридичних зобов'язань у фінансових питаннях відповідно до наданих повноважень.

Організаційно-правова структура місцевого самоврядування в Україні переживає етап змін, що супроводжується рядом викликів, зокрема в сфері фінансового перерозподілу та ефективного управління ресурсами в новостворених об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). Для досягнення успішної реалізації цієї трансформації необхідно розробити конкретні моделі місцевого самоврядування, спираючись на детальний аналіз поточного стану організаційно-правового забезпечення діяльності органів місцевої влади. Це є важливим напрямком для подальших досліджень. Крім того, для забезпечення успіху реформи децентралізації слід внести зміни до Конституції України, які сприятимуть зміцненню спроможності місцевого самоврядування і чітко окреслять повноваження органів виконавчої влади на субрегіональному та регіональному рівнях.

Аналіз реалізації місцевого управління в Україні виявив низку проблем, які охоплюють різні сфери та відносини. Для їх ефективного вирішення необхідний комплексний підхід, що враховує інтереси всіх учасників процесу місцевого управління та діючі правові норми.

У науковому контексті важливим є застосування управлінської діяльності на місцевому рівні, спираючись на концептуальні принципи місцевого управління. Ключовими елементами цього процесу є основні функції управління: планування, організація, координація, контроль та розпорядництво.

В Україні принципи адміністративного управління, закладені в концепції, відображаються в ієрархічних відносинах між суб'єктами публічної влади, а також у процесах централізації та розподілу праці. З методологічної точки зору важливо вдосконалити інструменти для забезпечення ефективного підходу до реалізації місцевого управління.

Необхідно розробити ефективні механізми комунікації між усіма учасниками місцевого управління, споживачами місцевих послуг та експертами. У цьому контексті важливо забезпечити належну інформаційну підтримку управлінської діяльності та створити єдиний інформаційний простір для ефективної взаємодії.

Впровадження науково-експертних досліджень у сфері місцевого управління є критично важливим для виявлення актуальних проблем, підвищення ефективності управлінських процесів та раціонального використання ресурсів місцевих громад. Проте практика місцевого управління свідчить про недостатній рівень проведення таких оцінок та залучення експертів, що зумовлено некомпетентністю прийнятих

управлінських рішень, відсутністю розуміння важливості таких оцінок та проблемами з фінансуванням.

Необхідно впровадити регулярні семінари на національному та місцевому рівнях для управлінців інституцій, які займаються питаннями місцевого значення. Це дозволить уникнути дублювання функцій та чітко визначити розмежування повноважень.

На сьогоднішній день практично відсутні наукові розробки та експертні продукти, що забезпечують ефективне управління на місцевому рівні. Локальні території, об'єкти місцевої промисловості, історичні пам'ятки, національні традиції та інші ресурси є важливими для розвитку територій і громад України.

Крім того, необхідно визначити реальні потреби органів місцевого управління в науковому супроводі для вирішення питань місцевого значення. У більш широкому контексті місцеві публічні інтереси можна класифікувати на кілька груп: інтереси території, інтереси територіальної громади, інтереси груп самоорганізації та інтереси окремого жителя.

У питанні визначення пріоритетів місцевого розвитку доцільно встановити чіткі критерії для їх визначення, а також затвердити основні правові акти, що регулюють ці процеси, з підвищенням ролі місцевої законотворчості. Впровадження практики експертних та наукових досліджень у сфері місцевого управління та вирішення проблем локального характеру потребує чіткої законодавчої регламентації, оскільки наразі ці питання часто вирішуються на розсуд органів публічної влади та інших інституцій, що може ставити під питання врахування публічних інтересів і загальну ефективність управління.

Для досягнення ефективного управління на конкретній території важливо чітко окреслити об'єкти управління та визначити компетенції кожного учасника управлінського процесу, що повинно бути зафіксовано в правовій системі. Успішне місцеве самоврядування сприяє формуванню локальної компетенції для всіх учасників, включаючи органи публічної влади та їх представників, що відображено в їхніх повноваженнях та обов'язках.

Системний підхід до місцевого управління дозволяє виокремити такі підсистеми, як організаційно-правова, функціонально-компетенційна та інституційна, які є похідними від основних функцій системи, що визначають її суть. Кожна з цих підсистем виконує специфічні завдання, що сприяють досягненню загальної мети місцевого управління.

Таким чином, системний підхід передбачає, що діяльність місцевого управління та його елементів для досягнення поставлених цілей включає взаємодію функцій системи та її складових з використанням відповідних ресурсів. Основними чинниками,

що впливають на ефективність управлінської діяльності в контексті місцевого управління, є:

- Орієнтація роботи публічних інституцій на розв'язання місцевих проблем.
- Характер процесів місцевого управління, зокрема їх сервісна спрямованість.
- Задоволення публічних інтересів, що визначаються потребами громади.
- Компетентність органів, які виконують ці функції.
- Охоплення ключових аспектів суспільного життя, таких як адміністративно-політична, соціально-гуманітарна та економічна сфери.

Функції місцевого управління характеризуються стабільністю в їх виконанні та оперативністю, що вимагає, щоб завдання та обов'язки управлінців відповідали завданням і функціям конкретних інституцій. Основним принципом формування місцевого управління, зокрема щодо реалізації його функцій на місцевому рівні, є встановлена в законодавстві норма, згідно з якою суб'єкт виконує функції, такі як управлінські, організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі.

Функціонально-компетенційний підхід до управлінської діяльності в місцевому самоврядуванні був досліджений через призму окремих елементів, зокрема статусу та повноважень суб'єктів, а також складових компетенцій управлінців. У теоретичних дослідженнях принципи управління розглядаються як відображення закономірностей і зв'язків у суспільно-політичному контексті, які формуються у вигляді наукових положень, що застосовуються як в теоретичній, так і в практичній діяльності в сфері управління.

Принципи управління базуються на онтологічних, гносеологічних і методологічних аспектах, відображаючи ключові закономірності, взаємозв'язки та відносини в управлінському процесі. Основні принципи управління, що використовуються в місцевому управлінні, включають:

- *Об'єктивність*: дотримання об'єктивних закономірностей суспільного розвитку в управлінських процесах.
- *Демократизм*: підкреслює роль народу як джерела влади.
- *Правова регламентація*: необхідність законодавчого визначення цілей, функцій, структур та принципів управління.
- *Поділ влади*: розподіл влади на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову.
- *Публічність*: забезпечення взаємодії органів державного управління з суспільством і громадянами.

У наукових дослідженнях також розглядаються ключові принципи, що формують державотворення в Україні та тісно пов'язані з управлінськими засадами. Наприклад, принцип гуманізму в структурі та функціонуванні державного механізму

базується на конституційно закріпленому статусі України як соціальної держави, що орієнтується на задоволення як духовних, так і матеріальних потреб громадян.

Згідно з загальноприйнятою класифікацією, принципи державного управління можна поділити на такі категорії:

- *Структурно-цільові*: узгодженість та взаємодоповнюваність цілей, підпорядкованість локальних цілей загальним.
- *Структурно-функціональні*: диференціація, концентрація, комбінування та відповідність.
- *Структурно-організаційні*: єдність системи державної влади, централізація і децентралізація, територіально-галузевий принцип.
- *Структурно-процесуальні*: конкретизація управлінської діяльності, відповідність елементів управління їх функціям.

Цей підхід дозволяє краще зрозуміти динаміку місцевого управління та забезпечити його ефективність у контексті сучасних викликів.

З теоретико-методологічної перспективи виявлено ряд проблем, що існують у сфері місцевого управління. Зокрема, акцентовано на необхідності розв'язання питань, пов'язаних із вибором критеріїв для оцінки управлінської діяльності, інституалізації суб'єктів управління та вирішенням проблем місцевого значення. Також важливим є з'ясування взаємозв'язків між елементами системи місцевого управління та формування ключових факторів, які визначають розвиток управлінської діяльності.

Для ефективного вирішення цих проблем з гносеологічної точки зору доцільно:

- удосконалити науково-методичну базу управлінської діяльності, зокрема в аспекті розробки основних принципів, цілей та складових об'єкта і суб'єкта управління;
- визначити ключові напрямки та функції управлінської роботи;
- впровадити інноваційні та ефективні практики місцевого управління, орієнтуючись на міжнародний досвід.

Склад суб'єктів правовідносин у місцевому управлінні має різноманітне інституційне та статусне наповнення, що вимагає належного нормативно-правового регулювання та наукової підтримки. Суб'єкти правовідносин у місцевому управлінні визначаються органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Статус суб'єктів з владними повноваженнями є ключовим фактором, що визначає формування, реалізацію та межі повноважень органів місцевої влади.

Законодавець визначає суб'єктний склад як орган влади, посадову чи службову особу або іншу одиницю, яка виконує владні управлінські функції на основі законодавства. Суб'єкт управління є системою, наділеною певною компетенцією та державними владними повноваженнями, що дозволяє здійснювати управлінський вплив через накази чи рішення, обов'язкові для виконання.

Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів владних повноважень, показує, що набуття і реалізація владних повноважень є необхідною умовою для виникнення правовідносин у місцевому управлінні.

В контексті інституційного розвитку управлінської системи основним фактором є діючий конституційний поділ влади. Формування повноважень суб'єктів правовідносин місцевого управління відбувається відповідно до рівнів вертикалі влади та принципу паритетної участі партнерів. Пропонується використовувати критерій організаційно-правового рівня для аналізу розвитку суб'єктного складу місцевого управління, враховуючи існуючу структуру та компетенції, визначені у нормативних актах.

Дослідження специфічних рис та недоліків інституційного й статусного характеру при формуванні суб'єктного складу правовідносин у державному управлінні вказує на різноманітність підходів до визначення статусу органів місцевої влади. Набуття спеціальних або інших статусів обґрунтовується необхідністю виконання певних публічних функцій. Суб'єкти місцевого управління мають різні статуси, що призводить до різноманітного змісту управлінсько-правових правовідносин.

Дослідження суб'єктного складу правовідносин вимагає розгляду критеріїв класифікації суб'єктів владних повноважень за їх видами, статусними ознаками, методами та принципами управлінських правовідносин. Також необхідно здійснити аналіз етапів формування і реалізації компетенцій учасників управлінського процесу, а також визначити рівні впливу управління на розвиток компонентів системи місцевого управління.

Методи оцінювання ефективності роботи органів місцевого самоврядування можуть бути реалізовані через кілька основних напрямків:

- *Функціональний підхід*: він передбачає визначення функцій посадових осіб, виявлення необхідних компетенцій, окреслення напрямків діяльності, а також встановлення гарантій, відповідальності та механізмів заохочення.

- *Компетентнісний підхід*: цей підхід сприяє розвитку навичок, вмінь і особистісних якостей, оцінює рівень професійної кваліфікації, виявляє потреби в компетентнісному розвитку в рамках професійної діяльності та підтримує створення навчальних програм для підвищення кваліфікації.

- *Структурно-організаційний підхід*: дозволяє виявити зміни в організаційній структурі, визначити негативні тенденції в розподілі повноважень та сприяти вдосконаленню змісту посадових обов'язків.

Після всебічного аналізу зазначених аспектів можна виділити основні проблеми, що виникають у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, та

запропонувати можливі шляхи їх вирішення з науково-дослідницької та практичної точок зору.

Аналіз стану та проблем місцевого управління, тенденцій розвитку громад і територій, а також процесу реформування місцевого управління виявив кілька ключових проблем, які можна об'єднати в такі категорії:

- Питання нормативного забезпечення;
- Проблеми інституційної структури управлінських взаємодій;
- Організаційно-функціональні труднощі;
- Питання формування об'єкта управління (включаючи питання місцевого значення, компетенції органів місцевого самоврядування тощо).

На основі проведеного аналізу можна сформулювати пропозиції щодо вирішення проблем, що виникають у процесі управлінської діяльності на місцевому рівні. З науково-дослідницької точки зору, рекомендації зосереджуються на методологічних розробках для виявлення та діагностики проблемних ситуацій в управлінні на місцевому рівні, використанні ефективних методів комунікації між усіма учасниками місцевого самоврядування, а також впровадженні практики проведення наукових оцінок і досліджень щодо організації місцевого самоврядування.

З практичного боку реалізації управлінської діяльності на місцевому рівні пропонується усунути недоліки інституційного та статусного характеру у формуванні складу учасників правовідносин шляхом впровадження інноваційних підходів до визначення статусних характеристик органів місцевої влади, що передбачають різноманітне змістове наповнення правовідносин у частині суб'єктів.

Необхідно чітко визначити спеціальні та інші статуси учасників місцевого управління, враховуючи потребу виконання конкретних публічних функцій. Рекомендується організувати діяльність місцевого управління через систему суб'єктів, які здійснюють місцеві функції, систематизуючи проблемні питання всіх учасників управління в контексті вирішення завдань місцевого значення та визначення предметів управління. Важливими для подальшого розвитку організаційно-правового забезпечення місцевого самоврядування залишаються територіально-орієнтовані та галузеві аспекти, що стосуються розв'язання проблем, пов'язаних з управлінською діяльністю на місцевому рівні.



3.2. Сучасний стан правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні (к.п.н., доцент Наталя Горбова)

З початком повномасштабного вторгнення Росії на територію України 24 лютого 2022 року країна зіткнулася з численними викликами. В умовах війни особлива відповідальність лягла на місцеве самоврядування, яке стало основою для швидкого прийняття рішень, організації захисту та забезпечення життєдіяльності громади.

У відповідь на агресію, 24 лютого 2022 року, Указом Президента України №68/2022 було ухвалено рішення про створення районних та обласних військових адміністрацій по всій країні. Це стало необхідним кроком для забезпечення належного управління. Військові адміністрації були сформовані на основі існуючих державних адміністрацій, а також військово-цивільних адміністрацій, що діяли в зонах проведення антитерористичних операцій. Ці органи отримали повноваження для реалізації заходів, пов'язаних з національною безпекою та захистом громадян.

Згідно з положеннями статті 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти військовим адміністраціям у реалізації заходів, що передбачені цим режимом.

Місьцеве управління під час воєнного стану функціонує у тісній співпраці з державними органами, представленими військовими адміністраціями, і реалізується в трьох основних форматах:

- повна заміна органів місцевого самоврядування військовою адміністрацією;
- спільне управління громадою;
- розширення компетенцій органів місцевого самоврядування за умов часткового підпорядкування військовій адміністрації.

Як зазначає М. Ярмистий, військові адміністрації виконують роль координаторів між місцевою владою, державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, підприємствами та громадянами для ефективної реалізації заходів, визначених правовим режимом воєнного стану. Їх діяльність спрямована на забезпечення обороноздатності країни, охорону громадської безпеки та організацію цивільного захисту.

Повномасштабне вторгнення Росії створило серйозні виклики для реформ в Україні. Приблизно 13 мільйонів людей були змушені залишити свої домівки: близько 8 мільйонів виїхали за кордон, а решта перемістилися в межах країни, переважно до безпечніших регіонів на заході. За різними даними, близько 1500 компаній звернулися до урядової програми релокації, і 510 з них перенесли виробництво із зон бойових дій на захід країни. Це суттєво вплинуло на структуру місцевих бюджетів, які стали більш

залежними від трансфертів з центрального бюджету. Співпраця виборних органів влади з військовими адміністраціями, що стала новою реальністю, потребує особливої уваги.

Варто підкреслити позитивний вплив реформи децентралізації, розпочатої у 2014 році, яка продемонструвала свою ефективність протягом останніх трьох років. Передача частини повноважень органам місцевого самоврядування значно підвищила їхню ресурсну спроможність, що дозволило активно підтримувати Збройні Сили України, швидко реагувати на потреби населення та забезпечувати прихисток внутрішньо переміщеним особам, які найбільше постраждали від війни. Саме «стійкість тилу в перші місяці війни значною мірою була досягнута завдяки успішній децентралізації попередніх років та створенню спроможних територіальних громад».

Реформа децентралізації створила сприятливі умови для інституційного розвитку територіальних громад, сприяючи вдосконаленню організаційної структури, принципів, методів і правил функціонування органів місцевого самоврядування. Це дозволило підвищити ефективність використання ресурсів, забезпечити сталий розвиток, зміцнити демократичні засади та посилити роль громадянського суспільства.

Таким чином, реформа децентралізації стала поштовхом для органів місцевого самоврядування, стимулюючи активну участь громадян у формуванні сприятливого середовища для розвитку територій.

Реформа децентралізації стала важливим чинником для органів місцевого самоврядування, заохочуючи активну участь громадян у формуванні сприятливих умов для впливу на перерозподіл державних ресурсів на місцевому рівні. Це підкреслює необхідність подальшої підтримки та консолідації зусиль у процесі децентралізації, особливо в умовах серйозних викликів, викликаних військовою агресією з боку сусідньої держави.

Особливу увагу слід звернути на адміністративні послуги, які громади змогли продовжувати надавати, незважаючи на військові дії. У перші дні та тижні активної фази війни виникли такі критичні проблеми:

- Встановлення особи в разі втрати всіх документів, що ускладнювалося закриттям демографічного реєстру та призупиненням роботи підрозділів Державної міграційної служби.
- Зупинення всіх послуг, які залежать від державних реєстрів, зокрема реєстрації бізнесу, нерухомості та транспортних засобів.
- Припинення реєстрації (декларування) місця проживання, що суттєво вплинуло на доступність інших адміністративних послуг.
- Тимчасова втрата більшості послуг, які раніше надавали центри адміністративних послуг.

- Перебої в роботі застосунку «Дія», що ускладнили взаємодію громадян із цифровими сервісами.

Ці виклики стали серйозним випробуванням для системи адміністративних послуг під час війни.

Ключовим аспектом поліпшення ситуації стало використання застосунку «Дія», який став важливим інструментом для надання державної допомоги через програму «єПідтримка» мільйонам українців, а також для відновлення інших сервісних послуг.

14 квітня 2022 року Верховна Рада України ухвалила зміни до Закону України «Про соціальні послуги», спрямовані на спрощення окремих аспектів організації надання соціальних послуг:

- Місцеві органи влади отримали право визначати особливості організації та надання соціальних послуг на своїх територіях, враховуючи специфіку надзвичайного або воєнного стану. У таких умовах соціальні послуги можуть бути надані терміново, що дозволяє оперативно реагувати на найбільш нагальні потреби населення.
- Особлива увага була приділена людям, які постраждали від бойових дій, природних катастроф, терористичних актів, збройних конфліктів чи тимчасової окупації. Для таких осіб встановлено право на безкоштовне отримання соціальних послуг, незалежно від їхнього доходу, що забезпечує базові потреби тих, хто найбільше потребує підтримки в кризовий період.
- Внесені зміни до визначення сукупного доходу громадян, що впливають на класифікацію малозабезпечених осіб. Це уточнює критерії для надання соціальних послуг, забезпечуючи більшу справедливість та точність у наданні допомоги.

Зміни в законодавстві щодо соціальних послуг стали вкрай важливими та доцільними після початку повномасштабної війни. Однак загалом Україна виявилася недостатньо підготовленою до викликів, пов'язаних із війною, зокрема в частині функціонування системи соціальних послуг.

Крім того, під час реалізації законодавства виникають такі проблеми:

- Нерівний доступ громадян до соціальних послуг;
- Недостатність ресурсів;
- Обмежена залученість недержавного сектору до надання соціальних послуг;
- Потреба в удосконаленні процесу визначення потреб у соціальних послугах під час воєнного стану.

Згідно з ухваленим Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану» від 12 травня 2022 року № 2259-IX, повноваження голів громад суттєво розширено. Зокрема, їм надано право ухвалювати рішення з таких важливих питань:

- Створення установ для надання безкоштовної первинної правової допомоги;
- Перенаправлення коштів з місцевих бюджетів для потреб Збройних Сил України;
- Реагування на стихійні лиха, у тому числі епідемії;
- Обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій;
- Управління небезпечними відходами;
- Звільнення земель комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд;
- Демонтаж аварійно небезпечних будівель і споруд після відповідного обстеження.

Законодавець також визначив спеціальні запобіжні заходи для уникнення зловживань з боку органів місцевого самоврядування, зокрема:

- Зобов'язання повідомити керівника відповідної обласної військової адміністрації протягом доби після ухвалення рішення;
- Правове обґрунтування цілей прийняття таких рішень, зокрема в контексті виконання заходів в рамках правового режиму воєнного стану;
- Начальник обласної військової адміністрації, за погодженням із Генеральним штабом Збройних Сил України, має право ініціювати питання про утворення військової адміністрації в населеному пункті перед Президентом України у разі порушення обов'язків органів місцевого самоврядування при виконанні своїх повноважень.

Деякі правові терміни, вжиті законодавцем (наприклад, «ініціювати питання»), можуть бути досить загальними і мати різні трактування. Однак вони можуть слугувати правовою основою для оперативного реагування місцевих громад на виклики, що виникають в умовах правового режиму воєнного стану.



3.3. Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в повоєнний період (к.п.н., доцент Наталя Горбова)

Модернізація публічного управління є комплексним і систематичним процесом, що включає зміни та трансформації в сфері публічного управління, спрямовані на перехід від стабільного до динамічного стану. Цей процес передбачає оновлення організаційно-правових, інституційних, соціально-політичних, економічних та інших складових публічного управління, з метою підвищення його якості та ефективності в Україні, а також адаптації до європейських стандартів і цінностей.

На сьогодні реалізація публічної політики в Україні виявляє ряд проблем у державному управлінні, серед яких:

- недосконалість нормативно-правової бази;
- недостатня координація між різними органами влади;

- високий рівень бюрократизації діяльності органів влади;
- відсутність ефективного контролю за їх діяльністю;
- низька якість кадрового забезпечення органів влади;
- обмежена прозорість у діяльності органів публічної влади.

У рамках Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 роки основною метою є створення в Україні ефективної сервісної та цифрової держави. Ця стратегія передбачає забезпечення захисту прав громадян, орієнтуючись на європейські стандарти та досвід, що дозволить створити більш прозору та зручну для громадян систему управління.

Очікуваними результатами реформи державного управління до 2025 року є:

- забезпечення надання послуг високої якості та створення зручних адміністративних процедур для громадян і бізнесу;
- формування професійної та політично нейтральної публічної служби, спрямованої на захист інтересів громадян;
- розбудова ефективних, підзвітних громадянам державних інституцій, які визначають та успішно реалізують державну політику для забезпечення сталого розвитку країни.

Особливо важливою є сфера адміністративних послуг у умовах війни, яка успішно впоралася з численними викликами. Тимчасове призупинення надання адміністративних послуг і доступу до державних реєстрів, а також поетапне відновлення окремих послуг, було цілком обґрунтованим. Влада оперативно ухвалювала необхідні рішення, серед яких:

- забезпечення безперервності послуг РАЦС з можливістю пізнішого внесення даних у реєстри;
- продовження терміну дії "прострочених" паспортів і водійських посвідчень;
- автоматичне продовження соціальних виплат та перенесення пенсійних виплат незалежно від місця перебування;
- телефонне підтвердження статусу безробітного;
- обмін водійських посвідчень без медичних довідок;
- безперешкодний доступ до послуг "єДокумент" і "єДопомога".

Ці кроки свідчать про адаптивність системи публічного управління в умовах кризових ситуацій, що підкреслює важливість подальшої модернізації та вдосконалення управлінських практик. [7]

Незважаючи на виклики, пов'язані з війною, надання основних послуг, таких як освіта і медична допомога, продовжувалося в багатьох громадах. Місцевий бізнес адаптував свою діяльність для підтримки армії. Як зазначають Яценко В., Орел О. та Комаровський І., ефективне багаторівневе управління та розвиток потенціалу на

місцевому рівні є критично важливими для раціонального використання державних інвестицій, спрямованих на відновлення країни. До початку війни місцева влада відповідала за близько 70% державних інвестицій і має вирішальне значення для їх відновлення.

Протягом військової агресії регіональні органи продовжують забезпечувати надання публічних послуг. Багато центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) тепер активно використовуються для реєстрації внутрішньо переміщених осіб і організації доступу до соціальних виплат, а деякі з них виконують функції центрів координації гуманітарної допомоги. Це свідчить про те, що ЦНАПи значно розширили свої функції, ставши важливим ресурсом для громадян у складних умовах війни.

Хоча в умовах конфлікту сфера адміністративних послуг не є настільки критично важливою, як забезпечення обороноздатності країни або робота аварійних служб, деякі адміністративні послуги залишаються важливими навіть під час воєнного стану. Без належних механізмів їх надання реалізація прав громадян і виконання обов'язків ускладнюється. У цей період пріоритет було надано найважливішим адміністративним послугам, а оперативне внесення змін до законодавства дозволило швидко вирішити проблеми з їх наданням, незважаючи на переведення багатьох послуг в електронний формат.

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» 17 лютого 2022 року, який набрав чинності 15 грудня 2023 року, стало важливим кроком для країни. Україна рухалася до цього понад двадцять років. Спочатку законопроект був представлений як Адміністративно-процедурний кодекс, але він мав обмежений обсяг правового регулювання. Багато розвинутих країн вже мають загальний закон про адміністративні процедури, і Україна стала однією з останніх, хто прийняв таке законодавство.

У цьому контексті важливою задачею є підготовка державних службовців до впровадження загальних правил адміністративної процедури, а також інформування населення про нові права та процедури. Це відкриває новий етап у взаємовідносинах між державою (органами державного управління та місцевого самоврядування) і громадянами (фізичними та юридичними особами), де права та інтереси громадян будуть належним чином захищені, запобігаючи зловживанню з боку органів публічної влади. Завдяки чітко визначеним правилам діяльності органів публічного управління, закріпленим у законодавстві про адміністративні процедури, зловживання посадовими повноваженнями стане неможливим, що забезпечить надання якісних адміністративних послуг.

Одним з найважливіших завдань для України є відновлення та реконструкція країни. Вже розроблено відповідні кроки для цього процесу. Зокрема, Указом

Президента України від 21 квітня 2022 року була створена Національна рада з відновлення України після війни. Цей консультативно-дорадчий орган презентував проект Плану відновлення, метою якого є створення в Україні ефективної сервісної та цифрової держави з функціонуючою системою місцевого самоврядування, здатної захищати інтереси громадян, забезпечити стабільність і безперервність роботи органів влади, а також ефективно реалізувати заходи з відновлення країни після війни.

Для успішної реалізації реформи державного управління та надання державних послуг необхідно вжити ряд ключових заходів:

- Оптимізувати організаційну структуру державних установ.
- Впровадити цифрові технології для основних державних послуг, забезпечивши відповідну інфраструктуру.
- Підвищити кваліфікацію державних службовців, включаючи встановлення конкурентоспроможних рівнів оплати праці.
- Розвинути організаційну структуру в сфері управління питаннями клімату [31].

У цьому контексті ми підтримуємо думку М. З. Масик та Г. В. Дмитренка про те, що для зміцнення інституційної спроможності органів публічного управління потрібно реалізувати ряд важливих кроків:

- Вдосконалити внутрішні процеси (впровадження нових методів роботи, інтеграція інформаційних технологій тощо).
- Поліпшити взаємодію між органами публічного управління та зацікавленими сторонами, удосконаливши інструменти, координацію та методи формування політики на основі фактичних даних, а також реалізувати законодавство, що підвищує прозорість і підзвітність представників публічного управління.
- Підвищити рівень і якість послуг (зменшення адміністративного навантаження, впровадження електронного урядування, інтеграція послуг тощо).
- Розробити ефективні адміністративні структури, здійснити перерозподіл функцій, децентралізувати та вдосконалити управлінську структуру.
- Підвищити рівень інформаційно-технічного забезпечення діяльності органів публічного управління.
- Розробити та впровадити стратегію і політику в сфері управління людськими ресурсами для усунення прогалин у цій сфері, підвищити вимоги до персоналу та модернізувати механізм розвитку кар'єри публічних службовців.

В рамках вітчизняної системи публічного управління органи влади здійснюють управління соціально-економічними процесами на всіх рівнях, орієнтуючись на підвищення якості життя відповідно до науково обґрунтованих стандартів.

Після початку військового вторгнення в лютому 2022 року діяльність державної служби характеризується високою ефективністю, з успішним наданням основних

послуг. Водночас війна підкреслила важливість таких цінностей, як служіння суспільству та доброчесність.

Також варто зауважити, що до початку повномасштабного вторгнення було вжито значних зусиль для цифровізації різних аспектів державної служби, а також встановлено ефективну систему професійної підготовки як для державних службовців, так і для кандидатів на державну службу. [6].

На сьогодні ключовим завданням для держави в умовах військової агресії є розробка та реалізація ефективної стратегії, що забезпечить стабільність та захист прав громадян. Ця стратегія повинна базуватися на оптимізації публічного управління, усуненні дублювання функцій та переведенні більшості адміністративних послуг в онлайн-формат, що дозволить раціонально використовувати бюджетні ресурси. Також важливо створити умови для стратегічного прогнозування діяльності органів публічного управління, враховуючи безпекові загрози та ризики, забезпечуючи ефективне реагування на кризові ситуації за допомогою сучасних технологій та інформаційних інструментів.

У нинішніх умовах країна стикається з серйозними викликами, такими як забезпечення належного ресурсного та матеріального забезпечення для гарантування прав і свобод громадян, а також розробка ефективних методів контролю за фінансовою діяльністю публічно-правових інститутів.

Деякі функції органів публічного управління є надмірно складними і потребують спрощення. Проте варто зазначити, що в сфері публічного управління відбуваються важливі зміни, пов'язані з покращенням якості життя, які зумовлені глобалізаційними процесами та впровадженням цифрових технологій, що сприяють розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Є. І. Таран зазначає, що особливістю публічного управління в умовах інформаційного суспільства є здатність громадськості через інформаційно-комунікаційні технології впливати на діяльність органів влади, оцінювати їхню роботу та брати участь у здійсненні влади. Завдяки прогресу в інформаційних технологіях публічне управління може реалізувати своє основне призначення.

Отже, правильна орієнтація на ключові аспекти глобалізації та розвиток інформаційного суспільства можуть істотно підвищити ефективність публічного управління, що позитивно вплине на якість життя населення України.

У сучасних умовах важливість усіх складових є очевидною. Найзначніший результат війни залежить від ефективності публічного управління, управління Збройними Силами України, єдності та згуртованості суспільства, а також підтримки з боку влади. Таким чином, постає необхідність модернізації публічного управління в Україні під час війни, що стане тривалим процесом. Ці трансформації повинні

охоплювати не лише структурні зміни в органах публічної влади, коригування їх функцій та завдань, а й підвищення рівня публічної служби, усунення суперечностей між цивільним і військовим управлінням.

На сьогодні першочерговими ключовими напрямками розвитку публічного управління мають стати наступні кроки, що розміщені на рис. 3.4.

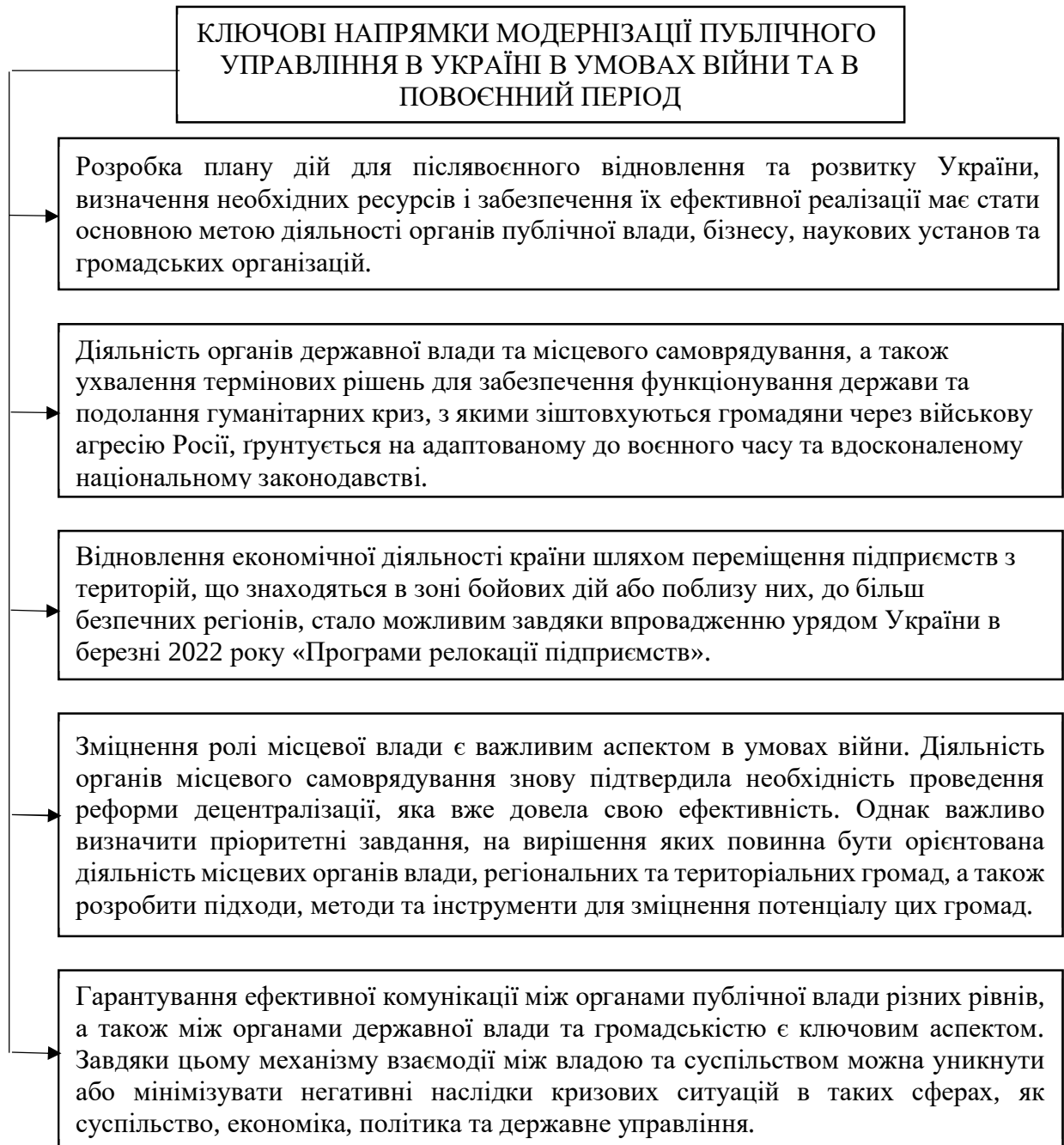


Рис. 3.4. Основні напрямки модернізації публічного управління в умовах війни та в повоєнний період [систематизовано автором за: 28, с. 65-70].

Таким чином, одним із основних напрямків удосконалення публічного управління в умовах війни є встановлення ефективної співпраці між державними органами,

місцевим самоврядуванням та інститутами громадянського суспільства для подолання актуальних викликів. Така взаємодія дозволить забезпечити ефективність роботи в складних обставинах та сприятиме подальшому відновленню і реконструкції країни. Для цього важливо розробити чіткі законодавчі рамки та створити послідовний план дій, що включає поетапне відновлення економіки, стратегічне планування, раціональне використання ресурсів і пошук нових можливостей.

У контексті вивчення стратегії післявоєнного відновлення та реконструкції української держави важливо зосередитися на кількох ключових аспектах. По-перше, необхідно відновити виробничий потенціал економіки та створити нові робочі місця, зокрема через різноманітні форми державної підтримки для бізнесу, які сприятимуть створенню нових робочих місць, реалізації державних замовлень на товари та послуги, а також наданню державних гарантій за кредитами і компенсації відсоткових ставок. По-друге, варто вжити заходів для зміцнення платіжного балансу та забезпечення валютної стабільності країни [8, с. 50].

Таким чином, одним із основних напрямків розвитку публічного управління в умовах війни є встановлення ефективної взаємодії між органами державної влади, місцевим самоврядуванням та громадськими інститутами для подолання сучасних викликів. Це стане запорукою ефективної роботи в складних умовах і сприятиме подальшому відновленню та реконструкції країни. Для цього необхідно створити чітке законодавче регулювання та розробити послідовний план дій, спрямований на поетапне відновлення економіки, стратегічне планування, збалансоване використання ресурсів і пошук нових можливостей.

У контексті дослідження стратегії післявоєнного відновлення та реконструкції України важливо зосередитися на кількох ключових аспектах. По-перше, необхідно відновити виробничий потенціал економіки та створити нові робочі місця, зокрема шляхом різних форм державної підтримки бізнесу, що включає державне замовлення на товари та послуги, надання державних гарантій за кредитами та компенсацію відсоткових ставок. По-друге, слід вжити заходів для зміцнення платіжного балансу та забезпечення валютної стабільності країни.

Варто відзначити позицію М. М. Коваленка та І. В. Дунаєва, які підкреслюють, що зростаючий попит на зміцнення економічної безпеки країни та мобілізацію всіх ресурсів для захисту суверенітету ставить перед Україною завдання максимально залучити державу до управління основними економічними процесами. Для цього доцільно використовувати мобілізаційну модель економічного розвитку як основу. Науковці акцентують увагу на необхідності інтеграції державних заходів впливу на економіку, спрямованих на організацію довгострокового цифрового планування, розробку та впровадження нових технологій, фінансування потреб учасників

суспільного відтворення, підвищення ефективності господарської діяльності та стимулювання підприємницької активності.

Модернізація публічного управління має на меті забезпечення соціального благополуччя громадян, вирішення актуальних соціальних і економічних проблем, а також підвищення якості життя населення, особливо в умовах криз, викликаних військовими діями.

У період воєнного стану та необхідності повоєнного відновлення повинна функціонувати особлива форма публічної політики, що базується на високому рівні відповідальності органів публічної влади. Їхня діяльність має бути спрямована на планування та організацію економіки з чітко визначеними цілями, ідеями та стратегіями, які повинні бути зрозумілі й доступні для суспільства, відповідати національним інтересам та не суперечити усталеним морально-духовним цінностям.

Для досягнення ефективного управління соціально-економічними процесами та їх збалансованості необхідно створити дієву систему публічного управління. Це передбачає формування стратегічних цілей, принципів і критеріїв ефективності, які повинні базуватися на новій парадигмі, що ставить людину та її якість життя в центр уваги. Процес створення національної системи публічного управління має розпочинатися з формування відповідного інституційного середовища, яке встановлює нові ціннісні орієнтири для суспільства в цілому та для кожної особи, що є основою сталого соціально-економічного розвитку України.

Для створення ефективної системи публічного управління в Україні та вирішення ряду існуючих проблем потрібно виконати кілька взаємопов'язаних завдань, зокрема:

- перерозподіл повноважень між органами публічної влади та усунення дублювання функцій;
- збільшення участі представників громадянського суспільства у процесах публічного управління;
- підвищення мотивації державних службовців через встановлення конкурентоспроможного рівня заробітної плати;
- поліпшення якості надання адміністративних послуг та подальша цифровізація системи публічного управління;
- забезпечення координації між суб'єктами економіки для сприяння комплексному соціально-економічному розвитку як окремих територій, так і країни в цілому.

Для успішного вирішення завдань, спрямованих на побудову ефективної системи публічного управління в Україні, необхідно розробити відповідну політику, яка включатиме такі етапи:

- по-перше, проведення моніторингу та аналізу ефективності функціонування економіки в умовах глобалізації та невизначеності, викликаній війною;

- по-друге, визначення та обґрунтування мети й ключових завдань соціально-економічного розвитку країни з урахуванням довгострокових, середньострокових та короткострокових перспектив;
- по-третє, вибір адекватних інструментів і методів для реалізації публічного управління;
- по-четверте, створення ефективного механізму функціонування системи публічного управління.

На нашу думку, реалізація політики публічного управління повинна бути спрямована на досягнення таких основних цілей:

- створення системи публічного управління, орієнтованої на сталий соціально-економічний розвиток країни;
- підтримка та стимулювання підприємницької діяльності;
- забезпечення умов для збалансованого функціонування та розвитку економічної системи;
- формування механізмів соціального захисту для населення;
- створення соціально орієнтованої ринкової економіки нового типу, яка сприятиме покращенню якості життя.

Події, що відбуваються на фоні політичної ситуації, викликані військовою агресією РФ, сприяли посиленню нестабільності та значно ускладнили вибір та розробку стратегії розвитку нашої країни. У цьому контексті політика публічного управління є важливим елементом державної політики, спрямованої на розвиток громадянського суспільства.

Політика публічного управління охоплює зусилля держави, спрямовані на вдосконалення управлінської системи, надання громадянам можливості висловлювати та захищати свої інтереси, а також задовольняти їхні потреби.

У контексті війни, для подальшої трансформації України в правову та демократичну державу, а також для інтеграції до європейської спільноти, основними пріоритетами публічного управління повинні стати наступні кроки:

- Проведення інституційних реформ в національній економіці, що забезпечить злагоджену діяльність органів публічної влади різних рівнів для досягнення збалансованого розвитку суспільства.
- Підвищення ефективності використання наявних ресурсів (природних, фінансових, людських тощо) та пошук нових можливостей.
- Усунення дублювання функцій шляхом чіткого визначення повноважень між органами та рівнями влади.
- Спрощення структури державної служби, створення нової ефективної моделі управління та підвищення кваліфікації державних службовців.

- Гарантування надання якісних і своєчасних адміністративних послуг з подальшою їх цифровізацією.
- Забезпечення ефективної комунікації між різними рівнями влади та громадянами для розв'язання важливих соціальних завдань.
- Удосконалення інформаційно-технічного забезпечення діяльності органів публічного управління.
- Продовження децентралізації в умовах війни та посилення ролі місцевих органів влади.
- Розробка заходів для покращення рівня життя та доходів населення.

Подальший розвиток публічного управління має зосередитися на вирішенні нагальних соціальних та економічних проблем, покращенні якості життя громадян і забезпеченні соціального добробуту, що стає особливо актуальним в умовах військової агресії.



3.4. Передумова переосмислення меж відповідальності за поширення думок, які принижують честь, гідність та ділову репутацію публічних службовців (д.ю.н., професор Павло Лютіков, к.ю.н., доцент Ярослав Сидоров)

Актуальність дослідження пов'язана з тим, що у практиці Верховного Суду утверджена позиція щодо недопустимості притягнення до юридичної відповідальності за висловлювання критичних оціночних суджень на адресу публічних службовців, незалежно від ступеня їх гостроти та обґрунтованості, унеможливаючи тим самим захист публічних службовців від порушень їх права на повагу до честі і гідності та права на недоторканність їх ділової репутації. Подальшого дослідження потребують й контури механізмів забезпечення дотримання цих прав публічних службовців. Дослідження ґрунтується на комплексі методів наукового пізнання, який включає, головним чином, формально-догматичний метод, порівняльний метод та метод абстрагування. За результатами дослідження автор установив, що за практикою Європейського суду з прав людини межі втручання у свободу вираження поглядів з цих питань, у тому числі навіність підстав для застосування заходів відповідальності цивільно-правового характеру (спростування інформації та/або відшкодування шкоди, що завдана порушенням права на повагу до честі, гідності та недоторканність ділової репутації публічного службовця), визначаються у кожному конкретному випадку з урахуванням декількох чинників, які включають походження інформації, її достовірність, тематика повідомлення, наслідки його публікації, ступінь відомості публічного службовця тощо. Автор дійшов висновку про те, що механізми захисту

публічних службовців від надмірно гострої та необґрунтованої критики можуть включати, зокрема, запровадження правила про те, що представник громадськості або інститут громадянського суспільства, який оприлюднив інформацію про обставини, які можуть свідчити про вчинення публічним службовцем того чи іншого правопорушення, має одночасно звернутись із заявою про це до органів (посадових осіб), які мають повноваження щодо притягнення публічного службовця до відповідальності за відповідне правопорушення. Також, захист публічних службовців має бути покладений на підрозділ внутрішньої безпеки та/або правового забезпечення відповідного адміністративного органу. Після проведення службового розслідування за матеріалами громадського контролю цей підрозділ за наявності для того підстав має звернутись до відповідного представника громадськості або інституту громадянського суспільства із позовом в інтересах відповідного публічного службовця про спростування інформації та/або відшкодування шкоди, що завдана порушенням права на недоторканність честі, гідності та ділової репутації публічного службовця.

Здатність урівноважено забезпечити у правовій площині одночасну реалізацію декількох інтересів, які є такими, що конфліктують між собою, будучи рівною мірою важливими для сталого розвитку суспільства є яскравим показником високого рівня якості законодавства та значного поступу представників влади у досягненні майстерності управління публічними справами. Перед сучасною демократичною державою нерідко постає виклик збалансовано та виважено комбінувати у публічній політиці та засобах й способах її реалізації засоби захисту та обмеження можливостей реалізації взаємовиключних інтересів. Неспроможність впоратись із цим завданням, яка найчастіше виражається у невиправданому нахилі у бік одного інтересу з пари тих, які конфліктують, на шкоду іншому, призводить до придушення активності соціальних груп та зменшення її привабливості для нових членів, що негативно відбивається на ефективності відповідних соціальних інститутів та загальному добробуті суспільства. Одним з наочних прикладів неналежного балансування інтересів, які мають основоположне значення для ефективності функціонування держави та розвитку суспільства, є безпідставне надмірне звуження гарантій захисту недоторканності честі, гідності та ділової репутації публічних службовців (державних службовців у широкому розумінні та службовців органів місцевого самоврядування) під приводом того, що їх діяльність являє собою значний суспільний інтерес та її обговорення у суспільстві може супроводжуватись критикою у бік публічних діячів, яка без будь-яких правових наслідків для того, від кого вона виходить, може мати значно більш гострий та принизливий характер, ніж якщо вона була б спрямована проти осіб без політичного мандату або владних управлінських функцій. Цей погляд є усталеним у судовій практиці Верховного Суду, яка, як стверджується, ґрунтується на європейських

демократичних стандартах, втілених, у тому числі у практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Однак, уявлення про межі допустимої критики публічних службовців, яке панує в українській фаховій юридичній спільності, не повною мірою узгоджується із підходами до розуміння цих аспектів, що знайшли своє відображення у практиці ЄСПЛ.

Метою цього дослідження є окреслення на основі вивчення практики Європейського суду з прав людини напрямів вдосконалення розуміння меж відповідальності за поширення думок, які порочать честь, гідність та ділову репутацію публічних службовців.

Дослідження ґрунтується на комплексі методів наукового пізнання, який включає, передусім: 1) формально-догматичний метод, який був покладений в основу вивчення конституційно-правових норм, правових висновків Верховного Суду та практики ЄСПЛ, у яких визначаються межі відповідальності за поширення думок, які порочать честь, гідність та ділову репутацію публічних службовців; 2) порівняльний метод, за допомогою якого зіставляються підходи до розуміння та правозастосування з питань, що охоплюються предметом дослідження; 3) абстрагування, яке використовувалось для виокремлення у ході джерелознавчого аналізу того правового матеріалу, на основі якого формулюються положення, висновки та рекомендації цього дослідження.

Наукове обговорення правових аспектів поширення думок, які можуть порушувати право на повагу до честі і гідності та недоторканність ділової репутації публічних службовців значно поживавилось з моменту активного упровадження у правову систему України стандартів Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики її тлумачення та застосування ЄСПЛ, особливо тих конвенційних положень та правових позицій цієї міжнародної судової установи, які стосуються питань реалізації свободи вираження поглядів та правомірності державного втручання у її реалізацію, якщо відповідні погляди, що поширюються, зачіпають честь, гідність та ділову репутацію публічних службовців.

Поступ у науковому опрацюванні цих аспектів ґрунтується, зокрема, на дослідженні О. І. Нагнічук, яка вказала на основі аналізу практики ЄСПЛ основні засади здійснення права на свободу вираження щодо державних службовців. Серед іншого, була звернена увага на те, що межі допустимої критики щодо державних службовців, які виконують свої службові функції, в деяких випадках є ширшими, ніж щодо приватних осіб. Водночас, як зазначила вчена, для ефективного виконання своїх функцій державні службовці повинні мати довіру суспільства, тому їх необхідно захищати від образливих словесних актів під час виконання ними службових повноважень. Для ефективного виконання своїх функцій державні службовці повинні

мати довіру суспільства, тому їх необхідно захищати від образливих словесних актів під час виконання ними службових повноважень. Втручання в свободу вираження для забезпечення державним службовцям користування суспільною довірою може бути виправдане тільки тоді, коли існує реальна загроза для такої довіри [1, с. 351].

Приєднуючись до точки зору щодо значення недоторканності честі, гідності та репутації публічних службовців для нормального функціонування відповідних органів влади, П. І. Каблак наголосив на тому, що дифамація має негативний вплив на здійснення правосуддя, а також загалом на рівень авторитету й довіри до суддів із боку громадськості. Коли звинувачення на адресу суддів лунають з ефірів та шпальт провідних засобів масової інформації, люди сприймають їх як доведений факт. У результаті таких дій у громадян, які не стикаються із судовою системою, склався стереотип, що в суді неможливо шукати справедливості. Мовчання, відсутність спростування в суспільній думці сприймається не на користь суду. Як зауважив вчений, якщо особі стало відомо про злочин судді, то вона повинна повідомити про це правоохоронні органи. Інакше йдеться про приховування злочину. За кожним таким фактом потрібно реагувати й вимагати, щоб особа, яка публічно звинувачує суди чи суддів, довела ці звинувачення або публічно вибачилася. Таким чином, публічні особи остерігатимуться зачіпати суд безпідставно [2, с. 328].

Разом з тим, на переконання деяких вчених, захист права на повагу до честі, гідності та недоторканності ділової репутації можливих лише у виняткових випадках. Наприклад, О. Т. Тур указала на те, що право на недоторканість ділової репутації та честь і гідність публічної особи підлягають захисту лише у випадках, коли політичний, державний або громадський діяч доведе, що інформація про нього була поширена з умислом, а не з метою доведення до громадськості особистих тверджень про наміри і позицію таких осіб [3, с. 69].

Таким чином, незважаючи на фундаментальне зрушення у визначенні меж відповідальності за поширення думок, які можуть порушувати право на повагу до честі і гідності та недоторканність ділової репутації публічних службовців, у науковій літературі, так само як й у судовій практиці, нерідко зустрічаються висновки щодо надмірно широких меж допустимої критики публічних службовців. Так само, подальшого дослідження потребують й практичні механізми забезпечення дотримання цих прав публічних службовців, насамперед, шляхом належного реагування на їх порушення.

Розпочинаючи дослідження, ознайомимось із конституційними положеннями, присвяченим праву на повагу до честі і гідності та недоторканності ділової репутації, зіставивши їх із тими положеннями, які закріплюють свободу вираження поглядів. Так, за змістом ч. 1 ст. 3 Конституції України честь і гідність людини віднесені до благ, які

визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. З приписів ст. 68 Конституції України випливає, що кожен зобов'язаний не посягати на честь і гідність інших людей [4].

Одночасно з цим, згідно зі ст. 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [4].

Судова практика у справах про захист честі, гідності та ділової репутації публічних службовців розвивається з явною тенденцією до звуження меж цього захисту.

Так, у справі № 761/33563/20 Верховний Суд дійшов висновку про те, що законодавством не передбачено можливість притягнення до відповідальності за висловлювання оціночних суджень, тому що вони, як і думки, переконання, судження, критична оцінка певних фактів і недоліків, не можуть бути предметом судового захисту, оскільки, будучи вираженням суб'єктивної думки і поглядів, не можуть бути перевірені на предмет їх відповідності дійсності (на відміну від перевірки істинності фактів), а особи, які є публічними фігурами, мають бути толерантними до різкої, навіть некоректної критики (Постанова Верховного Суду від 25 січня 2023 р. у справі № 761/33563/20) [5].

Також, Верховний Суд зауважив, що державний службовець має бути готовим до підвищеного рівня критики, у тому числі у грубій формі, прискіпливої уваги суспільства і підвищеної зацікавленості суспільства його діяльністю та/або особистим життям тощо, адже вони, обираючи кар'єру публічної особи, погодились на таку увагу. Публічна особа має усвідомлювати, що вона самостійно та свідомо відкриває себе для критики, яка у демократичному суспільстві може цілком правомірно здійснюватись у формі, яка не є обов'язково приємною для державного службовця, навіть шокуючою; він мав бути готовий до того, що критика на його адресу може бути зроблена у спосіб та за стилем, які не будуть схвальними для нього. Наприклад, публікація на youtube-каналі та сайті щодо ситуації на Шостківщині Сумської області, на території якої здійснює свою політичну та підприємницьку діяльність позивач, зокрема щодо незадовільної боротьби з незаконною вирубкою деревини, ґрунтуються на трактуванні відповідачем отриманої з інших джерел інформації, а також розміщена з метою доведення інформації, яка має суспільний інтерес. Ця інформація є суб'єктивною думкою відповідача щодо діяльності позивача як політика та підприємця та не може

бути ним спростована (Постанова Верховного Суду від 10 квітня 2024 року у справі № 367/6289/21) [6].

Звернувшись для порівняння до практики ЄСПЛ з цих питань, можемо констатувати, що ця міжнародна судова інституція дотримується думки щодо того, що однією з основоположних вимог верховенства права є можливість фізичних та юридичних осіб повідомляти уповноважених посадових осіб про поведінку публічних службовців, яка їм здається підозрілою або протиправною та підриває довіру до публічної адміністрації (Сірик проти України, заява № 6428/07 п. 42) [7]. У цьому контексті ЄСПЛ нагадує свою усталену позицію щодо того, що публічні службовці, які діють у офіційній якості, підлягають ширшій допустимій критиці, ніж звичайні особи. Одночасно з цим, підкреслюється й те, що публічні службовці мають користуватися довірою громадськості в умовах, вільних від надмірного обурення, якщо від них суспільство очікує належного виконання їх службових обов'язків. Зважаючи на це, може виявитись необхідним захистити публічних службовців від наклепу і образливих словесних нападів під час виконання службових обов'язків (Яновський проти Польщі, заява № 25716/94 п. 33) [8].

Зокрема, було визнано, що у демократичному суспільстві особи мають право коментувати та критикувати систему відправлення правосуддя та посадових осіб, залучених до цього процесу. Іншими словами, це також покладає на відповідних публічних службовців високий ступінь толерантності, хоча й не такий, який очікується від політиків. У контексті суддів ЄСПЛ указав на те, що, беручи до уваги те, що вони є частиною фундаментальної інституції держави, вони можуть як такі піддаватися особистій критиці в допустимих межах (Моріс проти Франції, заява № 29369/10, п. 131) [9]. Разом з тим, підкреслюється й те, що у загальних інтересах суспільства підтримувати довіру суспільства до прокуратури та судів, через що державі може знадобитися захистити їх від необґрунтованих звинувачень (Леснік проти Словаччини, заява № 17224/11, п. 54) [10].

Тягар доказування достовірності тверджень про причетність публічного службовця до правопорушення пом'якшується за умови їх повідомлення за допомогою способів захищеного повідомлення або приватною кореспонденцією. Якщо інформація походить від громадського об'єднання, яке спеціалізується на громадському контролі, вважається, що воно має достатньо засобів перевірки правдивості критики, вплив його повідомлень про порушення та підозрілу поведінку публічних службовців є значним, у світлі цього обов'язок щодо доказування у справах, що впливають з цих повідомлень, розподіляються за тим саме підходом, що охоплює звичайні дифамаційні справи та залежить від декількох факторів, серед яких ступінь відомості публічного службовця, тематика повідомлення, зміст, форма та наслідки публікації, а також спосіб

отримання інформації та її достовірність (Меджліс ісламської громади Брчко та інші проти Боснії та Герцеговини, заява № 17224/11, пункти, 87, 98) [11]. ЄСПЛ указав на те, що національні суди мають визначити, чи мав місце вихід за межі свого права на критику публічного службовця (Вієга Кардозо проти Португалії, заява № 48979/19, п. 18) [12]

За приписами Конституції України честь і гідність людини віднесені до благ, які визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, на які ніхто не може посягати. Більше того, у конституційних положеннях указується на можливість обмеження свободи вираження поглядів і переконань, у тому числі для захисту репутації або прав інших людей та для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Натомість, Верховний Суд виключає можливість притягнення до відповідальності за висловлювання критичних оціночних суджень, незалежно від їх шокуючого характеру, щодо публічних службовців на підставі того, що вони при працевлаштуванні зв'язують себе абсолютною толерантністю до критики. Зокрема, може бути безперешкодно висловлена критична оцінка рівня компетентності та доброчесності публічного службовця, у тому числі шляхом висунення тверджень про неналежну якість виконання публічним службовцем тих чи інших його обов'язків, недотримання ним вимог антикорупційного законодавства тощо.

Водночас, Європейський суд з прав людини, на практиці якого ґрунтується відображений у висновках Верховного Суду підхід до визначення меж відповідальності за порушення права на повагу до честі і гідності та права на недоторканність ділової репутації публічних службовців, визнаючи необхідність утвердження більш широких можливостей громадськості для їх критики професійного та особистого характеру, з очевидною категоричністю вказує на обмеженість права громадянського суспільства на критику публічних службовців. Довіра громадськості до системи правосуддя та інших владних інституцій є рівнозначною цінністю, яка має забезпечуватись державними механізмами захисту публічних службовців від безпідставних фактичних тверджень про допущену ними протиправну (підозрілу) поведінку та необґрунтованих оціночних суджень щодо їх професійних якостей чи досягнень. Межі втручання у свободу вираження поглядів з цих питань, у тому числі навіність підстав для застосування заходів відповідальності цивільно-правового характеру (спростування інформації та/або відшкодування шкоди, що завдана порушенням права на повагу до честі, гідності та недоторканності ділової репутації публічного службовця), визначаються у кожному конкретному випадку з урахуванням декількох чинників, які включають походження інформації (від спеціалізованого інституту громадянського суспільства чи від окремого представника громадськості),

достовірність інформації, тематика повідомлення, зміст, форма та наслідки публікації, ступінь відомості публічного службовця тощо.

У практиці Верховного Суду утверджена позиція щодо недопустимості притягнення до юридичної відповідальності за висловлювання критичних оціночних суджень на адресу публічних службовців, незалежно від ступеня їх гостроти та обґрунтованості, унеможливаючи тим самим захист публічних службовців від порушень їх права на повагу до честі і гідності та права на недоторканність їх ділової репутації. Жодного правового підґрунтя у конституційних положеннях та приписах поточного законодавства для подібного звуження ступеня захищеності прав публічних службовців немає. У протилежність до того, честь і гідність людини у Конституції України віднесені до благ, які визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, на які ніхто не може посягати.

За практикою Європейського суду з прав людини межі втручання у свободу вираження поглядів з цих питань, у тому числі навіність підстав для застосування заходів відповідальності цивільно-правового характеру (спростування інформації та/або відшкодування шкоди, що завдана порушенням права на повагу до честі, гідності та недоторканності ділової репутації публічного службовця), визначаються у кожному конкретному випадку з урахуванням декількох чинників, які включають походження інформації, її достовірність, тематика повідомлення, наслідки його публікації, ступінь відомості публічного службовця тощо.

Механізми захисту публічних службовців від надмірно гострої та необґрунтованої критики можуть включати, зокрема, запровадження правила про те, що представник громадськості або інститут громадянського суспільства, який оприлюднив інформацію про обставини, які можуть свідчити про вчинення публічним службовцем того чи іншого правопорушення, має одночасно звернутись із заявою про це до органів (посадових осіб), які мають повноваження щодо притягнення нього до відповідальності за відповідне правопорушення. Також, захист публічних службовців має бути покладений на підрозділ внутрішньої безпеки та/або правового забезпечення відповідного адміністративного органу. Після проведення службового розслідування за матеріалами громадського контролю, призначеного за заявою відповідного публічного службовця або за ініціативою його керівника, якщо інформація про порушення з боку публічного службовця не підтвердиться, цей підрозділ має звернутись до представника громадськості або інституту громадянського суспільства, який поширив відповідну інформацію, із позовом в інтересах відповідного публічного службовця про спростування інформації та/або відшкодування шкоди, що завдана порушенням права на недоторканність честі, гідності та ділової репутації публічного службовця.



3.5. Комунікативна діяльність та ділове спілкування у роботі публічної служби

(к.е.н. доцент Світлана Плотніченко,
к. з держ. упр. доцент Юлія Вороніна)

Оскільки за влучним визначенням, керівник – це особлива концентрація здібностей й умінь спілкуватися і створювати умови для розкриття особистого потенціалу співробітників, нині перегляду підлягають саме сутнісні основи спілкування на публічній службі. Це пояснюється тим, що ставлення дійових осіб управлінського спілкування один до одного як до об'єктів подекуди дуже часто може призводити до деморалізації відносин, вихолощеного функціонування, формального підходу до професії.

У зв'язку з цим актуальним пов'язано багато питань із залученням до управління державою кваліфікованих працівників, що зможуть швидко й ефективно подолати перешкоди у спілкуванні як з представниками вищих органів державної влади так і з громадянами. Дослідження явища управлінського ділового спілкування в роботі публічної служби, на основі соціально-психологічного наукового підходу, знайшли своє відображення в наукових працях як вітчизняних так і зарубіжних вчених Т.Василевської, Л.Воронько, Є.Кузьміна, М.Логунової, О.Оболенського, Л.Орбан-Лембрик, Л.Пашко, М.Пірен, О.Урбановича та ін.

З метою докорінного виправлення існуючої ситуації, до всіх представників публічної влади слід підходити як до суб'єктів управлінської діяльності. Оскільки стиль спілкування вважається одним із найважливіших елементів управлінської культури, він обумовлюється як психологічними властивостями особистості, так і засвоєними нею нормами поведінки, як соціальними установками, так і ціннісними орієнтирами, в тому числі ОК відповідного публічного органу влади [1, с.53].

Як відомо, комунікація (лат. communicatio, від communico – “роблю спільним, пов'язую, спілкуюсь”) – спілкування, обмін думками, відомостями, ідеями – передбачає обмін інформацією між двома або більше сторонами, на відміну від інформування, де потік інформації є єдинонаправленим.

Система спілкування суттєво впливає на клімат у колективі, роблячи його або теплим та доброзичливим, або ж холодним і байдужим. Зрозуміло, що від координації інформаційної, комунікативної взаємодії залежать не лише результати професійної діяльності, а й задоволення потреб та інтересів співробітників.

Загальновідомо, що управлінець – це професіонал, який, вмючи спілкуватися з іншими, максимально використовує ділове спілкування на користь справі. Саме тому управлінське спілкування доцільно розуміти як таку взаємодію керівника з людьми, в

процесі якої він інформує сам, отримує інформацію від інших, коригує дії підлеглих, оцінює не лише їхню роботу, а й професійно значущі якості особистості [2, 62-65].

У будь-якому колективі існує два основні шляхи поширення формальної інформації, а саме: вертикальний (вгору / вниз за ієрархічними рівнями) та горизонтальний (між співробітниками одного рівня). Причому ефективність спілкування за цими напрямками різна. Так, за даними досліджень, ефективність спілкувань на горизонтальному рівні професійних відносин досягає 90 %. Така висока ефективність пояснюється, очевидно, тим, що співробітники одного рівня управління добре розуміють своїх колег, знають їхні проблеми, а отже здатні максимально ефективно й результативно використовувати потенціал ділового спілкування.

Спілкування, що відбувається по вертикалі ієрархічних відносин, менш ефективне. Пояснення цьому можна знайти у статусних відмінностях, що справляють значний фільтраційний вплив на спілкування як знизу вгору, так і згори вниз. Пригадаймо історію халіфа Аль-Рашида, який перевдягнувся бідняком та й пішов у народ, щоб дізнатися про його істинні думки. Він — типовий приклад ізоляції вищестоящего керівника.

Багато управлінців, до речі, надійно ізольовані від функціональних рівнів своєї організації. Саме цей факт є, частково, причиною того, що в начальства складається абсолютно нереальне уявлення про моральний стан, справжні погляди й проблеми підлеглих.

Дослідження спілкування по вертикалі показали, що лише 20–25 % інформації, яка виходить від керівника, досягає рівня службовців-виконавців, і правильно ними розуміється розуміють. Навіть важко повірити, хоча дослідження підтверджують цю інформацію, що службовці здатні ефективно виконувати роботу, реально володіючи лише 20–25 % призначеної для них інформації. Інакше кажучи, в чотирьох із п'яти випадків інформація до них просто не доходить або ж, доходячи, значно спотворюється. При цьому керівник середньої ланки управління, виходячи з кабінету вищестоящего керівника, виносить, як правило, не більш ніж 30–40 % інформації.

Зворотний потік інформації – від підлеглих до керівника – ще менш ефективний, оскільки начальником сприймається лише 10 % інформації. Цей факт можна пояснити кількома причинами. Спілкування знизу вгору, по-перше, утруднюється через бажання підлеглих здобути прихильність керівника, а тому повідомляють швидше приємну йому інформацію, а неприємну — проблеми чи й помилки — ні [3, с. 112-114]. Замовчуючи її, співробітники не хочуть привертати до себе уваги керівництва і бояться видатися в його очах безсилим у вирішенні складних питань. Тому стан справ у колективі бачиться начальству благополучнішим, ніж є насправді.

По-друге, здебільшого інформація, що направляється знизу вгору, сприймається не так уважно та серйозно, як та, що спускається донизу. Головна причина такого ігнорування полягає у психологічній незрілості представників керівної ланки. Відчуваючи безмежну втіху від свого статусу, що є джерелом чималого самовдоволення, вони вважають своїм правом не слухати інших, а особливо підлеглих. Внаслідок цього інформацію, що надходить знизу, вони розглядають, свідомо чи й підсвідомо, як виклик своєму посадовому статусу та своїй “абсолютній правоті в усьому” [4, с. 86].

Винні у спотворенні та перекручуванні інформації саме керівники вищої ланки управління, оскільки вони часто дотримуються хибної думки, нібито службовцям-виконавцям, і навіть управлінцям нижчого та середнього рівня, не обов’язково знати про стан справ колективу в цілому. Вони впевнені в тому, що підлеглі зобов’язані лише виконувати роботу, не ставлячи зайвих запитань.

Дослідження свідчать, однак, про протилежне, адже таку загальну поінформованість публічні службовці ставлять на друге чи третє місце в переліку десяти найважливіших моральних факторів, які впливають на якість виконуваної ними роботи. Водночас, як правило, такий поінформованості самі керівники відводять останнє місце в переліку факторів, що визначають моральний стан працівників.

Ті управлінці, що оперативно інформують співробітників про поточні та стратегічні цілі організації і про те, яким чином внесок кожного з них сприятиме їх досягненню, скоріше всього будуть найменш схильні до “паралізуючого егоїзму”, який спричинюється вузьким розумінням керівником своїх комунікативних функцій.

Само собою зрозуміло, що ділове спілкування по вертикалі має здійснюватися як згори вниз, так і знизу вгору [5]. При цьому воно має відбуватися з якомога більшою кількістю контактів-розгалужень на горизонтальному рівні комунікації та базуватися на чітких, однозначних висловлюваннях та адекватній реакції на них.

Така самореалізація службовців — представників публічних органів влади, як носіїв певних професійних знань, умінь, навичок, так і індивідуальностей зі своїм багатим внутрішнім світом та особливостями, дозволить гармонізувати не лише внутрішнє спілкування (тобто в колективі співробітників), а й, що головне, зовнішнє, тобто спілкування найнятих чи обраних представників держави і громади з громадянами як головними споживачами адміністративних послуг.

Видами ділового спілкування, що визначають “якість” цієї міжособистісної комунікативної діяльності, визнано такі: усне та письмове спілкування, мову жестів. Безсумнівно, що всі вони важливі, однак, усе ж таки, для представника публічної влади найважливішими виступають навички безпосереднього міжособистісного спілкування,

оскільки, як слушно зазначає Торнтон, основну проблему керівників можна виразити одним лише словом — комунікації.

Така прискіплива увага до розвитку навичок спілкування пояснюється дуже просто: 80 % свого робочого часу управлінці витрачають на вербальну (словесну) комунікацію. При цьому більшість з них, і наукові дослідження доводять це, вважають себе досить ефективними комунікаторами. До того ж, на їхнє глибоке переконання, проблема спілкування викликана не їх власною некомпетентністю, а недоліками їхніх співрозмовників, передусім з числа підлеглих службовців.

Так, наприклад, більшість учасників дослідження, в якому було опитано понад вісім тисяч американців, що працюють у сфері вищої освіти, бізнесу, оборони, охорони здоров'я та державного управління, вважали, що вони володіють навичками комунікації не гірше, а часто-густо і краще, ніж усі інші співробітники їхньої організації. Більшість опитаних була переконана, що проблеми спілкування, які виникали в їхній організації, були наслідком некомпетентності “решти співробітників” [6]. Інакше кажучи, практично всі вони погоджувалися, що навички міжособистісного спілкування є основною передумовою успіху управлінської діяльності, водночас більшість з них навіть не задумувалися, що саме вони потребують розвитку власних комунікативних навиків.

У сучасному світі електронні засоби комунікації набувають безпрецедентного розвитку і значення, що свідчить про безупинну еволюцію інноваційних технологій у цій сфері. Однак у сфері міжособистісних відносин такий прогрес, на жаль, не спостерігається. Люди, як і раніше, ображаються одне на одного, обмінюються в'їдливими словами та й спілкуються досить-таки незграбно, забуваючи при цьому, що інтерперсональні аспекти комунікації охоплюють природу відносин між учасниками спілкування. Ось чому перепорою на шляху ефективного розповсюдження інформації є, на думку Голена, не відсутність можливостей для точного передавання повідомлень, а саме цей міжособистісний аспект комунікації.

Наслідком неефективної комунікації може стати взаємна неприязнь учасників комунікативного процесу, образи, небажання слухати одне одного, недовіра тощо [7]. Ці міжособистісні проблеми ведуть, у свою чергу, до загального обмеження інформаційних потоків, до зростання неточності повідомлень та неправильної інтерпретації їхнього змісту (рис. 3.5).

Міжособистісна комунікація набуває нині значимості одного з найважливіших видів управлінської діяльності. Наявні відмінності у стилях такого спілкування між колегами, підлеглими, іншими людьми стають причиною непорозумінь, конфліктів, розчарувань і втрачених можливостей. Тому кожному керівнику, публічному

службовцю і представнику місцевого самоврядування варто пам'ятати, що головна мета ділового спілкування полягає в досягненні взаємозацікавленого взаєморозуміння.

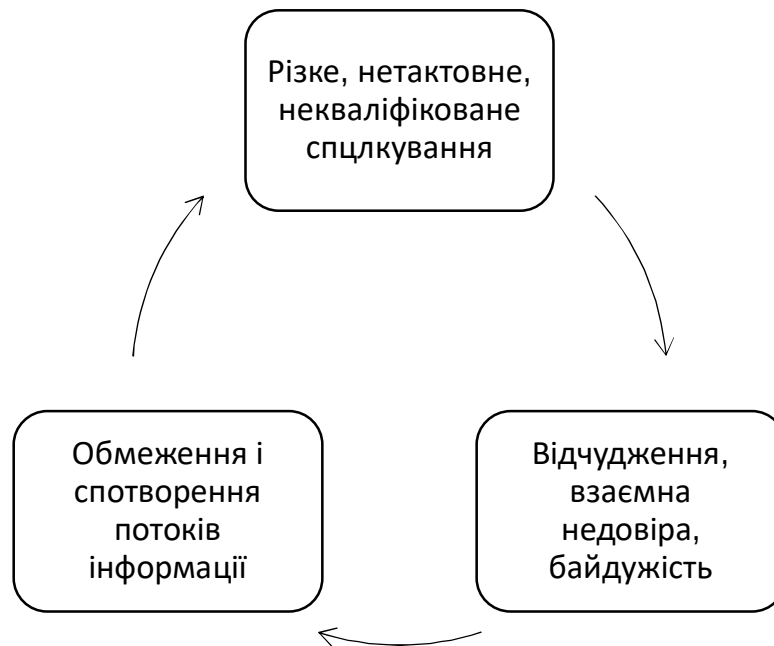


Рис. 3.5. Взаємозв'язок між некваліфікованою комунікацією та міжособистісними відносинами

До того ж, таке спілкування виконує такі функції:

- Стимулювання колективного навчання й обміну знаннями, підтримання безперервного оновлення знань співробітників і досягнення прозорості.
- Заохочування в організації взаємної кооперації та розвитку у співробітників почуття спільної справи, спонукання їх до результативної діяльності.
- Проголошення організаційних норм та цінностей, вплив на погляди й позиції підлеглих, розвиток у них розуміння значущості змін і вдосконалення.
- Розвиток таких навичок, як уміння ефективно слухати, розставляти пріоритети, планувати дії тощо.
- Надання й отримання дієвого зворотного зв'язку

Ділова комунікація публічної служби у системі державного управління – це сукупність технологій та прийомів взаємодії органів влади з народом (зв'язки з громадськістю) з метою встановлення правових ділових відносин в усіх сферах громадянського суспільства.

Отже, професійна діяльність публічної служби передбачає наявність професійно-значущих комунікативних умінь і навичок здійснювати соціальну взаємодію, що забезпечують результативність та ефективність вирішення професійних завдань, встановлювати адекватні міжособистісні та конвенціональні стосунки в різних

ситуаціях. Найважливішою умовою ефективності ділового спілкування публічної служби є знання ним власних комунікативних можливостей, рівня комунікативної компетентності. Відомо, що найчастіше на державну службу йдуть упевнені в собі люди, більшість з яких бажають професійного зростання.

Саме ділова комунікація й забезпечує ефективну реалізацію цілей управління, з'єднує людей в єдине суспільство, єдину країну, єдину громаду з єдиною владою, тобто цементує суспільство. Мета розвитку ділового спілкування – формування ефективних управлінських відносин у роботі публічної служби.



3.6. Обмеження повноважень виконавчого органу товариства з обмеженою відповідальністю
(к.ю.н., доцент Ярослав Сидоров, к.ю.н., доцент Руслана Половинкіна)

Важливим чинником довіри інвесторів до української економіки є належне регулювання корпоративних правовідносин. На практиці, конфлікт між засновниками (учасниками) товариств та їхнім виконавчим органом (директором, головою правління) може перерости в рейдерське захоплення активів товариства, а отже – позбавити його учасників можливості отримувати прибуток від його діяльності, призвести до банкрутства товариства. Відносини між учасниками товариства та його посадовими особами (передусім – директором чи головою правління), безумовно, ґрунтуються на довірі. У випадку втрати такої довіри учасники вправі звільнити керівника товариства в будь-який момент без пояснення причин, і цьому сприяє норма п. 5 ч. 1 ст. 41 КЗпП України. Однак може виявитися, що учасники занадто пізно дізнаються про те, що керівник вчинив дії по виведенню активів з товариства, і в цих умовах саме по собі право звільнити цю недобросовісну посадову особу – не захищає повною мірою права товариства та його учасників. В цих умовах актуальності набувають обмеження повноважень виконавчого органу товариства. Йдеться про неможливість вчинення керівником товариства певних правочинів, які становлять особливий ризик для товариства, без згоди його вищого органу (загальних зборів учасників) чи наглядової ради. Ці обмеження можуть мати місце як в законі, так і в статуті. Найбільш поширеною організаційно-правовою формою юридичних осіб в Україні є товариство з обмеженою відповідальністю (далі – ТОВ). Для цього виду господарських товариств такий правовий інститут, як обмеження повноважень виконавчого органу, в нинішньому вигляді з'явився в законодавстві відносно недавно – в 2018 році, проте і до цього він мав місце в статутах окремих ТОВ, і зараз обмеження повноважень широко застосовуються на практиці як спосіб убезпечити ТОВ та його учасників від

недобросовісних дій посадових осіб. Разом з тим, не кожен правочин, вчинений із порушенням цих обмежень, можна визнати недійсним. Адже з іншого боку є ще інтереси контрагентів ТОВ, які могли й не знати про існування обмежень та їх порушення. Тому обмеження повноважень виконавчого органу ТОВ має бути предметом всебічного наукового дослідження.

Тема обмежень повноважень виконавчого органу ТОВ здебільшого досліджується в контексті правочинів, які цей виконавчий орган не може вчинити без згоди загальних зборів чи наглядової ради. Новітні дослідження – пов’язані із прийняттям та дією нового Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю». Як слушно зазначають М. Ватраль та Г. Оверко, цей закон вніс чимало змін, що стосуються здійснення управління товариством [1, с. 35].

В роботах дослідників висловлювалися слушні пропозиції, які передбачають удосконалення норм про обмеження повноважень виконавчого органу ТОВ. Зокрема, Г. Смірнов, дослідивши правочини із заінтересованістю, дійшов обґрунтованих висновків про те, що необхідно розширити критерії цих правочинів в законі, а також доповнити інститут правочинів із заінтересованістю поняттям «опосередкованої заінтересованості», яка сприятиме контролю за вчиненням правочинів із конфліктом інтересів за участі афілійованих осіб учасників (акціонерів, членів) юридичних осіб [2, с. 195].

В свою чергу, тема значних правочинів була предметом, в тому числі, доктринальних досліджень ще до появи відповідного терміну щодо ТОВ, адже такі правочини існували в акціонерних товариствах. В цьому контексті варто звернути увагу на запропоноване К. Карчевським визначення значного правочину як будь-якого правочину (окрім правочинів, передбачених законом) або декількох взаємопов’язаних правочинів, предметом якого може виступати будь-яке майно, що не вилучено з цивільного обігу, а також інші об’єкти цивільних прав, який безпосередньо спрямований на відчуження (пряме або непряме) або створює реальну можливість відчуження (в тому числі й шляхом звернення стягнення в разі порушення договору) значної частини активів юридичної особи в розмірі встановленому законодавством, вартість яких визначається за даними останньої (в тому числі проміжної – квартальної або місячної) фінансової звітності, що укладається за ціною (в тому числі справедливою ринковою), яка не може бути меншою, ніж балансова вартість активів, що відчужуються, для вчинення якого виконавчим органом юридичної особи потрібна згода її власника (власників, учасників, спеціальних органів), отримана та оформлена у встановленому законодавством порядку [3, с. 315]. Незважаючи на те, що з часу формулювання цього визначення в 2009 році законодавство декілька разів зазнавало кардинальних змін, але повнота і точність цього визначення значного правочину є

актуальною для будь-якого виду господарського товариства і для будь-яких норм щодо значних правочинів.

У подальшому, розвиваючи тему значних правочинів господарських товариств, Х. Гринишин приходить до висновку, що найбільш поширеними спеціальними критеріями віднесення правочину до категорії значних є вартість предмета правочину, а також характер правочину [4, с. 217]. В роботі Х. Гринишин також було висловлено низку пропозицій щодо вдосконалення законодавства з питання значних правочинів, в т.ч. у ТОВ, а також пропозиції щодо закріплення в текстах господарських договорів пунктів щодо обізнаності сторін про статус правочину як значного.

Також існує значна кількість досліджень на предмет значення установчих документів господарських товариств в управлінні ними та меж регулювання корпоративних правовідносин цими документами. Зокрема, А. Сулима у своїй статті дійшов висновку про недоцільність абсолютної диспозитивності в цьому питанні та зазначає, що розширюючи диспозитивні можливості учасників товариств щодо регулювання окремих питань в статуті, доцільно встановлювати межі відповідного саморегулювання [5, с. 201].

Як бачимо, обмеження повноважень виконавчого органу ТОВ неодноразово було темою наукових досліджень. Водночас, практичне значення цього питання полягає у визначенні того, яким є правовий наслідок недотримання виконавчим органом ТОВ встановлених обмежень, в контексті наявності чи відсутності підстав для визнання правочину недійсним. Для цього необхідно дослідити актуальну судову практику з питань правових наслідків перевищення виконавчим органом ТОВ своїх повноважень.

Під час аналізу правового регулювання обмежень повноважень виконавчого органу ТОВ застосовувався системно-структурний метод, який дозволив класифікувати такі обмеження повноважень, а також методи тлумачення правових норм, які дозволили визначити розподіл обов'язку доказування у спорах про правові наслідки порушення обмежень повноважень, а також з'ясувати підстави, за яких правочин, вчинений з порушенням таких обмежень, може бути визнаний недійсним. Застосування методу узагальнення по відношенню до судової практики дозволило визначити рекомендації, необхідні для врахування в роботі як засновників (учасників) ТОВ, так і контрагентів ТОВ задля запобігання виникненню спорів про правові наслідки порушення обмежень повноважень виконавчого органу ТОВ.

Перш за все слід звернутися до нормативно-правового регулювання обмеження повноважень виконавчого органу ТОВ. Основу такого правового регулювання, спільну для всіх юридичних осіб приватного права, становлять приписи ч. 3 ст. 92 ЦК України, які врегульовують цивільну дієздатність юридичної особи. Вони мають характер загальних норм і закріплюють правила про те, що орган або особа, яка відповідно до

установчих документів юридичної особи чи закону виступає від її імені, а також яка є членом колегіального виконавчого органу юридичної особи, з моменту її вступу на посаду набуває обов'язків щодо такої юридичної особи, зокрема зобов'язана:

а) діяти виключно в інтересах юридичної особи, добросовісно і розумно (ці поняття є оціночними та потребують тлумачення в ході правозастосування);

б) діяти у межах повноважень, наданих статутом юридичної особи і законодавством (ця норма має бланкетний характер та відсилає до положень закону і статуту, що передбачають межі цих повноважень);

в) діяти у спосіб, який, на її добросовісне переконання, сприятиме досягненню мети діяльності юридичної особи, у тому числі уникаючи конфлікту інтересів (ця норма, з одного боку, оперує оціночними поняттями, а з іншого – відсилає до поняття конфлікту інтересів) [6].

Окрім наведених трьох обов'язків членів одноосібного чи колегіального виконавчого органу юридичної особи (які безумовно поширюються і на ТОВ), абзац другий вищезазначеної частини містить норму, яка захищає інтереси добросовісних контрагентів юридичної особи. В ньому вказано, що у відносинах із третіми особами обмеження повноважень щодо представництва юридичної особи не має юридичної сили, крім випадків, якщо юридична особа доведе, що третя особа знала чи за всіма обставинами не могла не знати про такі обмеження [6]. Тобто тягар доведення обізнаності (або презюмованої обізнаності) контрагента про обмеження повноважень – покладається на юридичну особу, виконавчий орган якої перевищив такі повноваження.

З метою забезпечення інформування всіх зацікавлених осіб про наявні обмеження повноважень, нормою п. 13 ч. 2 ст. 9 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» передбачено, що в Єдиному державному реєстрі (далі – ЄДР) містяться, зокрема, відомості про керівника юридичної особи та про інших осіб (за наявності), які можуть вчиняти дії від імені юридичної особи, і до цих відомостей входять дані про наявність обмежень щодо представництва юридичної особи. При цьому, норма ч. 2 ст. 10 цього ж Закону презюмує достовірність відомостей, які внесені до ЄДР, для третьої особи (навіть якщо ці відомості де-факто є недостовірними), однак встановлює правило, що третя особа не може посилається на них у спорі у разі, якщо вона знала або могла знати про те, що такі відомості є недостовірними [7].

Переходячи від загальних норм до спеціальних, які стосуються ТОВ, звернемося до положень Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю», і перш за все – до припису ч. 2 ст. 39, яка не дозволяє виконавчому органу товариства вирішувати ті питання, які належать до виключної компетенції

загальних зборів учасників та його наглядової ради [8]. Більш конкретні обмеження передбачені ст. 44 цього Закону (стосовно значних правочинів), а також ст. 45 (стосовно правочинів, щодо яких є заінтересованість). Перша з цих статей встановлює «за замовчуванням» правило про те, що правочин, предмет якого перевищує 50 % вартості чистих активів товариства відповідно до останньої затвердженої фінансової звітності, є значним і вимагає згоди загальних зборів [8]. Разом з тим, починаючи з 02.11.2019 (дата набрання чинності змінами, внесеними Законом України від 03.10.2019 № 159-IX), від цього правила можна відступити, прямо вказавши про це в статуті.

При цьому, в статуті можна навпаки розширити перелік значних правочинів. Орієнтиром для такого розширення можуть слугувати положення п. 39 Модельного статуту ТОВ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.03.2019 № 367. Запроваджуючи діяльність ТОВ на основі модельного статуту, засновники (учасники) мають можливість додатково віднести до категорії значних такі правочини як: дарування майна, робіт або послуг; надання майна у заставу; забезпечення порукою ТОВ виконання зобов'язання третьою особою; купівля-продаж об'єкта нерухомого майна чи транспортного засобу; випуск (емісія) або купівля-продаж цінних паперів; продаж знака для товарів і послуг; надання об'єкта нерухомого майна або транспортного засобу у користування на строк більше ніж 3 роки; отримання, або навпаки – надання кредиту або позики на суму понад 10 місячних мінімальних заробітних плат, крім надання позики працівнику ТОВ; передача виключних прав на вчинення правочинів від імені ТОВ, чи будь-яких інших виключних майнових прав ТОВ; а також зобов'язання, сума яких на день укладення правочину перевищує 10, 20, 30, 50 чи 100 місячних мінімальних заробітних плат [9].

Що стосується правочинів, щодо яких є заінтересованість, то ст. 45 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» відрізняє цей вид правочинів за критерієм контрагента, який певною мірою, визначеною в законі чи статуті, є пов'язаним із ТОВ, його учасниками, посадовими особами тощо. Разом з тим, на відміну від значних правочинів (правила щодо яких частково діють «за замовчуванням», якщо інше не визначено в статуті, і можуть бути *доповнені* в статуті), правила, ст. 45 цього Закону застосовуються *лише тоді*, коли в статуті учасники товариства дійшли згоди про встановлення у статуті порядку погодження щодо правочинів із заінтересованістю [8]. Якщо в статуті цих положень немає, то правила ст. 45 цього Закону не діють.

Переходячи до питання правових наслідків порушення виконавчим органом ТОВ його обмежень щодо вчинення значного правочину чи правочину із заінтересованістю без згоди загальних зборів (чи наглядової ради, якщо така утворена і такі повноваження

надані їй статутом), звернемося перш за все до ч. 1 ст. 46 наведеного вище Закону. Ця норма передбачає, що «значний правочин, правочин із заінтересованістю, вчинений з порушенням порядку прийняття рішення про надання згоди на його вчинення, *створює, змінює, припиняє* цивільні права та обов'язки товариства *лише у разі* подальшого схвалення правочину товариством у порядку, встановленому для прийняття рішення про надання згоди на його вчинення» [8]. Тобто на перший погляд, якщо на вчинення такого правочину не була надана згода і він не був схвалений, то такий правочин не створює, не змінює і не припиняє цивільні права та обов'язки товариства. Однак постає логічне питання: яким чином такий висновок слід співвідносити із вже проаналізованим вище положенням абзацу другого ч. 3 ст. 92 ЦК України? Адже контрагент може і не знати, що такий правочин був для ТОВ значним (чи був правочином із заінтересованістю), а подальше визнання правочину недійсним може бути непропорційним тягарем для контрагента, який діяв добросовісно. Відповідь на це питання частково можна знайти у судовій практиці.

Яскравим прикладом вирішення правових проблем обмеження повноважень виконавчого органу є постанова Верховного Суду від 9 червня 2021 року у справі № 911/3039/19. І хоч вона стосується акціонерного товариства, однак її висновки частково застосовні до ТОВ тією мірою, якою правове регулювання значних правочинів у ТОВ і в акціонерних товариствах є подібним. За обставинами цієї справи, керівник позивача вчинив значний правочин з перевищенням наданих йому повноважень, а наглядова рада позивача згодом відмовила у схваленні цього правочину. У статуті було обмеження повноважень керівника, однак в ЄДР воно не було внесене. Обмеження, що мало місце в статуті, стосувалося правочинів, у яких ринкова вартість предмета правочину перевищує 10 % вартості активів товариства за даними останньої річної фінансової звітності. Верховний Суд відмовив у позові про визнання правочину недійсним з таких підстав: 1) обмеження повноважень керівника не містилося в ЄДР; 2) суди не встановили факт ознайомлення контрагента з фінансовою звітністю позивача і вона не була публічно доступною, і більше того – не встановлено, що така звітність була затверджена; 3) ринкова (а не договірна) вартість предмету правочину – невідома, адже незалежна оцінка не проводилася; 4) поведінка позивача була суперечливою: після відмови наглядової ради в схваленні правочину, позивач не повідомив про це контрагента, не намагався врегулювати спірну ситуацію, більше того – продовжив поставляти отриманий від контрагента товар третім особам, а дата прийняття наглядовою радою рішення є сумнівною; 5) посадова особа позивача, яка укладала договір, не була пов'язаною особою із відповідачем, а дії відповідача були добросовісними, позивачем придбано потрібний йому товар без суттєвого завищення

його ціни; 6) несхвалення укладеного і частково виконаного правочину без жодних мотивів є зловживанням правом, яке спрямоване на завдання шкоди контрагенту [10].

Виходячи з наведеної вище правової позиції Верховного Суду, такий критерій значного правочину, як певний відсоток від вартості активів товариства (чи від іншого показника його діяльності) – є складним у доказуванні при подальшому вирішенні спору про визнання правочину недійсним (адже контрагент не може знати фінансову звітність товариства, якщо тільки вона не була оприлюднена чи надана йому особисто). Отже, більш дієвим, з точки зору захисту інтересів товариства, слід визнати критерій виду правочину (наприклад, договір дарування, позики, поруки, застави тощо), а також критерій перевищення фіксованого порогу вартості предмета правочину (тобто із зазначенням чіткої суми в гривнях безпосередньо в статуті). Крім того, учасникам товариства слід своєчасно вносити відомості про обмеження повноважень керівника до ЄДР. В свою чергу, в разі відмови в схваленні правочину, необхідно про це терміново повідомляти контрагента і намагатися врегулювати цю ситуацію, не очікуючи позову від контрагента про стягнення заборгованості. В разі недотримання цих рекомендацій, перевищення виконавчим органом ТОВ своїх повноважень може не потягнути за собою недійсність вчиненого правочину.

В свою чергу, в якості прикладу вирішення спору про визнання недійсним договору, вчиненого із перевищенням повноважень виконавчого органу ТОВ, можна навести справу № 902/207/22(902/487/23), переглянуту Верховним Судом 19 березня 2024 року. За її обставинами, статут позивача забороняв його директору укласти без погодження загальних зборів правочини на суму понад 6 млн. грн.; при цьому директор від імені позивача передав у заставу майбутній врожай на більшу суму, а загальні збори позивача не уповноважували директора на укладення такого правочину. Суд визнав цей правочин недійсним, а відповідач в своїй касаційній скарзі стверджував, що про ці обмеження повноважень не було відомостей в ЄДР. Верховний Суд погодився з судовими рішеннями судів попередніх інстанцій про визнання правочину недійсним. Підставою такого рішення стало те, що з преамбули оспорюваного договору застави вбачається, що директор діє від імені позивача на підставі статуту, а отже відповідач був обізнаний зі статутом позивача [11]. Ця постанова підтверджує наведену вище рекомендацію встановлювати в статуті фіксований поріг вартості предмета правочину.

При цьому, якщо відомості, наведені в статуті, входять в суперечність із відомостями, що містяться в ЄДР, то належить застосовувати правовий висновок Верховного Суду, викладений в постанові від 4 квітня 2023 року у справі № 906/43/22 (906/343/22). В цій постанові Верховний Суд зазначив, що «якщо статут юридичної особи та ЄДР містять взаємовиключну інформацію про наявність або відсутність обмежень у особи на підписання певного договору (угоди), зокрема як у цій справі, то

відомості статуту такої юридичної особи мають перевагу над даними, що містяться у Реєстрі, оскільки відповідно до обставин конкретної справи сторона договору повинна у межах звичайної обачності перевірити наявність або відсутність повноважень посадової особи на вчинення таких дій згідно з положеннями статуту» [12].

Разом з тим, можна припустити ситуацію, коли директор ТОВ навмисно не включає в преамбулу договору положення про те, що він діє на підставі статуту. Постає логічне запитання: чи можна презюмувати обізнаність контрагента із положеннями статуту ТОВ, які обмежували повноваження директора, якщо в договорі не містилося згадки про статут ТОВ? Більше того – якщо подивитися на ситуацію під іншим кутом зору (з точки зору контрагента) – то контрагента можуть ввести в оману, надавши йому застарілу редакцію статуту або надавши лише витяг зі статуту, і тому він може й не знати про те, що в статуті було обмеження повноважень директора. В цих умовах ще більш актуальним стає внесення відомостей про обмеження повноважень до ЄДР, як загальнодоступного джерела, ознайомлення з яким перед укладенням договору має бути ознакою належної (звичайної, розумної) обачності контрагента.

Співвідношення інтересів учасників ТОВ (і самого ТОВ) в тому, щоб не позбутися активів, з одного боку, та інтересів контрагентів ТОВ в тому, щоб їхні відносини з ТОВ були стабільними і передбачуваними – має перспективу подальших наукових досліджень. Актуальним є питання розробки і впровадження (принаймні на рівні рекомендацій, зокрема Торгово-промисловою палатою України) стандартів належної обачності при укладенні договорів з юридичною особою. Дотримання цих стандартів, з одного боку, надасть орієнтири для суб'єктів господарських правовідносин щодо дій, які їм треба вчинити, щоб перевірити відсутність обмежень повноважень виконавчого органу контрагента (чи дотримання таких обмежень при укладенні договору), а з іншого боку, зорієнтує засновників (учасників) юридичних осіб щодо способу закріплення та доведення до відома потенційних контрагентів всіх обмежень повноважень виконавчого органу.

Ще одним питанням, яке до теперішнього часу не можна вважати вирішеним і яке так само потребує наукової дискусії, є право учасника ТОВ звернутися в інтересах ТОВ із позовом до контрагента про визнання правочину недійсним. Відомо, що судова практика з цього питання змінювалася неодноразово. На теперішній час закон прямо допускає «похідний позов» учасника товариства лише про відшкодування збитків, заподіяних товариству (можливість оспорювання учасником правочинів товариства визначається не законом, а судовою практикою). Водночас, постає логічне запитання, чи можна відшкодувати збитки, якщо правочин, внаслідок якого заподіяні ці збитки, не визнаний судом недійсним, тобто був правомірною дією? Отже, в подальших дослідженнях з цього напрямку слід визначити, чи доцільно надавати учасникам

(засновникам) можливість звертатися із «похідним позовом» про визнання правочину недійсним (а можливо, також із вимогою про витребування майна, адже відчужені внаслідок недійсного правочину активи товариства можуть декілька разів змінити володільця), і якщо доцільно – то за яких обставин учаснику (засновнику) необхідно надавати таку можливість.

Обмеження повноважень виконавчого органу ТОВ – це закріплена законом та/або статутом ТОВ заборона виконавчому органу вчиняти від імені ТОВ певні правочини без згоди вищого органу управління ТОВ або його наглядової ради. Ці обмеження поділяються на два види: обмеження щодо вчинення значних правочинів і обмеження щодо вчинення правочинів із заінтересованістю. Останній вид застосовується лише за наявності в статуті ТОВ прямої вказівки про це. Закон надає широкі повноваження засновникам (учасникам) ТОВ у формулюванні обмежень повноважень виконавчого органу. Правовим наслідком недотримання цих обмежень може бути визнання договору недійсним, але лише за умови, що контрагент знав або не міг не знати про ці обмеження. Саме на позивача покладається обов'язок довести обізнаність (чи презюмовану обізнаність) контрагента про ці обмеження. При перевірці такої обізнаності значення мають: наявність посилання в договорі на статут ТОВ; внесення до ЄДР відомостей про обмеження повноважень виконавчого органу; публікація фінансової звітності та її затвердження (якщо обмеження повноважень прив'язане до показника такої звітності). При вирішенні спору про визнання такого договору недійсним має значення також добросовісність дій самого ТОВ в разі відмови в схваленні правочину, відсутність суперечливої поведінки, відсутність зловживання правами, своєчасне звернення до контрагента про врегулювання спірної ситуації після виявлення факту вчинення правочину без згоди вищого органу чи наглядової ради.

Для того щоб зробити обмеження повноважень виконавчого органу ТОВ дієвими, засновникам (учасникам) ТОВ рекомендується формулювати в статуті ці обмеження за критерієм виду правочину, а також встановлювати в статуті фіксований поріг вартості предмета правочину; в зразках договорів обов'язково передбачати положення про те, що директор (генеральний директор) діє на підставі статуту. Рекомендовано також своєчасно і в повному обсязі вносити до ЄДР відомості про обмеження повноважень виконавчого органу. В разі виявлення факту перевищення повноважень виконавчим органом (та відсутності схвалення таких дій загальними зборами чи наглядовою радою), рекомендується негайно інформувати про це контрагента задля своєчасного врегулювання потенційного спору, та утримуватися від суперечливих дій.

Для того щоб договірні відносини з ТОВ мали характер стабільних і передбачуваних, контрагентам ТОВ необхідно проявляти належну обачність при укладенні договорів з ТОВ. Мінімальними вимогами такої належної обачності є

вивчення актуальної редакції статуту ТОВ на предмет наявності обмеження повноважень, а додатково - вивчення відомостей про ТОВ, що наявні в ЄДР. При цьому рекомендується перед укладенням договору вимагати надання засвідченої підписом керівника ТОВ на кожній сторінці копії статуту в повному обсязі із зазначенням дати такого засвідчення. Слід мати на увазі, що в судовій практиці відомості, наявні в статуті, мають перевагу над відомостями, наявними в ЄДР.