

УДК 342.9

DOI: 10.36550/2522-9230-2025-19-129-136

Яцентюк Станіслав Володимирович,

аспірант кафедри права галузевого та правоохоронної діяльності

Центральноукраїнського державного університету

імені Володимира Винниченка

syatsentiuk@cuspu.edu.ua

ORCID ID: 0009-0005-3587-5290

ІНСТИТУЦІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗОВНІШНЬООРГАНІЗАЦІЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ, ОРГАНІЗАЦІЙ

У статті проведено розгляд системи суб'єктів адміністративного права, які здійснюють управлінський (організаційний) вплив на зовнішню (предметно-функціональну) діяльність комунальних підприємств, установ, організацій та/або вступають з ними у певні адміністративні правовідносини.

Відзначено, що система суб'єктів, здатних здійснювати правомірний управлінський (організаційний) вплив на комунальні підприємства, установи, організації з метою врегулювання питань їх діяльності, є достатньо розгалуженою. Запропоновано систематизацію, що передбачає поділ таких суб'єктів на дві базові групи (підсистеми): 1) первинних – Верховна Рада України, Президент України; 2) вторинних, що включають: а) суб'єктів національного рівня – Кабінет Міністрів України, уповноважені центральні органи виконавчої влади; б) суб'єктів місцевого рівня – місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що первинність Верховної Ради України та Президента України стосовно вторинних суб'єктів системи обумовлена їх загальним правовим статусом, згідно з яким вони наділені широкими публічно-владними повноваженнями для здійснення регуляторного й іншого впливу на всі процеси життєдіяльності суспільства і держави.

Зроблено висновок про повсюдність управлінського (організаційного) впливу Кабінету Міністрів України стосовно комунальних підприємств, установ, організацій, що насамперед досягається через здійснення заходів адміністративно-правового забезпечення їх діяльності.

Звернуто увагу, що органи місцевого самоврядування з-поміж суб'єктів вищевказаної системи вирізняються особливою специфікою. Для їх правового статусу характерна дуальність: з одного боку, вони є суб'єктами публічного адміністрування та вправі самостійно вирішувати низку питань місцевого значення, у тому числі шляхом прийняття обов'язкових до виконання на відповідній території рішень, а з іншого – мають виключні права щодо утворення комунальних підприємств, установ, організацій та здійснення управління ними у ролі засновників (власників).

Ключові слова: адміністративно-правові засади, зовнішньоорганізаційні засади діяльності, комунальні підприємства, комунальні установи, комунальні організації, комунальні юридичні особи, система суб'єктів

Yatsentiuk S. INSTITUTIONAL CHARACTERISTICS OF EXTERNAL ORGANIZATIONAL ADMINISTRATIVE AND LEGAL FUNDAMENTALS OF THE ACTIVITIES OF MUNICIPAL ENTERPRISES, INSTITUTIONS, ORGANIZATIONS

The article examines the system of subjects of administrative law that exercise managerial (organizational) influence on the external (substantive and functional) activities of municipal enterprises, institutions, and organizations and/or enter into specific administrative legal relations with them.

It is noted that the system of subjects capable of exercising lawful managerial (organizational) influence on municipal enterprises, institutions, and organizations for the purpose of regulating issues related to their activities is sufficiently extensive. A systematization is proposed that provides for the division of such subjects into two basic groups (subsystems): (1) primary subjects – the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine; and (2) secondary subjects, which include: (a) national-level subjects – the Cabinet of Ministers of Ukraine and authorized central executive bodies; and (b) local-level subjects – local executive authorities and local self-government bodies.

It is substantiated that the primacy of the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine in relation to the secondary subjects of the system is determined by their general legal status, according to which they are vested with broad public authority to exercise regulatory and other forms of influence on all processes of societal and state life.

The article concludes that the managerial (organizational) influence of the Cabinet of Ministers of Ukraine with respect to municipal enterprises, institutions, and organizations is pervasive, primarily achieved through the implementation of measures of administrative and legal support for their activities.

Attention is drawn to the fact that local self-government bodies, among the subjects of the aforementioned system, are distinguished by particular specificity. Their legal status is characterized by duality: on the one hand, they are subjects of public administration and are entitled to independently resolve a range of issues of local significance, including through the adoption of decisions binding within the relevant territory; on the other hand, they possess exclusive rights to establish municipal enterprises, institutions, and organizations and to manage them in the capacity of founders (owners).

Keywords: administrative and legal fundamentals, external organisational fundamentals of activity, municipal enterprises, municipal institutions, municipal organisations, municipal legal entities, system of entities.

Постановка проблеми. Інституційна характеристика є змістовною (структурною) складовою

зовнішньоорганізаційних адміністративно-правових засад діяльності комунальних підприємств, установ, організацій, що стосується системи суб'єктів адміністративного права, які здійснюють управлінський (організаційний) вплив на зовнішню (предметно-функціональну) діяльність зазначених комунальних юридичних осіб та/або безпосередньо вступають з ними у певні адміністративні правовідносини з цих питань [1]. Водночас станом на сьогодні система відповідних суб'єктів адміністративного права залишається неконкретизованою та потребує предметного наукового осмислення задля забезпечення потреб адміністративно-правової теорії та практики.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значний внесок у вивчення проблематики адміністративно-правових засад певної діяльності, у тому числі юридичних осіб публічного права, зробили такі науковці, як В. Авер'янов, О. Безпалова, Є. Білокур, Н. Борсук, С. Вилков, В. Галунько, В. Гриценко, Т. Губанова, О. Дрозд, Д. Дронік, Т. Друцул, Д. Заброда, В. Залужний, А. Зобнів, М. Коваль, В. Кондратенко, Б. Логвиненко, П. Лютіков, А. Манжула, Т. Мацелик, Р. Мельник, О. Мердова, Л. Миськів, А. Москаленко, В. Пчелін, В. Русских, Є. Соболев, В. Титарчук, О. Цуркан та ін.

Мета статті – дослідити й окреслити систему суб'єктів адміністративного права, які здійснюють управлінський (організаційний) вплив на зовнішню (предметно-функціональну) діяльність комунальних підприємств, установ, організацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед, варто констатувати, що здійснення публічного адміністрування у численних сферах діяльності комунальних підприємств, установ, організацій компетенцією одного чи декількох уповноважених органів не обмежується.

У цьому контексті слушно є думка П. Лютікова, що комунальні підприємства, заклади освіти, охорони здоров'я, установи й інші юридичні особи публічного права, які не мають владних повноважень та створені розпорядчим актом органу місцевого самоврядування, входять до підсистеми детермінованих юридичних осіб. Тобто за своїм адміністративно-правовим статусом вони є такими, що зазнають впливу з боку інших юридичних осіб – детермінуючих суб'єктів. До переліку останніх учених відносить органи публічної адміністрації, у тому числі Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади (міністерства, служби, інспекції, агентства), органи місцевого самоврядування, інші органи публічної адміністрації [2, с. 239-240]. Відтак убачається, що система суб'єктів, здатних здійснювати правомірний управлінський (організаційний) вплив на комунальні підприємства, установи, організації з метою врегулювання питань їх діяльності, є достатньо розгалуженою. Водночас основу цієї інституційної системи складають саме органи публічного адміністрування.

В. Титарчук, досліджуючи особливості діяльності державних підприємств в Україні, дійшов до висновку, що цілкове адміністративно-правове регулювання їх діяльності розмежоване по різних відомствах, які запропонував розділяти на такі ланки: 1) основоположна ланка (Президент України, Верховна Рада України); 2) керівна ланка (Кабінет Міністрів України, міністерства); 3) контрольна ланка (державні комітети, інспекції, служби, агентства); 4) місцева ланка (державні місцеві адміністрації) [3, с. 114]. Так, окрім традиційних суб'єктів публічного адміністрування, автор виокремлює Верховну Раду України та Президента України. До місцевої ж ланки відносить лише місцеві державні адміністрації, що, на нашу думку, є спірним, адже поза увагою залишають не менш важливі суб'єкти публічного адміністрування – органи місцевого самоврядування.

Н. Борсук у дослідженні, присвяченому проблематиці організаційно-правового забезпечення управління комунальною власністю, визначає дві основні групи суб'єктів – органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Державні інституції за характером їх повноважень вона поділяє на: 1) державні органи, наділені реальними повноваженнями у відносинах з управління комунальною власністю: а) Верховна Рада України та її органи; б) Кабінет Міністрів України; в) Фонд державного майна України (включаючи його регіональні відділення); 2) державні органи, наділені формальними повноваженнями у відносинах з управління комунальною власністю: а) Президент України; б) міністерства, відомства, служби; в) місцеві державні адміністрації [4, с. 149-150]. У контексті органів місцевого самоврядування дослідниця виокремлює як самі ради (представницькі органи), так і голів цих рад, а також їх виконавчі комітети та спеціалізовані виконавчі органи (фонди, відділи, управління, департаменти) [4, с. 172-173]. На наше переконання, запропонована систематизація не позбавлена недоліків, зокрема через неконкретизований критерій поділу, однак дозволяє у цілому сформулювати уявлення про перелік суб'єктів, що мають публічно-владну компетенцію у сфері управління комунальною власністю.

За таких обставин убачається, що систематизація суб'єктів, яка б у цілому відповідала потребам нашого дослідження, нині відсутня. Тому вважаємо за доцільне сукупність суб'єктів адміністративного права, що здійснюють управлінський (організаційний) вплив на зовнішню (предметно-функціональну) діяльність комунальних підприємств, установ, організацій, систематизувати самостійно, а саме шляхом їх поділу на дві базові групи (підсистеми): 1) первинних – Верховна Рада України, Президент України; 2) вторинних, що включають: а) суб'єктів національного рівня – Кабінет Міністрів України, уповноважені центральні органи виконавчої влади; б) суб'єктів місцевого рівня – місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Первинність Верховної Ради України та Президента України по відношенню до вторинних суб'єктів у цілому обґрунтовується їх загальним правовим статусом, який передбачає наявність широких публічно-

владних, що дозволяють здійснювати виключний регуляторний та інший вплив на всі сфери суспільного життя в державі. Вторинні ж суб'єкти, згідно з Конституцією та іншими законодавчими актами України забезпечують виконання актів, що приймаються (видаються) первинними суб'єктами, (насамперед законів України й указів Президента України) [5; 6; 7; 8].

Верховна Рада України бере участь в адміністративних правовідносинах через функціонування апарату та комітетів, тим самим забезпечує законотворчу складову органів публічної влади, формує і виробляє обов'язкові для виконання стандарти, положення та вимоги, а також визначає державну політику у всіх сферах життя суспільства [9, с. 52-53] та загалом її засади. Водночас вона не є постійним учасником адміністративних правовідносин і не наділена повноваженнями застосовувати всі інструменти публічного адміністрування.

Відповідно до Конституції України, Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в державі. Тож лише вона уповноважена приймати закони – нормативно-правові акти вищої юридичної сили, які регулюють найбільш важливі суспільні відносини в Україні, у тому числі ті, що визначають (встановлюють): правовий режим власності; правові засади підприємництва; норми антимонопольного регулювання; систему оподаткування; засади функціонування фінансового, кредитного ринку; засади регулювання праці та зайнятості, освіти, культури, охорони здоров'я тощо [5; 10]. Таким чином, Верховна Рада України шляхом прийняття законів закріплює на вищому рівні фундаментальні правові основи діяльності комунальних підприємств, установ, організацій. До переліку таких законів наразі можемо віднести як загальнорегулятивні (Цивільний кодекс України, Бюджетний кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР та ін.), так і спеціальнорегулятивні (закони України «Про культуру» від 14.12.2010 р. № 2778-VI, «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VIII, «Про житлово-комунальні послуги» від 09.11.2017 р. № 2189-VIII та ін.).

У свою чергу Президент України (як глава держави) наділений широкими повноваженнями у сфері взаємовідносин із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, він є своєрідним арбітром, який забезпечує існування в державі системи стримувань та противаг. У зв'язку з цим адміністративно-правовий статус Президента України насамперед визначається такими характеристиками: 1) у системі поділу державної влади не належить до жодної з гілок, займаючи особливе, самостійне місце в державному механізмі; 2) забезпечує єдність державної влади і політики, цілісність державного механізму [11, с. 180-181]; 3) очолює Раду національної безпеки і оборони України; 4) має право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, а також право скасовувати акти Кабінету Міністрів України, що суперечать Конституції та законам України; 5) видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України [5].

У контексті діяльності підприємств регулятивний вплив Президента України, як зазначає В. Титарчук, проявляється шляхом реалізації повноважень щодо забезпечення національної безпеки та вирішення кадрових питань, пов'язаних з призначенням Прем'єр-міністра України, окремих міністрів, керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади. Зазначені повноваження, на переконання автора, мають вирішальне значення для державних суб'єктів господарювання, оскільки: по-перше, безпекова політика держави зумовлює умови функціонування економічного сектору; по-друге, призначаючи суб'єктів регулювання у сфері підприємництва, корегується подальша політика у цій сфері. Крім того, Президент України своїми указами в адміністративно-правовому порядку встановлює основні параметри економічної сфери [3, с. 102]. У свою чергу вважаємо, що зазначені висновки застосовуються і до діяльності комунальних підприємств, установ, організацій.

Принагідно також відзначити, що з огляду на повноваження Президента України щодо формування керівництва деяких органів виконавчої влади, Н. Борсук виокремлює його серед переліку суб'єктів управління комунальною власністю [4, с. 145]. Водночас убачається, що найбільш вагомий управлінський (організаційний) вплив з боку цього суб'єкта на діяльність комунальних підприємств, установ, організацій досягається шляхом видання актів нормативно-правового характеру (указів). Так, приміром, з метою сприяння модернізації системи професійно-технічної освіти був прийнятий Указ Президента України «Про пріоритетні заходи щодо розвитку професійної (професійно-технічної) освіти» від 30.03.2021 р. № 130/2021, з метою покращення управлінської діяльності у закладах охорони здоров'я – Указ Президента України «Про заходи щодо підвищення конкурентоспроможності закладів охорони здоров'я та забезпечення додаткових гарантій для медичних працівників» від 18.06.2021 р. № 261/2021.

Отже, Верховна Рада України та Президент України у системі суб'єктів, що здійснюють управлінський вплив на зовнішню (предметно-функціональну) діяльність комунальних підприємств, установ, організацій, займають місце первинних. Це відповідає їх фактичному значенню та визначальній ролі у регламентації процесів життєдіяльності суспільства і держави.

Наступною є група (підсистема) вторинних суб'єктів, до якої ми відносимо: 1) Кабінет Міністрів України, уповноважені центральні органи виконавчої влади (національний рівень); 2) місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування (місцевий рівень).

Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Його повноваження є достатньо широкими та стосуються майже всіх напрямків внутрішньої політики держави. При цьому конкретного законодавчого положення про те, що Уряд здійснює публічне адміністрування та визначає засади діяльності комунальних підприємств, установ, організацій (за аналогією з державними підприємствами, установами, організаціями), наразі не існує. Повсюдність управлінського (організаційного) впливу Кабінету

Міністрів України стосовно комунальних юридичних осіб досягається насамперед шляхом формування адміністративно-правового забезпечення їх діяльності.

Як суб'єкт нормотворчості Кабінет Міністрів України власними постановами урегулює окремі аспекти управління комунальною власністю, які не були (або не могли бути) належним чином висвітлені у первинному законі [4, с. 144]. Так, приміром, саме постанови Уряду регламентують питання щодо:

- ліцензійних умов (вимог) провадження низки видів господарської діяльності, зокрема з перевезення пасажирів, освітньої діяльності, медичної практики, управління небезпечними відходами тощо;
- надання житлово-комунальних послуг (зокрема, постачання теплової енергії, централізованого водопостачання та водовідведення) й особливостей здійснення видів (напрямків) діяльності, які зазвичай охоплюються предметом функціонування комунальних підприємств, установ, організацій, у тому числі у сферах охорони здоров'я, соціального захисту, освіти, благоустрою);
- механізмів передачі комунального майна в оренду і на праві узуфрукта;
- оплати праці працівників комунальних бюджетних установ та організацій й оплати праці керівників комунальних підприємств;
- особливостей здійснення публічних закупівель під час дії правового режиму воєнного стану;
- реалізації публічних інвестиційних проектів на регіональному і місцевому рівнях;
- складання, затвердження та виконання кошторисів комунальних бюджетних установ, подання фінансової звітності.

При цьому суттєво, що реальний обсяг адміністративно-правового регулювання Кабінету Міністрів України щодо комунальних підприємств, установ, організацій вищевказаним не вичерпується.

Окреме прикладне значення мають урядові програмні документи (концепції, стратегії, цільові програми), що затверджуються Кабінетом Міністрів України з метою визначення шляхів проведення державної політики та координації діяльності органів публічної влади задля досягнення відповідних цілей. Так, заслуговують на увагу Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179, Стратегія розвитку системи охорони здоров'я на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.01.2025 р. № 34-р, Стратегія розвитку культури в Україні на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.03.2025 р. № 293-р, та ін. Такі документи хоч і не містять положень нормативно-правового характеру, проте опосередковано стосуються комунальних підприємств, установ, організацій, адже на їх основі здійснюється правотворча діяльність всіх органів виконавчої влади.

Окрім Кабінету Міністрів України, до групи (підсистеми) вторинних суб'єктів національного рівня входять уповноважені центральні органи виконавчої влади, стосовно яких необхідно конкретизувати наступне.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI [7], систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України й інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції, комісії, бюро), через які Кабінет Міністрів України (як вищий орган виконавчої влади) опосередковано (шляхом спрямовування та координації) здійснює виконавчу владу [6]. Тобто ці органи фактично «продовжують» компетенцію Уряду.

Міністерства України – це центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування і реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, а їх основними завданнями є забезпечення нормативно-правового регулювання та визначення пріоритетних напрямів розвитку [7].

Повноваження окремих міністерств у сфері управління комунальною власністю обмежуються виданням розпорядчих документів. Це відбувається у тих випадках, коли питання управління комунальною власністю безпосередньо стосуються їх основної діяльності і потребують оперативного втручання: встановлення граничного розміру плати за проживання в студентських гуртожитках навчальних закладів комунальної форми власності, затвердження єдиної форми облікових або звітних документів тощо [4, с. 145]. Тобто вбачається, що міністерства діють за секторальним принципом, оскільки здійснюють вплив виключно на сфери суспільних відносин, які охоплюються їх компетенцією. Водночас маємо зауважити, що забезпечення врегульованості зовнішньої (предметно-функціональної) діяльності комунальних підприємств, установ, організацій потребує залучення більшості міністерств, які, як засвідчує практика, мають нерівномірний розподіл повноважень з цих питань.

Дослідження з питань функціонування державних і комунальних підприємств в Україні насамперед відзначають Міністерство розвитку громад та територій України, адже цей орган виконує завдання щодо: моніторингу і підтримки комунальних підприємств у дотриманні національних стандартів; формування єдиної технічної, соціально-економічної політики у сфері питного водопостачання та водовідведення; забезпечення розробки програм у сфері управління відходами; координації діяльності місцевих органів виконавчої влади у сфері поводження з побутовими відходами; погоджує в межах повноважень умови конкурсу на передачу в оренду чи концесію об'єктів у сферах водо-, теплопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності; погоджує схеми теплопостачання населених пунктів із кількістю жителів понад 20 тис. осіб, регіональні програми модернізації систем теплопостачання та програми житлово-комунального господарства тощо [12, с. 125; 13, с. 27]. Окрім цього, слід зазначити, що вказане Міністерство: а) у цілому забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах розвитку місцевого самоврядування, містобудування, благоустрою населених пунктів, житлово-комунального господарства, транспорту та

транспортної інфраструктури; б) здійснює нормативно-правове та технічне регулювання у сферах, які належать до його компетенції [14]. У зв'язку з цим Міністерство розвитку громад та територій України цілком виправдано вважається одним із ключових суб'єктів публічного адміністрування у контексті діяльності комунальних підприємств, установ, організацій. Його компетенція достатньо масштабна, адже єдиною сферою (сектором) публічного управління або виключною групою комунальних юридичних осіб не окреслюється.

Дещо схожі особливості притаманні Міністерству економіки, довкілля та сільського господарства України, яке забезпечує формування державної політики у сферах економічного та соціального розвитку, промисловості, цін, технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, управління об'єктами державної власності, реалізації майна на конкурентних засадах у формі аукціонів, публічних закупівель, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, ветеринарної медицини, агропромислового виробництва, лісового та мисливського господарства, земельних відносин і землеустрою, інновацій, праці та зайнятості населення, охорони праці та ін., а також, як безпосередньо, так і через підпорядковані органи (служби, інспекції, агентства), реалізує вказані види державної політики [15]. Таким чином, указане Міністерство наділене доволі широким колом повноважень, що передбачає можливості здійснення управлінського (організаційного) впливу на весь спектр комунальних підприємств, установ, організацій. Як приклад, цей орган розробляє і затверджує нормативно-правові акти, необхідні для регулювання державної політики у сфері публічних закупівель, а комунальні підприємства, установи, організації належать до числа замовників, що здійснюють закупівлі відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII.

Управлінський (організаційний) вплив (насамперед шляхом здійснення нормативно-правового регулювання в одній чи декількох сферах), що розповсюджується на всі комунальні підприємства, установи, організації, також мають Міністерство фінансів України, Міністерство цифрової трансформації України та Міністерство юстиції України. Повноваження інших міністерств України здебільшого обмежуються конкретною сферою (сектором) публічного адміністрування. У зв'язку з цим їх управлінський (організаційний) вплив є секторальним та, відповідно, спрямовується на комунальні підприємства, установи, організації, предмет діяльності яких відповідає їх компетенції. Так, Міністерство освіти і науки України детермінує діяльність комунальних закладів освіти та наукових установ, Міністерство охорони здоров'я України – комунальних закладів охорони здоров'я, Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України – комунальних закладів, установ соціального захисту та надання соціальних послуг тощо.

Поряд із міністерствами України систему центральних органів виконавчої влади складають інші центральні органи виконавчої влади, у тому числі зі спеціальним статусом, – окремі служби, агентства, інспекції, комісії та комітети, що утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики та діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів [7].

Досліджуючи особливості діяльності державних підприємств, В. Титарчук дійшов до висновку, що державні агентства, комісії, комітети тощо врегульовують діяльність цих підприємств. Автор систематизував їх у контрольну ланку, до якої відніс Антимонопольний комітет України, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном, Державне космічне агентство України, Державну комісію України по запасах корисних копалин, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Фонд державного майна України [3, с. 115]. Частина із зазначених суб'єктів здійснюють вплив і на комунальні підприємства, установи, організації.

Зокрема, в Огляді корпоративного управління державних підприємств України (2021 р.), проведеному Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), відзначається управлінський (організаційний) вплив Антимонопольного комітету України та Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [12, с. 125-126]. У свою чергу, вважаємо за доцільне також виокремити Державну казначейську службу України, Державну податкову службу України, Державну службу України з питань праці, Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державну службу якості освіти України, Національну службу здоров'я України, Національну соціальну сервісну службу України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Водночас слід звернути увагу, що компетенція наведених суб'єктів за кількісним охопленням комунальних підприємств, установ, організацій є різною. Так, сфера впливу, як приклад, Антимонопольного комітету України та Державної податкової служби України виключною групою комунальних юридичних осіб не окреслюється, коли ж Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, є регулятором у сферах діяльності комунальних підприємств – постачальників електричної енергії, постачання природного газу, теплової енергії, централізованого водопостачання та водовідведення, а Національна служба здоров'я України – у сферах діяльності комунальних закладів охорони здоров'я.

Отже, групу вторинних суб'єктів національного рівня у системі суб'єктів, що здійснюють управлінський (організаційний) вплив на зовнішню (предметно-функціональну) діяльність комунальних підприємств, установ, організацій, складають Кабінет Міністрів України й уповноважені центральні органи

виконавчої влади (міністерства України, служби, агентства, комісії, комітети).

Окрім цього, до групи (підсистеми) вторинних суб'єктів, згідно із запропонованою нами класифікацією, належать суб'єкти місцевого рівня – місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування.

Згідно з ч. 2 ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV, місцеві органи виконавчої влади – це місцеві державні адміністрації і входять вони до системи органів виконавчої влади [8]. Відповідно, ці суб'єкти «наслідують» повноваження центральних органів виконавчої влади.

На думку О. Скакун, місцеві державні органи – це система виконавчих органів держави регіонального чи місцевого значення, які перебувають в ієрархічній супідрядності один з одним і з центральними державними органами та здійснюють цілеспрямовано-організуючий владний вплив у межах норм права на регулювання і контролювання відносин, що складаються у процесі виконання функцій держави у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Вони не мають самостійних прав і повноважень, відмінних і відокремлених від повноважень центральних органів держави [16, с. 173]. Однак варто зауважити, що місцевий орган виконавчої влади також вправі реалізовувати повноваження, делеговані йому відповідною радою. Тому залежно від області чи району поточний обсяг повноважень місцевих державних адміністрацій може дещо різнитися.

Як і центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації здійснюють управлінський (організуючий) вплив на комунальні підприємства, установи, організації шляхом видання обов'язкових для виконання на відповідній території нормативно-правових актів.

У свою чергу особливою специфікою вирізняються органи місцевого самоврядування, оскільки вони найбільш наближені до мережі комунальних підприємств, установ, організацій, що функціонують на територіях їх територіальних громад. При цьому для їх правового статусу характерна певна дуальність: з одного боку, вони є суб'єктами публічного адміністрування та вправі самостійно вирішувати низку питань місцевого значення, у тому числі шляхом прийняття обов'язкових до виконання на відповідній території рішень, а з іншого – мають виключні права щодо утворення комунальних підприємств, установ, організацій [17] та, відповідно, щодо здійснення управління ними у ролі засновників (власників). Таким чином, якщо вести мову про управлінський (організаційний) вплив органів місцевого самоврядування на комунальні підприємства, установи, організації, то доцільно розмежовувати останніх на дві групи – тих, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад і тих, що у такій власності не перебувають.

Управлінський (організаційний) вплив, що спрямовується виключно на комунальні підприємства, установи, організації, які перебувають у власності територіальних громад, зазвичай передбачає визначення основ функціонування цих комунальних юридичних осіб і деяких організаційно-правових питань (встановлення порядків розроблення і затвердження планових (зокрема, фінансових) документів, штатних розписів, преміювання керівників, періодичного звітування про результати діяльності, передачі у користування комунального майна або його списання тощо).

Поряд з цим органи місцевого самоврядування реалізують низку інших повноважень, що справляють вплив на юридичних осіб усіх форм власності, зокрема: затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, місцевих містобудівні програми, плани управління відходами; встановлюють місцеві податки і збори, затверджують ставки земельного податку; встановлюють правила благоустрою території, торгівлі на ринках; здійснюють охорону земель та контроль за їх використанням; надають дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; встановлюють нормативи (норми) споживання комунальних послуг, тариф на послугу з управління побутовими відходами [17].

Висновки. Отже, інституційна характеристика зовнішньоорганізаційних адміністративно-правових засад діяльності комунальних підприємств, установ, організацій безпосередньо стосується суб'єктів адміністративного права, які здійснюють управлінський (організаційний) вплив на зовнішню (предметно-функціональну) діяльність зазначених комунальних юридичних осіб. Перелік таких суб'єктів є достатньо розгалуженим. У зв'язку з цим пропонується систематизація, що передбачає їх поділ на дві базові групи (підсистеми), а саме на: 1) первинних – Верховна Рада України, Президент України; 2) вторинних, що включають: а) суб'єктів національного рівня – Кабінет Міністрів України, уповноважені центральні органи виконавчої влади (міністерства України, служби, агентства, комісії, комітети); б) суб'єктів місцевого рівня – місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Первинність Верховної Ради України та Президента України у запропонованій системі суб'єктів обґрунтовується їх загальним правовим статусом, який передбачає наявність широких публічно-владних повноважень, що дозволяють здійснювати виключний регуляторний та інший вплив на всі сфери суспільного життя в державі. У свою чергу суб'єкти, які віднесені до вторинних, згідно з Конституцією та іншими законодавчими актами України, забезпечують виконання актів, що приймаються (видаються) первинними суб'єктами, у тому числі з метою визначення адміністративно-правових засад діяльності комунальних підприємств, установ, організацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Яцентюк С. Види адміністративно-правових засад діяльності комунальних підприємств, установ, організацій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. № 91 (3). С. 307-313.
2. Лютиков П. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2013. 454 с.
3. Титарчук В. Адміністративно-правове регулювання діяльності державних підприємств в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2017. 195 с.
4. Борсук Н. Організаційно-правове забезпечення управління комунальною власністю в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2019. 407 с.
5. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
7. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
9. Соболь Є. Визначення поняття та переліку суб'єктів публічної адміністрації в контексті реалізації положень адміністративної реформи. *Наукові записки. Серія: Право*. 2018. № 5. С. 49-55.
10. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
11. Загальне адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. Ківалова, Л. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2023. 792 с.
12. ОЕСР (2021), Огляд ОЕСР корпоративного управління державних підприємств: Україна. URL: <https://doi.org/10.1787/e05da164-uk>
13. Як подолати неефективність комунальних підприємств: аналітична записка. Центр економічної стратегії, 2020. 50 с.
14. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 р. № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#Text>
15. Деякі питання Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2025 р. № 903. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2025-%D0%BF#n31>
16. Скакун О. Теорія права і держави: підручник. 2-ге вид. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
17. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

REFERENCES:

1. Yatsentiuk, S. (2025). Vidy administratyvno-pravovykh zasad diialnosti komunalnykh pidpriemstv, ustanov, orhanizatsii. [Types of administrative and legal principles of the activities of municipal enterprises, institutions, and organizations]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Pravo*. № 91 (3). 307-313. [in Ukrainian].
2. Liutikov, P. (2013). Yurydychni osoby yak subiekty administratyvnoho prava. [Legal entities as subjects of administrative law]. *Dys. ... d-ra. yuryd. nauk 12.00.07*. 454. [in Ukrainian].
3. Tytarchuk, V. (2017). Administratyvno-pravove rehuliuвання diialnosti derzhavnykh pidpriemstv v Ukraini. [Administrative and legal regulation of the activities of state-owned enterprises in Ukraine]. *Dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07*. 195. [in Ukrainian].
4. Borsuk, N. (2019). Orhanizatsiino-pravove zabezpechennia upravlinnia komunalnoi vlasnistiu v Ukraini. [Organizational and legal support for municipal property management in Ukraine]. *Dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.07*. 407. [in Ukrainian].
5. Konstytutsiia Ukrainy. (1996, June 28). [Constitution of Ukraine]. *Zakon Ukrainy №254k/96-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. №30. 141. [in Ukrainian].
6. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy. (2014, February 27). [On the Cabinet of Ministers of Ukraine]. *Zakon Ukrainy №794-VII*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> [in Ukrainian].
7. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady. (2011, March 17). [On the central executive authorities]. *Zakon Ukrainy №3166-VI*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> [in Ukrainian].
8. Pro mistsevi derzhavni administratsii. (1999, April 9). [On local state administrations]. *Zakon Ukrainy №586-XIV*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> [in Ukrainian].
9. Sobol, Ye. (2018). Vyznachennia poniattia ta pereliku subiektiv publichnoi administratsii v konteksti realizatsii polozhen administratyvnoi reformy. [Definition of the concept and list of public administration entities in the context of implementing the provisions of administrative reform]. *Naukovi zapysky. Serii: Pravo*. №5. 49-55. [in Ukrainian].

10. Pro pravotvorchu diialnist. (2023, August 24). [On lawmaking activities]. *Zakon Ukrainy №3354-IX*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> [in Ukrainian].
11. Kivalov, S., Bila-Tiunova, L. (Eds.) (2023). *Zahalne administratyvne pravo Ukrainy*. [General administrative law of Ukraine]. Pidruchnyk. 792. [in Ukrainian].
12. Ohliad OESR korporatyvnoho upravlinnia derzhavnykh pidpriemstv: UKRAINA. (2021). [OECD Review of Corporate Governance of State-Owned Enterprises: UKRAINE]. Retrieved from: <https://doi.org/10.1787/e05da164-uk> [in Ukrainian].
13. Yak podolaty neefektyvnist komunalnykh pidpriemstv: analitychna zapyska. (2020). [How to overcome inefficiency in public utilities: an analytical note]. 50. [in Ukrainian].
14. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy. (2015, June 30). [On approval of the Regulations on the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine]. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy №460*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
15. Deiaki pytannia Ministerstva ekonomiky, dovykillia ta silskoho hospodarstva. (2025, July 21). [Some issues of the Ministry of Economy, Environment and Agriculture]. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 903*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2025-%D0%BF#n31> [in Ukrainian].
16. Skakun, O. (2010). *Teoriia prava i derzhavy*. [Theory of law and state]. *Pidruchnyk. 2-he vyd.* 520. [in Ukrainian].
17. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini. (1997, May 21). [On local self-government in Ukraine]. *Zakon Ukrainy №280/97-VR*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 12.11.2025

УДК 347.961:342.7(477)(091)(043.3)

DOI: 10.36550/2522-9230-2025-19-136-141

Войташек Іван Іванович,
завідувач Богородчанської державної нотаріальної контори
Івано-Франківської області
voitashek_ivan@ukr.net
ORCID ID: 0009-0006-4022-5476

ГАРАНТІЇ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У СФЕРІ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ

У статті розглядаються гарантії прав і свобод громадян у сфері нотаріальної діяльності в умовах війни. Проаналізовано поняття «нотаріат» та його функції як державного інституту, що забезпечує юридичну визначеність, захист майнових і цивільних прав громадян. Виокремлено основні проблеми, що ускладнюють реалізацію правових гарантій під час воєнного стану, зокрема обмежений доступ до нотаріальних послуг, нестабільність державних реєстрів, складності ідентифікації осіб та часті зміни законодавства. Розглянуто роль нотаріусів у наданні правової допомоги внутрішньо переміщеним особам, відновленні документів, оформленні спадщини та управлінні майном. Наголошено на значенні електронного нотаріату та дистанційних послуг для забезпечення доступності правової допомоги в кризових умовах. Підкреслено необхідність удосконалення нормативно-правового регулювання та адаптації нотаріальної практики до сучасних викликів.

У результаті проведеного дослідження автором вказується, що війна значно ускладнила забезпечення гарантій прав і свобод громадян у сфері нотаріальної діяльності. Аналіз показав, що обмежена мобільність громадян, нестабільність роботи державних реєстрів, складнощі з ідентифікацією осіб та часті зміни законодавства створюють низку перешкод для реалізації конституційних прав у воєнних умовах. Крім того, соціально-психологічні наслідки війни – стрес, втрати близьких та вимушені переселення – додатково впливають на здатність громадян своєчасно та ефективно користуватися нотаріальними послугами. Водночас дослідження засвідчило, що нотаріат залишається важливим інститутом забезпечення правової стабільності та довіри до державних механізмів. Адаптація діяльності нотаріальних органів через впровадження електронних технологій, дистанційних процедур, професійну підтримку працівників та оперативне інформування громадян про зміни в законодавстві є ключовими напрямками подолання виявлених проблем. Отже, забезпечення гарантій прав і свобод громадян у сфері нотаріальної діяльності в умовах війни потребує комплексного, системного підходу, який поєднує правові, організаційні та технологічні засоби, спрямовані на захист прав громадян і підтримку ефективного функціонування нотаріальної системи навіть у кризових обставинах.

Ключові слова: нотаріат, гарантії прав і свобод, воєнний стан, правова допомога, внутрішньо переміщені особи, електронний нотаріат.

Voitashek I. GUARANTEES OF CITIZENS' RIGHTS AND FREEDOMS IN THE SPHERE OF NOTARIAL ACTIVITY: PROBLEMS OF PROVISION IN WAR CONDITIONS