

**РОЗДІЛ 1 «ТРУДОВЕ ПРАВО» ТА «ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ»**

УДК 342.951:334.788.2(477)

DOI: 10.32751/2617-5967-2024-03-01

**Беззубов Д. О.**

доктор юридичних наук, професор,  
академік Національної академії наук вищої освіти України,  
провідний науковий співробітник відділу проблем державного управління та  
адміністративного права  
Інституту держави і права імені В. М. Корецького  
Національної академії наук України  
ORCID ID 0000-0001-7183-5206

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ТОРГОВО ПРОМИСЛОВИХ ПАЛАТ  
ЗА ЧИННИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ**

*У статті здійснено ґрунтовне дослідження адміністративно-правового статусу торгово-промислових палат України в контексті їх функціонування за чинним законодавством. Розглядаються правові засади діяльності торгово-промислових палат як самоврядних недержавних організацій, що наділені делегованими повноваженнями у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Проаналізовано специфіку їх правосуб'єктності, зокрема особливості взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування, а також права, обов'язки та функції, що покладені на ці організації.*

*Приділено увагу ключовим аспектам діяльності торгово-промислових палат, включаючи сертифікацію товарів, видачу сертифікатів про походження, експертну оцінку якості та вартості продукції, організацію міжнародних виставок і конференцій, сприяння експорту українських товарів, а також надання довідково-інформаційних послуг. Водночас висвітлено проблеми нормативного регулювання, такі як недостатньо чітко визначені межі державного аудиту діяльності палат, забезпечення прозорості їх фінансової діяльності, особливо в частині надання платних послуг і видачі дозвільних документів.*

*Окремо проаналізовано дискусійні питання щодо оптимального балансу між самоврядністю торгово-промислових палат і необхідністю державного контролю за їх діяльністю. Виявлено прогалини у правовому регулюванні, що ускладнюють забезпечення ефективності виконання палатами своїх функцій. Автор звертає увагу на актуальність вдосконалення законодавчої бази, зокрема закріплення у законі чітких критеріїв прозорості фінансової діяльності палат і механізмів державного контролю.*

*Запропоновано низку рекомендацій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання торгово-промислових палат в Україні. Ці рекомендації спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності у сфері підтримки зовнішньоекономічних зв'язків, забезпечення прозорості та дотримання принципів публічно-приватного партнерства. Особливу увагу приділено необхідності гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами для інтеграції України у світову економічну систему.*

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, торгово-промислові палати,

зовнішньоекономічна діяльність, державний контроль, прозорість, публічно-приватне партнерство, самоврядність, удосконалення законодавства.

*This article provides an in-depth study of the administrative and legal status of chambers of commerce and industry in Ukraine in the context of their functioning under the current legislation. The legal foundations of chambers of commerce and industry as self-governing non-governmental organizations endowed with delegated powers in the field of foreign economic activity are examined. The specifics of their legal personality are analyzed, including the peculiarities of interaction with state authorities and local self-government bodies, as well as the rights, obligations, and functions assigned to these organizations.*

*Key aspects of the activities of chambers of commerce and industry are considered, including product certification, issuance of certificates of origin, expert evaluation of product quality and value, organization of international exhibitions and conferences, facilitation of Ukrainian goods export, and provision of reference and informational services. At the same time, regulatory issues are highlighted, such as the insufficiently defined boundaries of state auditing of chamber activities, ensuring transparency in their financial operations, especially in the provision of paid services and the issuance of permits.*

*The article also examines controversial issues regarding the optimal balance between the self-governance of chambers of commerce and industry and the necessity of state control over their activities. Gaps in legal regulation that hinder the effective fulfillment of chambers' functions are identified. The author emphasizes the relevance of improving the legislative framework, particularly by establishing clear legal criteria for financial transparency and mechanisms for state oversight in the law.*

*A set of recommendations is proposed to enhance the administrative and legal regulation of chambers of commerce and industry in Ukraine. These recommendations aim to improve their efficiency in supporting foreign economic relations, ensuring transparency, and adhering to the principles of public-private partnership. Particular attention is given to the need for harmonizing national legislation with international standards **to facilitate Ukraine's integration into the global economic system.***

**Keywords:** *administrative and legal status, chambers of commerce and industry, foreign economic activity, state control, transparency, public-private partnership, self-governance, legislative improvement.*

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Становлення торгово-промислових палат (далі – ТПП) як суб'єктів публічно-приватного партнерства в Україні відбувається в умовах стрімких змін економічних, соціальних і правових реалій. Їх адміністративно-правовий статус залишається предметом дискусій у науковій спільноті, зокрема щодо природи їх правосуб'єктності, характеру взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування, а також обсягу та змісту їх повноважень.

Попри наявність нормативного регулювання, зокрема Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні», практика діяльності таких палат виявляє певні прогалини, суперечності й обмеження, що ускладнюють їх ефективну діяльність. Це, зокрема, стосується недостатньо чітко визначеного статусу торгово-промислових палат як недержавних організацій із делегованими функціями держави, їх участі у здійсненні адміністративних функцій, а також регулювання їх відносин із суб'єктами господарювання

та міжнародними партнерами. Вирішення цих проблем сприятиме ефективності роботи ТПП у сфері зовнішньоекономічної діяльності та інтеграції України в міжнародну економічну спільноту.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науковий аналіз досліджень адміністративно-правового статусу торгово-промислових палат в Україні показує, що окремі теоретичні та практичні аспекти цього питання вивчали такі науковці, як: Б. В. Александрова – дослідила торгово-промислові палати як інституції стимулювання розвитку підприємництва (2016 р.) [2]; Г. М. Болдир – розглянув моделі поведінки торгово-промислової палати як інформаційного агента у взаємодії бізнесу та влади (2009 р.) [3]; І. В. Борисов – висвітлив правове положення торгово-промислової палати України (2018 р.) [4]; К. А. Возняковська – проаналізувала особливості діяльності торгово-промислових палат в Україні (2017 р.) [6]; В. В. Кочин – дослідив непідприємницькі товариства як юридичні особи приватного права, що мають спільні риси з торгово-промисловими палатами (2013 р.) [16]; В. В. Остроумова – підсумувала результати діяльності Торгово-промислової палати України та окреслила перспективи розвитку (2015 р.) [20]; Г. В. Солодковська – висвітлили доміанти розвитку торгово-промислових палат у світі (2018 р.) [22]; А. С. Філіпенко – визначив теоретико-правові засади адміністративно-правового статусу торгово-промислових палат в Україні (2016 р.) [24] та ін.

Однак, попри наявність окремих наукових праць, присвячених діяльності торгово-промислових палат, питання адміністративно-правового статусу цих інституцій за чинним законодавством України, а також розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо його вдосконалення досі залишаються недостатньо вирішеними. Дискусії щодо цього тривають, що й актуалізує подальше опрацювання теми з урахуванням сучасних викликів і потреб практики.

**Мета статті** – дослідження адміністративно-правового статусу торгово-промислових палат за чинним законодавством України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У сучасних умовах розвитку України як правової держави особливої актуальності набуває дослідження адміністративно-правового статусу недержавних самоврядних організацій, серед яких важливе місце посідають торгово-промислові палати. Відповідно до Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні» (далі – Закон про ТПП), торгово-промислова палата є недержавною неприбутковою самоврядною організацією, яка об'єднує юридичних осіб та громадян України, зареєстрованих як підприємці [21].

І хоча ТПП як недержавна неприбуткова самоврядна організація не є суб'єктом владних повноважень в розумінні Кодексу адміністративного судочинства України [12], проте вона наділена важливими функціями щодо представництва інтересів суб'єктів підприємницької діяльності.

Відповідно до статті 11 Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні», ТПП мають право:

- 1) проводити за дорученням державних органів незалежну експертизу проектів нормативно-правових актів з питань економіки, зовнішньоекономічних зв'язків, а також з інших питань, що стосуються прав та інтересів підприємців;

- 2) представляти і захищати законні інтереси членів палати у їх відносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також з іншими суб'єктами права;

3) надавати за дорученням українських та іноземних юридичних і фізичних осіб послуги, пов'язані із захистом їх прав та інтересів, відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України;

4) проводити на замовлення українських та іноземних підприємців експертизу, контроль якості, кількості, комплектності товарів (у тому числі експортних та імпорتنих) і визначати їх вартість [21].

В. В. Галуцько у своїх дослідженнях підкреслює, що ТПП виступають не тільки як представники інтересів приватних організацій, але й як каталізатори економічного та ділового розвитку [1]. Ця позиція знаходить підтримку в роботах Т. О. Коломоєць, яка додатково наголошує на важливості публічно-сервісної складової в діяльності торгово-промислових палат [13].

О. М. Вінник виділяє такі ключові елементи адміністративно-правового статусу ТПП: 1) порядок створення і припинення; 2) права, обов'язки та відповідальність; 3) внутрішня структура та порядок управління; 4) порядок взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування [5, с. 78].

Так, відповідно до статті 5 Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні», ТПП створюються за принципом добровільного об'єднання їх засновників [21]. Це підкреслює демократичний характер цих організацій та їх відмінність від органів державної влади.

Права ТПП передбачені у ст. 6 ЗУ «Про торгово-промислові палати в Україні», серед яких: організація взаємодії між суб'єктами підприємницької діяльності, координація їх взаємовідносин з державою, представлення та захист інтересів членів палати в державних органах тощо [21]. К. А. Возняковська зазначає, що широкий спектр прав ТПП свідчить про їх вагомий роль як інституцій громадянського суспільства у підтримці підприємництва [6, с. 724].

Обов'язки ТПП спрямовані на реалізацію завдань сприяння розвитку економіки України, її інтеграції у світову господарську систему, формування сучасних промислової, фінансової і торговельної інфраструктур тощо (ст. 3 ЗУ «Про торгово-промислові палати в Україні») [21].

Щодо відповідальності ТПП, то вона визначена у ст. 1 згаданого закону. ТПП несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями всім належним їм майном, на яке може бути звернене стягнення згідно законодавства. Держава не відповідає за зобов'язаннями палати [21]. На думку О. П. Подцерковного, майнова відокремленість ТПП та відсутність їх відповідальності перед державою є однією з важливих гарантій незалежності ТПП як самоврядних організацій [8, с. 126–127].

Що стосується порядку взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, то згідно зі ст. 4 Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні» держава сприяє торгово-промисловим палатам у виконанні їх статутних завдань, захищає їх права та законні інтереси, фінансує за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів участь торгово-промислових палат у реалізації державних та регіональних програм, спрямованих на соціально-економічний розвиток України [21].

Досліджуючи адміністративно-правовий статус ТПП, варто звернути увагу на наукову дискусію щодо їх ролі в системі суб'єктів адміністративного права. Так, А. С. Філіпенко розглядає ТПП як важливі інституції сприяння розвитку підприємництва та підкреслює їх недержавний характер [24]. З іншого боку, І. Л. Гурняк акцентує увагу на

важливій ролі ТПП у сфері зовнішньоекономічної діяльності та їх взаємодії з органами державної влади [10, с. 101].

На нашу думку, більш перспективною є позиція, яка розглядає ТПП як особливий вид суб'єктів адміністративного права, що поєднують ознаки недержавних самоврядних організацій та виконують важливі функції у сфері сприяння розвитку підприємництва та зовнішньоекономічної діяльності. Ця позиція дозволяє враховувати як недержавний характер ТПП, так і їх важливу роль у взаємодії з органами державної влади та реалізації державних програм економічного розвитку. Водночас ці організації виконують важливі функції у сфері сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків.

Загалом у науковій літературі існують різні підходи до визначення адміністративно-правового статусу ТПП. Так, А. Т. Комзюк наголошує на необхідності розширення предмета адміністративного права та включення до нього відносин, пов'язаних з діяльністю недержавних самоврядних організацій [14]. В. І. Курило дотримується більш консервативної позиції, вважаючи, що адміністративно-правовий статус ТПП обмежується лише тими відносинами, які виникають при здійсненні ними делегованих державних повноважень [19, с. 68].

В. В. Кочин, аналізуючи роль неприбуткових організацій, що отримують окремі державні повноваження, звертає увагу на складний статус громадських об'єднань, які мають делеговані владні функції. Учений наголошує, що організації з делегованими повноваженнями держави фактично опиняються у двоякому стані – вони водночас діють як складник громадянського суспільства та беруть участь у державно-управлінських процесах [16, с. 112].

Зі свого боку, І. В. Борисов акцентує на важливості чіткого законодавчого окреслення функцій палати, оскільки їх непропорційне розширення може вести до конкуренції з державними органами [4, с. 49]. Крім того, В. В. Остроумова зазначає, що ТПП дедалі активніше комунікують з органами виконавчої влади, беруть участь у здійсненні регуляторних функцій та отримують доступ до механізмів адміністрування зовнішньоекономічних операцій [20]. Дослідниця наголошує, що нині палати перетворюються на консолідатора ділової спільноти та партнера держави у процесах економічної модернізації [20, с. 158].

А. О. Галай акцентує на перевагах широкої автономії ТПП, оскільки, за його висновком, передача більшої частини регуляторних повноважень недержавним організаціям зменшує ризик бюрократизації та сприяє діловій активності. Учений зазначає, що у демократичному врядуванні ТПП можуть функціонувати як місток між владою та бізнесом, слугуючи інструментом прямої участі економічних суб'єктів у формуванні та реалізації державної політики [7, с. 71].

Як бачимо, у науковій літературі окреслюються дві умовні полярні позиції: перша, яку можна віднести до більш «державно-орієнтованої», підкреслює високий ступінь владних ознак, якими наділені палати, і наполягає на потребі посилення державного контролю та чіткого нормативного регулювання делегованих повноважень. Друга – умовно «самоврядна» – наполягає на необхідності якомога ширшої свободи для діяльності ТПП із мінімальним втручанням держави, аби палати могли повноцінно виконувати функцію розбудови бізнес-середовища та зміцнювати взаємодію підприємництва з органами влади. Відповідно, дослідження адміністративно-правового статусу ТПП передбачає детальне вивчення чинного законодавства з огляду на баланс між принципами державної регуляції

та самоврядності, які в ньому закладені.

Чинна законодавча база, що регламентує діяльність ТПП, як уже зазначалося, насамперед міститься у спеціальному Законі України «Про торгово-промислові палати в Україні» від 02.12.1997 р. № 671/97-ВР [21]. Стаття 1 цього Закону визначає, що ТПП – це недержавні неприбуткові самоврядні організації, створені на засадах членства для представлення інтересів своїх членів і для сприяння розвитку національної економіки, зовнішньоекономічних зв'язків, експорту та імпорту товарів, послуг і технологій [21]. Водночас згідно зі ст. 14-1 Закону про ТПП до сфери повноважень палат належать окремі адміністративні функції, серед яких – засвідчення форс-мажорних обставин, реєстрація окремих видів контрактів, організація діяльності міжнародного комерційного арбітражного суду тощо [21]. Фактично це означає, що ТПП виконують делеговані державою функції, і це надає їхньому статусу певної своєрідності. Адже, хоч вони формально не належать до системи органів державної влади, однак мають право видавати документи, які в окремих випадках можуть бути рівнозначні довідкам чи актам, виданим органами публічного управління. Таке поєднання приватно-правового і публічно-правового статусу породжує дискусію щодо оптимальних меж втручання держави в діяльність ТПП і навпаки – щодо меж самостійності палат у реалізації делегованих функцій.

У наукових публікаціях також звертається увага на те, що ТПП виконують функції з розвитку ділових послуг та інфраструктури, а це може бути визначено як «супровід підприємницької діяльності» шляхом надання кваліфікованих консультацій, проведення навчальних програм, підготовки персоналу, організації виставок, форумів тощо. Така діяльність прямо пов'язана з державною політикою щодо стимулювання експорту, залучення іноземних інвестицій та розширення ринків збуту для українських виробників. Адже держава зацікавлена у прискореному зростанні ВВП, підвищенні конкурентоспроможності продукції, нарощуванні експортного потенціалу і водночас обмежена у власних ресурсах. Тому делегування частини відповідних функцій ТПП дозволяє оптимізувати державне регулювання, спрямовуючи його на створення сприятливого правового середовища, тоді як палата володіє досвідом і потужним інструментарієм для реалізації конкретних заходів у бізнес-середовищі. Ця модель добре корелює з теорією «нового публічного управління» (New Public Management) [11], яка наполягає на тому, що держава в сучасних умовах мусить переходити від прямого контролю й жорсткої регламентації до формування стратегічних пріоритетів і критеріїв ефективності, а конкретні виконавські функції можуть виконувати незалежні або квазідержавні структури.

Додатковий вимір адміністративно-правового статусу ТПП розкривається в положеннях Конституції України, де на рівні принципів закріплено свободу об'єднань громадян (ст. 36), а також гарантується право кожного на здійснення підприємницької діяльності (ст. 42) в межах, визначених законом [15]. ТПП виникають з ініціативи суб'єктів приватного права з метою об'єднання і захисту їхніх інтересів, однак водночас отримують дозвіл від держави (через відповідні норми закону) на виконання таких специфічних дій, як засвідчення певних фактів із юридичним значенням. Згідно зі ст. 1 Закону про ТПП Україна може делегувати палатам додаткові функції, що пов'язані з веденням торговельних реєстрів, налагодженням зовнішньоекономічних зв'язків, експертизою походження товарів тощо [21]. З огляду на це виникає питання про природу такого делегування: чи є воно формою державно-громадського партнерства, чи своєрідною квазідержавницькою

діяльністю організації, що від імені держави виконує певні офіційні функції.

Аналіз норм Господарського кодексу України [9] та Цивільного кодексу України [25] свідчить, що законодавець не розглядає ТПП як суто приватні асоціації, адже вони поєднують у собі риси громадських об'єднань та самоврядних інституцій, покликаних регулювати конкретний сегмент господарських відносин, насамперед зовнішньоекономічну діяльність. Пункт про недержавні організації в системі господарювання (статті 85, 86 ГК України) [9] опосередковано підтверджує, що певні організації можуть здійснювати свої регулятивні функції у сфері господарської діяльності за згодою держави. У цьому контексті істотне значення мають також підзаконні акти, котрі деталізують порядок взаємодії ТПП із митними органами, із Міністерством юстиції, з іншими суб'єктами, що відповідають за правове регулювання економічних відносин. Для прикладу, підставою для засвідчення форс-мажорних обставин є наявність однієї або кількох обставин непереборної сили, перелічених у ст. 14-1 Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні» (редакція від 02.09.2014), а також тих, що визначені сторонами у договорі, контракті, угоді, типовому договорі чи встановлені законодавчими, відомчими або іншими нормативними актами, які настільки вплинули на зобов'язання, що унеможливили його виконання у визначений договором чи відповідними нормативними актами строк [23]. Вона чітко встановлює процедуру, за якою суб'єкти господарювання звертаються по відповідні сертифікати до ТПП. Таким чином, палата в цьому аспекті фактично виконує квазіміністерську функцію, адже надає офіційні документи з юридичним значенням, та її роль виходить за межі простого громадського об'єднання.

Слід зауважити, що подібні процеси делегування окремих функцій недержавним інституціям притаманні не лише Україні, а й багатьом іншим країнам світу. Наприклад, у Німеччині та Австрії існують системи торгових палат, які мають тісний контакт з урядовими структурами та реалізують низку завдань у сфері професійно-технічної освіти, просування національних виробників на зовнішні ринки, підтвердження різних видів сертифікацій тощо [2]. У таких правопорядках статус торгових палат може передбачати обов'язкове членство підприємців або додаткові публічні повноваження, тоді як держава здійснює системний контроль за дотриманням правових стандартів. Хоча в Україні ТПП не входить до державної системи управління, але має закріплені законом виняткові компетенції, серед яких засвідчення форс-мажору та видача сертифікатів про походження товарів. Це дає підстави стверджувати про наявність у ТПП делегованих владних елементів, які забезпечують реалізацію державної політики в окремих площинах економічної діяльності.

У Франції ТПП мають особливий статус у публічному праві й частково фінансуються за рахунок обов'язкових відрахувань від підприємницької діяльності, виконуючи водночас декілька «державних» функцій, у тому числі контрольні чи консультативні [26]. В Італії торгова палата діє як автономна установа публічного права з власною нормативною базою та компетенцією, але під загальним наглядом державних органів [27]. Натомість у США система торгових палат сформована переважно в приватно-правовому полі й орієнтується на інтереси членів палати та лобіювання їхніх позицій перед урядовими структурами [22, с. 12]. Проте американські палати теж можуть виконувати експертні функції й видавати рекомендації, що мають істотне значення, наприклад, у торговельних спорах. Українські ТПП, перебуваючи у стадії розвитку й пристосування до нових умов, мають орієнтуватися на найкращі світові практики, які забезпечують баланс

між незалежністю недержавних організацій і належною підзвітністю в рамках делегованих функцій.

У контексті цього розглянемо детальніше позиції науковців, які присвятили свої праці вивченню цієї проблематики та сформулювали власне бачення шляхів удосконалення законодавчого регулювання адміністративно-правового статусу ТПП. Так, В. В. Кочин наголошує, що ТПП діє як саморегульований суб'єкт, але в межах, визначених державою, виконуючи чітко окреслені законом завдання [16, с. 116]. Учений вважає, що найбільш ефективною є модель змішаного управління, де палати зберігають самостійність, але водночас перебувають під державним наглядом, щоб запобігти зловживанням чи викривленням економічних інтересів. У цьому контексті він пропонує запровадити чіткі критерії прозорості та підзвітності для ТПП, оскільки наділення їх владними інструментами автоматично породжує ризик корупційних чи лобістських дій [16, с. 105].

Натомість В. А. Кредісов дотримується думки, що держава має надавати ТПП якомога ширші повноваження, зберігаючи лише рамковий контроль, щоб не обмежувати ініціативу бізнес-середовища. Учений пропонує посилити участь ТПП в адміністративних процедурах, зокрема у виданні дозвільних документів чи експертних висновків, а також розглядає можливість долучення ТПП до формування державної регуляторної політики [17, с. 5]. І така позиція є цілком прийнятною, адже у межах такого підходу палати фактично стають повноправними партнерами держави у сфері публічного управління економікою. Перенесення частини регуляторних функцій на ТПП відповідає європейській практиці державно-приватного партнерства й стимулює відповідальність бізнес-спільноти перед суспільством. Водночас учений припускає, що державний контроль слід зосередити лише на питаннях національної безпеки, дотримання антимонопольного законодавства та ліквідації негативних зовнішніх ефектів [17]. Такий підхід викликав зауваження у більш консервативних науковців, які побоюються ослаблення ролі держави в регулюванні економіки та надмірного посилення приватних інтересів.

Інший вектор дискусії висвітлює Г. М. Болдир, котрий наголошує, що законодавча недосконалість процедури делегування функцій ТПП може призвести до колізій у випадках, коли палатам потрібно реалізувати свої повноваження в регіональному чи місцевому контексті [3, с. 39]. На думку науковця, необхідно забезпечити нормативну єдність процедур, за якими палати здійснюють такі дії, як засвідчення сертифікатів, встановлення регіональних контактів із міжнародними організаціями, проведення виставкових заходів тощо. Водночас дослідник вважає доцільним закріпити в законі порядок проведення державного аудиту діяльності палат, зосередженого на перевірці дотримання ними вимог щодо прозорості, особливо коли йдеться про платні послуги чи видачу дозвільних документів. Запровадження механізму аудиту забезпечить взаємну довіру між державою і ТПП, а також підвищить довіру з боку інвесторів і ділових кіл [3, с. 40]. При цьому дослідник позитивно оцінює загальні тенденції до збільшення самостійності палат, але застерігає, що відсутність належного контролю може призвести до діяльності, яка не завжди відповідає суспільним інтересам.

На противагу цьому, Ю. Д. Кунєв визнає необхідність збереження чіткої межі між державними органами та ТПП [18]. Учений наголошує, що надмірне перекладання функцій, притаманних винятково державному регулюванню, може спотворити мету діяльності палати і створити «групові монополії», коли палати використовуватимуть адміністративні важелі з користю для обмеженого кола підприємств. Науковець підкреслює, що формально

ТПП захищає інтереси всіх своїх членів, але практично, маючи розширені повноваження, може діяти на користь певних груп впливу, що суперечитиме принципам справедливого економічного середовища [18]. Тому державі слід уважно відстежувати, щоб діяльність палати не призвела до зловживання монопольним становищем, особливо в контексті видачі різноманітних сертифікатів і офіційних підтверджень. Водночас якість документів, які видають ТПП, має перевірятися або центральними органами виконавчої влади, або ж через судовий контроль.

Таким чином, і «державно-орієнтований», який закликає посилити нагляд за діяльністю палат, уніфікувати й уточнити нормативну базу делегування державних функцій, і «самоврядний», прихильники якого переконані, що державна регуляція повинна бути мінімальною, а ТПП треба надавати якомога ширші повноваження для ефективної реалізації завдань у ринковому середовищі, підходи визнають важливу роль ТПП у модернізації економіки та побудові партнерських відносин між бізнесом і державою, однак акценти розставляються по-різному.

Однак, на наш погляд, найбільш перспективним є збалансований підхід, який поєднує ідеї обох підходів. З одного боку, не можна заперечувати ефективність самоврядного характеру ТПП: надання палатам певних регуляторних функцій справді сприяє залученню професійної експертизи бізнес-спільноти та швидшому реагуванню на виклики в господарській сфері, оскільки такі організації краще розуміють практичні потреби підприємців. З іншого боку, зовсім без державного контролю відбувається ризик надмірного лобізму вузькокорпоративних інтересів. Тож оптимальним варіантом є модель, у якій ТПП мають повноваження з видачі низки офіційних документів (сертифікатів походження, підтверджень форс-мажорних обставин тощо), а також розвинені консультаційні повноваження у сферах зовнішньоекономічної діяльності та міжнародного співробітництва. Водночас держава, делегуючи їм ці функції, повинна встановлювати прозорі критерії підзвітності й механізми перевірки їхньої діяльності (наприклад, з боку міністерств, які формують економічну, податкову чи митну політику). Такий підхід забезпечить рівновагу між необхідною свободою ініціативи і збалансованою державною присутністю.

Окремо слід зауважити на значенні судової практики для уточнення адміністративно-правового статусу ТПП. Практика свідчить, що підприємства, які не погоджуються з діями чи рішеннями ТПП (наприклад, у питанні видачі або відмови у видачі сертифіката про форс-мажор), часто звертаються до суду.

У контексті воєнного стану та пов'язаних із цим обмежень у веденні господарської діяльності тема форс-мажорних обставин набуває особливої ваги. Засвідчення форс-мажору передбачає встановлення об'єктивних обставин, що унеможливають належне виконання договірних зобов'язань. Практика засвідчення форс-мажору ТПП широко застосовується, оскільки це суттєво позначається на господарських ризиках і може визнаватися в судах як доказ, здатний виключити відповідальність сторони договору за невиконання зобов'язання. Хоча суди наголошують, що така діяльність ТПП не є прикладом прямої владної компетенції, проте отримана від палати довідка чи сертифікат про обставини непереборної сили справляє вагомий юридичний ефект. Це своєрідна публічна послуга, яка за своїми наслідками не поступається нормативному впливу, адже інші учасники правовідносин – контрагенти, державні органи, банки тощо – зазвичай визнають цей документ. Формується т. зв. «паралельна» система доказів, котра хоч і не

кодифікована в адміністративному праві як владна процедура, однак є однією з форм публічного впливу в ринкових відносинах.

Адміністративні суди (відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [12]) визначають, чи можна вважати дії ТПП предметом адміністративного спору. Здебільшого суди визнають, що ТПП у такій частині виконує публічні повноваження, а отже, спори з приводу їх реалізації належать до юрисдикції адміністративних судів. Це ще раз підтверджує публічно-правову складову статусу ТПП, попри їхню формальну недержавність. Таким чином, судова практика надає додаткові аргументи тим дослідникам, які вважають, що ТПП необхідно розглядати як суб'єктів публічного управління в окремих аспектах їхньої діяльності.

У контексті цього, виходячи з чинного законодавства, позицій дослідників, пропонуємо адміністративно-правовий статус торгово-промислових палат тлумачити як комплекс гарантованих законом повноважень та обов'язків недержавних неприбуткових організацій, яким держава делегує право на здійснення окремих публічних (у тому числі експертних, арбітражних та реєстраційних) функцій у сфері зовнішньоекономічних і торговельних відносин, забезпечуючи при цьому їхню самоврядність та відповідальність за наслідки реалізації таких функцій.

Сутність цього визначення полягає в тому, що ТПП, не будучи суб'єктами владних повноважень у класичному розумінні, все ж виконують специфічні дії, які мають публічно-правовий характер і тягнуть за собою юридично значущі наслідки. Отже, адміністративно-правовий статус відображає «подвійну» природу палати: як самоорганізованої структури бізнес-спільноти та «квазідержавного» суб'єкта з делегованими правомочностями.

Щодо перспектив удосконалення чинного законодавства у цій сфері, можна відзначити, що деякі пропозиції вчених уже були частково враховані. Зокрема, були внесені зміни до Закону про ТПП у частині розширення переліку форс-мажорних обставин, а також уточнено порядок сплати за видачу сертифікатів. Проте питання підзвітності й контролю з боку держави, запобігання конфліктам інтересів, прозорості формування тарифів за послуги ТПП залишаються актуальними й недостатньо врегульованими на рівні підзаконних актів. У світлі євроінтеграційних процесів зростає потреба в узгодженні діяльності ТПП з нормами права Європейського Союзу, які регулюють функціонування торгово-промислових об'єднань, захист конкуренції та споживачів, а також загальні принципи свободи підприємництва. Водночас у контексті адміністративної реформи в Україні постає питання про можливість розширення участі ТПП у наданні адміністративних послуг. Деякі автори пропонують запровадити механізм «єдиного вікна» за участю ТПП, де суб'єкти господарювання могли б оперативно одержувати довідкові та дозвільні документи. Утім, така пропозиція потребує ґрунтовного аналізу, адже вимагатиме значних ресурсів з боку палат і чіткого нормативного визначення, які саме послуги вони можуть надавати та в якому порядку.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Адміністративно-правовий статус торгово-промислових палат в Україні є складним і багатогранним феноменом, обумовленим поєднанням приватно-правової природи та публічно-правових повноважень, що делегуються державою. Аналіз чинного законодавства, судової практики та наукових джерел свідчить, що держава у своїй взаємодії з ТПП намагається знайти оптимальний баланс між обома цими складовими, аби забезпечити ефективне партнерство з бізнесом, уникнувши при цьому можливих зловживань. Основні дискусійні лінії зводяться до

питання про те, скільки саме функцій слід делегувати палатам і які механізми контролю застосовувати. Частина науковців закликає до посилення державного нагляду й доопрацювання нормативної бази у напрямі деталізації, а інші вважають, що економічні свободи бізнесу та самоорганізація мають отримувати більш просторе поле для реалізації, а держава мусить тільки рамково стежити за дотриманням загальних правил чесної конкуренції. Зіставлення двох підходів дає підстави стверджувати, що уніфікованого рецепту тут немає, а досвід іноземних країн (де теж існують торгово-промислові палати з делегованими повноваженнями) свідчить, що успіх залежить від здатності узгодити інтереси всіх учасників господарського процесу та суспільства.

Таким чином найбільш перспективною є модель збереження за ТПП певних регуляторних і консультаційних повноважень із чітко виписаними критеріями підзвітності перед державою, прозорості та відкритості у наданні послуг, а також зі встановленням належних гарантій судового захисту прав і свобод суб'єктів господарювання. Це дасть змогу уникнути ризиків свавілля та надмірного лобізму, з одного боку, та сприятиме мобільній і професійній реалізації економічних функцій, з іншого. В умовах наростаючої ролі України в міжнародній торгівлі, активного розвитку зовнішньоекономічних відносин і наближення законодавства до стандартів ЄС роль торгово-промислових палат тільки зростатиме, а отже, наукова дискусія щодо оптимальних форм реалізації їхнього адміністративно-правового статусу триватиме й надалі, стимулюючи вдосконалення законодавства та управлінської практики.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо в аналізі ролі ТПП у забезпеченні прав і законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності, що відповідає загальній тенденції розвитку адміністративного права України в контексті пріоритетного забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Галуцько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін. Адміністративне право України: навчальний посібник / за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.
2. Александрова Б. В. Торгово-промислові палати як інституції стимулювання розвитку підприємництва: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03. Дніпропетровськ, 2016. 251 с.
3. Болдир Г. М. Моделі поведінки торгово-промислової палати як інформаційного агента в системі взаємодії бізнесу та влади. Вісник економічної науки України. 2009. № 1(15). С. 39-43.
4. Борисов І. В. Правове положення торгово-промислової палати України. URL: <https://ndipzir.org.ua/conference/2018/06/Borysov.pdf> (дата звернення: 12.02.2024).
5. Вінник О. М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення. Київ: Атіка, 2003. 352 с.
6. Возняковська К. А. Особливості діяльності торгово-промислової палати в Україні. Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 трав. 2017 р.). Одеса: Видавничий дім "Гельветика", 2017. Т. 2. С. 724-726.
7. Галай А. О. Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління: монографія. Київ: КНТ, 2015. 408 с.

8. Подцерковний О. П. Господарське право: підручник. 3-тє вид., допов. та перероб. Одеса: Фенікс, 2018. 616 с.
9. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 12.02.2024)
10. Гурняк І. Л. Торгово-промислові палати у системі зовнішньоекономічних зв'язків України: дис. ... канд. екон. наук: 08.05.01. Київ, 2004. 215 с.
11. Ковбасюк Ю. В. Державне управління: навч. посіб. Т. 2. Київ, Дніпропетровськ: НАДУ, 2013. 324 с. URL: [http://e-pidruchniki.com/content/2146\\_151\\_Riznovidi\\_derjavno\\_upravlinskih\\_tehnologii\\_ta\\_ih\\_sytnist.html](http://e-pidruchniki.com/content/2146_151_Riznovidi_derjavno_upravlinskih_tehnologii_ta_ih_sytnist.html) (дата звернення: 14.02.2024).
12. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/paran10081#n10081> (дата звернення: 14.02.2024).
13. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
14. Комзюк А. Т. Напрямки розвитку адміністративного права України в контексті пріоритетного забезпечення прав і свобод людини і громадянина. URL: <http://www.nbu.gov.ua> (дата звернення: 14.02.2024).
15. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 11.02.2024).
16. Кочин В. В. Непідприємницькі товариства як юридичні особи приватного права: монографія / за наук. ред. М. К. Галянтича. Київ: НДІ приватного права і підприємництва ім. акад. Ф. Г. Бурчака НАПрН України, 2013. 200 с.
17. Кредісов В. А. Система суспільно-економічних чинників функціонування підприємництва. Формування наукових відносин в Україні: зб. наук. праць. Київ, 2004. Вип. 3 (34). С. 3–9.
18. Кунєв Ю. Д. Адміністративне право: сучасний стан та перспективи розвитку в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 9. С. 161–166.
19. Курило В. І., Рамазанова У. В. Адміністративно-правові засади діяльності громадських об'єднань в Україні: монографія. Київ: НУБіП України, 2016. 222 с.
20. Остроумова В. В. Торгово-промислова палата України: підсумки та перспективи розвитку. Європейський вектор економічного розвитку. 2015. № 2. С. 158-165. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ever\\_2015\\_2\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ever_2015_2_16) (дата звернення: 14.02.2024).
21. Про торгово-промислові палати в Україні: Закон України від 02.12.1997 р. № 671/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 14.02.2024).
22. Солодковська Г. В., Аббасов М. Н. Домінанти розвитку торгово-промислових палат у світі. Економіка та суспільство. 2018. № 17. С. 11–17.
23. Торгово-промислова палата України: офіційний веб-сайт. URL: <https://ucci.org.ua/zaghal-na-informatsiia> (дата звернення: 14.02.2024).
24. Філіпенко А. С. Теоретико-правові засади адміністративно-правового статусу торгово-промислових палат в Україні. Правова просвіта. 2016. № 1. URL: <http://www.pravo.nauka.com.ua/?op=1&z=29> (дата звернення: 14.02.2024).
25. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 12.02.2024).

26. Chambre de commerce et d'industrie de Paris: site officiel. URL: <https://www.cci-paris-idf.fr/fr#1> (дата звернення: 14.02.2024).

27. Le Camere di Commercio: sito ufficiale. URL: <https://www.registroimprese.it/le-camere-di-commercio> (дата звернення: 14.02.2024).

УДК 349.2

DOI: 10.32751/2617-5967-2024-03-02

**Вишновецька С. В.**

д.ю.н., професор, завідувач кафедри  
цивільного права і процесу  
Національного авіаційного університету

### **ЗАХИСТ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ У ВИПАДКУ ЗМІНИ РОБОТОДАВЦЯ**

*Стаття присвячена висвітленню проблемних аспектів захисту прав працівників у випадку зміни роботодавця шляхом передачі суб'єкта господарювання. Актуальність проблеми визначає недосконалість термінології, змішування понять «зміна роботодавця» і «зміна власника юридичної особи». Тому важливою є гармонізація трудового права з корпоративним правом. Дослідження цієї проблеми побудоване на використанні насамперед формально-юридичного і порівняльно-правового методів, оскільки досвід ЄС наочно демонструє максимально дієві гарантії прав працівників у випадку зміни роботодавця.*

*На підставі дослідження чинного законодавства та практики його застосування, проєктного законодавства, експертних висновків і наукових праць обґрунтовано висновок про те, що конструкція «зміна власника підприємства, установи, організації» є недоречною, оскільки Директива Ради 2001/23/ЄС від 12 березня 2001 року про наближення законодавств держав-членів щодо захисту прав працівників у випадку передання підприємств або бізнесів чи частин підприємств або бізнесів не поширюється на випадки зміни власника підприємства, установи, організації, за яких роботодавець залишається без змін. З'ясовано, що у випадку зміни роботодавця трудові відносини продовжуються шляхом правонаступництва. Права і обов'язки за трудовими договорами, що існували до зміни роботодавця, переходять до правонаступника. Наголошується на тому, що захист прав працівників у випадку зміни роботодавця повинен будуватись на принципі стабільності трудових відносин. Найважливішою гарантією захисту прав працівників у разі зміни роботодавця є надання їм можливості залишитися в трудових відносинах з новим роботодавцем-набувачем на тих самих умовах, які були погоджені з попереднім роботодавцем-відчужувачем.*

*Зроблено висновок, що для дієвого захисту прав працівників важливим є встановлення конкретного розміру відповідальності роботодавця, якщо внаслідок передачі суб'єкта господарювання відбулися зміни умов праці не на користь працівника, які не були зумовлені економічними, технологічними, структурними чи організаційними причинами та призвели до припинення трудового договору. Також важливою гарантією захисту було б закріплення положення про те, що у разі передачі суб'єкта господарювання права і обов'язки за колективним договором, що існував між працівниками і відчужувачем,*