

ISSN 2617-9660

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4-2>

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ЦЕНТР  
СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ З ПИТАНЬ  
ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА  
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ  
ПЕРСОНАЛОМ



# **ЕКСПЕРТ: ПАРАДИГМИ ЮРИДИЧНИХ НАУК І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**EXPERT: PARADIGM OF LAW  
AND PUBLIC ADMINISTRATION**

№ 2 (4) – серпень 2019



Електронне наукове видання  
підготовлене у науковому партнерстві  
із Всеукраїнською Асамблеєю  
докторів наук з державного управління

Київ  
Видавництво Ліра-К  
2019

## Редакція

Головний редактор

*Романенко Євген Олександрович,*

доктор наук з державного управління, професор,  
проректор Міжрегіональної Академії управління  
персоналом, Президент Асамблеї докторів наук  
з державного управління України, Академік  
Міжнародної Кадрової Академії, Академії наук  
вищої школи та Української Технологічної  
Академії, Почесний доктор Національного інсти-  
туту економічних досліджень Грузії,  
Заслужений юрист України.

Заступники головного редактора:

*Федоренко Владислав Леонідович,*

доктор юридичних наук, професор,  
DrHb-доктор хабілітований наук правничих,  
заслужений юрист України

*Кислий Анатолій Михайлович,*

доктор юридичних наук, професор

*Жукова Ірина Віталіївна,*

кандидат наук з державного управління,  
доцент

Видається з листопада 2018 року

Періодичність: 12 разів на рік + спецвипуск

Друкується за рішенням Вченої ради

Науково-дослідного центру судової експертизи  
з питань інтелектуальної власності Міністерства  
юстиції України

(Протокол № 15 від 15.08. 2019)

Видання включено до Google Scholar, а, також,  
до міжнародних наукометричних баз: Turkish  
Education Index (Турція), Polish Scholarly  
Bibliography (Польща), Eurasian Scientific  
Journal Index, ResearchBib.

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,  
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція  
залишає за собою право на незначне редагування  
і скорочення (зі збереженням авторського сти-  
лю та головних висновків). Редакція не завжди  
поділяє думки авторів та не несе відповідаль-  
ність за надану ними інформацію. Матеріали  
подано в авторській редакції.

Передрук – тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії:

вул. Фрометівська, 2, м. Київ, 03039

E-mail: [irina\\_pravo@ukr.net](mailto:irina_pravo@ukr.net)

<http://maup.com.ua/ua/ekspert.html>

Адреса видавництва:

«Видавництво Ліра-К»

Свідоцтво № 3981, серія ДК.

03115, м. Київ, вул. Ф. Пушиної, 27, оф. 20-22

тел./факс (044) 247-93-37; 228-81-12

Сайт: [lira-k.com.ua](http://lira-k.com.ua), редакція: [zv\\_lira@ukr.net](mailto:zv_lira@ukr.net)

## Editorial

Editorial in Chief

*Romanenko Yevgen Oleksandrovych,*

Doctor of Science in Public Administration,  
Professor, Vice-Rector of the Interregional  
Academy of Personnel Management, President  
of the Assembly of Doctors of Science in Public  
Administration of Ukraine, Academician  
of International Personnel Academy, Academy  
of Higher Schools and Ukrainian Technological  
Academy, Honorary Doctor of Economics and  
National Studies of Ukraine

Honored Lawyer of Ukraine Deputy Editors:

*Fedorenko Vladislav Leonidovich,*

Doctor of Law, Professor, DrHb-Doctor  
Habilitation Law Sciences, Honored Lawyer  
of Ukraine

*Kisliy Anatoliy Mikhailovich,*

Doctor of Law, Professor

*Iryna Vitaliivna Zhukova,*

Candidate of Sciences in Public Administration,  
Associate Professor

Published from november 2018

Pereodisity: 12 times on a year + one

Published according to the decision of the  
Academic Council of the Research Center for  
Forensic Examination on Intellectual Property of  
the Ministry of Justice of Ukraine  
(Protocol No. 15 from 15.08. 2019)

The publication is included in Google Scholar,  
as well as in international scientific databases:  
Turkish Education Index (Turkey), Polish  
Scholarly Bibliography (Poland), Eurasian  
Scientific Journal Index, ResearchBib.

The authors are responsible for the content,  
accuracy of the facts, quotes, numbers. The  
editors reserves the right for a little change and  
reduction (with preservation of the author's  
style and main conclusions). Editors can not  
share the world views of the authors and are not  
responsible for the information provided. Materials  
filed in the author's edition.

Reprinting – with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board:

street Frometovskaya, 2, Kiev, 03039

mail: [irina\\_pravo@ukr.net](mailto:irina_pravo@ukr.net)

<http://maup.com.ua/ua/ekspert.html>

Address of the editorial:

«Publishing House Lyra-K»

Certificate number 3981, series DK.

03115, Kyiv, street. F. Pushina, 27, of. 20-22

tel / fax (044) 247-93-37; 228-81-12

Website: [lira-k.com.ua](http://lira-k.com.ua), editorial: [zv\\_lira@ukr.net](mailto:zv_lira@ukr.net)

**Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління** : електронне наукове  
видання : збірник. – 2019. – № 2 (4) – серпень. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2019. –  
248 с.

*Головний редактор:*

**Романенко Євген Олександрович** – доктор наук з державного управління, професор, проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, Президент Асамблеї докторів наук з державного управління України, Академік Міжнародної Кадрової Академії, Академії наук вищої школи та Української Технологічної Академії, Почесний доктор Національного інституту економічних досліджень Грузії, Заслужений юрист України.

*Заступники головного редактора:*

**Федоренко Владислав Леонідович** – доктор юридичних наук, професор, DrHb-доктор хабілітований наук правничих (Польська академія наук), заслужений юрист України, директор Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України.

**Кислий Анатолій Михайлович** – доктор юридичних наук, професор, директор Навчально-наукового інституту права Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**Жукова Ірина Віталіївна** – кандидат наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом Міжрегіональної Академії управління персоналом, виконавчий директор Президії громадської організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління».

#### **Члени редакційної колегії з державного управління:**

**1. Воротін Валерій Євгенович** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач відділу комплексних проблем державотворення Інституту законодавства Верховної Ради України.

**2. Гурковський Володимир Ігорович** – доктор наук з державного управління, старший дослідник, професор кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України, перший заступник директора ВГО «Центр дослідження проблем публічного управління».

**3. Кіслов Денис Васильович** – доктор наук з державного управління, доцент, член-кореспондент Української академії наук, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**4. Кринична Ірина Петрівна** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**5. Міхальський Томаш** доктор наук, доцент кафедри географії регіонального розвитку Гданського університету, Гданськ, Польща.

**6. Сурай Інна Геннадіївна** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України.

**7. Тимощик Лілія Павлівна** – кандидат економічних наук, Вчений секретар Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, судовий експерт, оцінювач.

**8. Якимчук Аліна Юріївна** – доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування.

**9. Яровой Тихон Сергійович** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**10. Акімова Людмила Миколаївна** – доктор наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**11. Новак-Каляєва Лариса Миколаївна** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інсти-

туту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**12. Орлова Наталія Сергіївна** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету.

#### Члени редакційної колегії з права:

**13. Ануфрієв Микола Іванович** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**14. Вечорек Лешик** – доктор хабілітований наук правничих, директор Інституту судових експертиз ім. проф. доктора Яна Зегна в Кракові Міністерства справедливості Польщі (Польща).

**15. Дорохіна Юлія Анатоліївна** – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**16. Заросило Володимир Олексійович** – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**17. Кайдашев Роман Петрович** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**18. Кислий Анатолій Михайлович** – доктор юридичних наук, професор, дирек-

тор Навчально-наукового інституту права Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**19. Козаченко Олександр Іванович** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**20. Литвиненко Віктор Іванович** – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**21. Муравйов Кирило Володимирович** – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**22. Фатхутдінов Василь Гайнулович** – доктор юридичних наук, начальник головного управління Пенсійного фонду України у Київській області.

**23. Яскернія Єжі** – доктор хабілітований наук правничих, професор звичайний, декан відділення права, адміністрування та управління Університету Яна Кохановського в Кельце (Польща).

*Editor in Chief:*

**Romanenko Yevgen Oleksandrovych** – Doctor of Science in Public Administration, Professor, Vice-Rector of the Interregional Academy of Personnel Management, President of the Assembly of Doctors of Science in Public Administration of Ukraine, Academician of International Personnel Academy, Academy of Higher Schools and Ukrainian Technological Academy, Honorary Doctor of Economics and National Studies of Ukraine.

*Deputy Editors:*

**Fedorenko Vladislav Leonidovich** – Doctor of Law, Professor, Director of the Scientific Research Center of Forensic Examination from the questions of Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine.

**Kisliy Anatoliy Mikhailovich** – Doctor of Law, Professor, Director of the Educational and Research Institute of Law of the Interregional Academy of Personnel Management.

**Zhukova Iryna Vitaliivna** – Ph.D. in Public Administration, assistant professor, Head of the Department of Professional Education and Management of the educational institution of the Interregional Academy of Personnel Management, Executive Director of the Presidium of the Civic Organization «Ukrainian Assembly of Doctors of Science in Public Administration».

**Members of the editorial board of Public Administration:**

**1. Vorotin Valery Yevgenyovych** – Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Head of the Department of Complex Problems of State Building of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine.

**2. Gurkovsky Volodymyr Igorevich** – Doctor of Sciences in Public Administration, Senior Researcher, Professor of the Department of Information Policy and Digital Technologies of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, First Deputy Director of the Center for Research on Public Administration Problems. vladimir.

**3. Kislov Denis Vasilevich** – Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Corresponding Member of the Ukrainian Academy of Sciences, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Human Resources Management.

**4. Krynychna Iryna Petrivna** – Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Public Administration and Local Government of the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration

of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**5. Michalski Tomasz** Doctor of Science, Associate Professor, Department of Geography, Regional Development, Gdansk University, Gdansk, Poland.

**6. Suray Inna Gennadyevna** – Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Professor of Public Administration and Public Service at the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**7. Timoschik Liliya Pavlivna** – Candidate of Economic Sciences, Scientific Secretary, Scientific and Research Center for Shipboard Expertise, Power Supply and Telecommunications Ministry of Justice of Ukraine, Shipboard Expert.

**8. Yakymchuk Alina Yurievna** – Doctor of Economics, professor, professor of the Department of Public Administration, Documentation and Information Activity of the National University of Water Management and Nature Management.

**9. Yarovoi Tikhon Sergeevich** – Ph.D. in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the

Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

**10. Akimova Liudmyla Nikolaevna** – Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

**11. Novak-Kalyaeva Larisa Nikolaevna** – Doctor of Sciences in Public Administration,

associate professor, professor of the Department of Public Administration of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**12. Orlova Nataliia Sergeevna** – Doctor of Sciences in Public Administration, professor, professor of the Department of Public Administration and Management of Kyiv National Trade and Economics University.

#### Members of the editorial board:

**13. Anufriev Nikolai Ivanovich** – Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Administrative, Financial and Banking Law of the Interregional Academy of Personnel Management.

**14. Vychorek Lesik** – doctor habilitated, Director of the Institute of forensic examinations named after them. Prof. Dr. Jan Zegn in Cracow, Ministry of Justice of Poland (Poland).

**15. Dorokhina Juliia Anatolievna** – Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Security Management, Law Enforcement and Anticorruption Activities of the Interregional Academy of Personnel Management.

**16. Zarosylo Volodymyr Olexijovych** – Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Management of Security, Law Enforcement and Anti-Corruption Activity of the Interregional Academy of Personnel Management.

**17. Kaydashev Roman Petrovich** – Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Administrative, Financial and Banking Law of the Interregional Academy of Personnel Management.

**18. Kisly Anatoly Mikhailovich** – Doctor of Law, Professor, Director of the

Educational and Research Institute of Law of the Interregional Academy of Personnel Management.

**19. Kisly Anatoly Mikhailovich** – Doctor of Law, Professor, Director of the Educational and Research Institute of Law of the Interregional Academy of Personnel Management.

**20. Kozachenko Oleksandr Ivanovich** – Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher, Professor of the Department of the Department of Security Management, Law Enforcement and Anticorruption Activities of the Interregional Academy of Personnel Management.

**21. Muraviov Kyrylo Volodymyrovych** – Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Administrative, Financial and Banking Law of the Interregional Academy of Personnel Management.

**22. Fatkhutdinov Vasyl Hajnulovitch** – Doctor of Law, Head of the Main Department of the Pension Fund of Ukraine in the Kyiv region.

**23. Yaskernia Jerzy** – Dr. Hab, poff. zw., dean of law department, administration and management of the University of Yana Kokhanovsky in Kielce (Poland).

## Державотворення і правотворення

**Батанов Олександр Васильович**  
Конституційно-правове забезпечення експертного супроводу законодавчої діяльності у сфері протидії дискримінації ..... 11

### **Калиновський Богдан Валерійович**

Теоретичні та правові основи нормотворчої діяльності місцевої влади в Україні ..... 25

### **Нестерович Володимир Федорович**

Поняття та види джерел виборчого права України ..... 39

## Криміналістика і судова експертиза

**Федоренко Владислав Леонідович**  
**Андрєєв Віктор Олександрович**  
Присяга судового експерта та присяги державного службовця в Україні: порівняльно-правовий аналіз ..... 59

## Судова експертиза об'єктів інтелектуальної власності

**Адлер Олександр Григорович**  
**Зубач Олена Іванівна**  
Особливості стандартизації термінології (визначень) судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності в Україні ..... 73

**Дідоборц Віктор Анатолійович**  
Проблематика визначення збитків в сфері інтелектуальної власності, на прикладі використання методу заміщення ..... 83

**Кісіль Наталія Валеріївна**  
Доказування плагіату наукових творів: судова практика та експертні технології ..... 92

## Функціонування і розвиток механізмів державного управління

**Павлов Сергій Сергійович**  
Сучасні надзвичайні ситуації як об'єкти публічного управління в Україні ..... 107

**Порайко Устим Миколайович**  
Зовнішні запозичення та фінансова допомога як об'єкти державного управління в Україні ..... 119

## Концептуальні засади державної служби

**Малюга Анжела Володимирівна**  
Механізми забезпечення реалізації рівного права громадян України на доступ до державної служби: поняття, зміст, структура ..... 128

**Пугач Вікторія Геннадіївна**  
Метаморфози управлінського класу сучасної держави ..... 138

## Регіональне управління та місцеве самоврядування

**Бень Ярослав Віталійович**  
Модернізація механізмів модернізації демократії участі в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні ..... 146

**Чайковський Михайло Євгенович**  
**Ковтун Олександр Сергійович**  
Суперечності розвитку регіонів: децентралізація та периферизація ..... 159

**Мартиненко Володимир Федорович**  
Замкнений цикл місцевого самоврядування: основні поняття ..... 170

**Сак Юрій Анатолійович**  
Сучасні шляхи реалізації політико-адміністративного реформування системи публічного управління .... 180

**Тодорова Ольга Леонтіївна**  
Державна політика регіонального розвитку як вид багаторівневої публічної політики..... 194

**Державне управління в галузі освіти**

**Козаков Володимир Миколайович**  
**Найдьонов Іван Миколайович**  
Змістові аспекти управлінської компетентності керівника освітньої організації ..... 208

**Сучасні технології управління в державі**

**Каршиєва Альона Іванівна**  
Медіація у системі надання соціальних послуг..... 220

**Лаврук Олександр Валерійович**  
Державна інноваційна політика розвитку тваринництва ..... 229

**Назаренко Марина Олександрівна**  
Проблеми трудової міграції в Україні ..... 238



## ДОРОГІ ЧИТАЧІ!



Частина матеріалів поточного номера видання «Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління», сторінки якого ви розкрили, присвячена питанням однієї із базових галузей науки публічного урядування та законодавчому регулюванню судово-експертної діяльності в Україні. Слід зазначити, що, сьогодні, відбуваються певні зміни, новачії організаційного характеру у діяльності спеціалізованих установ судових експертиз, що потребують наукового висвітлення та професійного обговорення. На мою думку, розвиток судової експертології як науки є цілком виправданим, адже розвиток демократії та забезпечення прав людини в Україні потребує комплексного реформування системи органів влади, управління, при цьому, робота судового експерта не є винятком.

**З повагою,  
Головний редактор, доктор наук  
із державного управління, професор,  
Заслужений юрист України**

У номері видання аналізується суть феноменів периферизації регіонів та централізації людських ресурсів, що суперечать процесам децентралізації в Україні. З'ясовано основні причини міграції трудової сили в Україні, що є вкрай небезпечним для розвитку нашої країни. Досліджено теоретичні питання виникнення управлінського ризику у надзвичайних ситуаціях як об'єкту системи публічного управління за умов сучасних перетворень всієї управлінської моделі в Україні та багато іншого.

Запрошую до обміну думками усіх зацікавлених фахівців із питань державного управління і права. Дозвольте висловити надію, що тематика статей, що освітлюється в журналі виявиться корисною у вашій науковій та практичній діяльності на благо поліпшення якості роботи владних інституцій в Україні.

Користуючись нагодою, вітаю зі святом Дня Незалежності. 24 серпня це день нашої слави і честі, пам'яті про минуле і гордості за сьогоднішній день. Український народ мужньо захищав свою Батьківщину від загарбників. Через війни та розруху, через кров і сльози багатьох поколінь ми йшли до своєї Незалежності. За останні роки багато що змінилося: і країна, і люди, які живуть в ній. Незмінним залишилося бажання кожного з нас жити у вільній, мирній і самодостатній державі. Хай у кожному домі, кожній родині буде щастя, здоров'я і благополуччя.

Процвітання нашій рідній Україні!

**Є.О. Романенко**

## ДОРОГІ ДРУЗІ ТА КОЛЕГИ!



***Щиро вітаю Вас із Днем Незалежності України!***

***З нагоди цього важливого для нашої держави і суспільства свята прийміть щирі привітання та побажання дієво утверджувати своєю працею ідеали і цінності верховенства права, повсякденно захищати права та свободи людини, зміцнювати економічний, оборонний, науковий і культурний потенціали нашої України.***

У черговому номері видання «Експерт: парадигми юридичних наук

і державного управління» значна увага приділена аналізу організаційно-правових аспектів функціонування інститутів присяги судового експерта та обґрунтуванню шляхів і напрямів їх удосконалення у соціально-економічних реаліях сьогодення. Розглянуто теоретичні та правові основи діяльності органів місцевої влади в частині розробки, прийняття та реалізації актів місцевої влади в Україні. Досліджено проблеми забезпечення принципів рівності та протидії дискримінації та конституційно-правове забезпечення експертного супроводу законодавчої діяльності у цій сфері, висвітлено інші важливі питання судової експертизи, національного державотворення та правотворення.

Принагідно висловлюємо слова вдячності авторам цікавих і змістовних матеріалів, опублікованих у цьому номері журналу та запрошуємо до подальшого наукового дискурсу з проблем теорії та практики права і публічного управління в наступних випусках видання «Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління».

**З повагою,  
заступник Головного редактора,  
доктор юридичних наук, професор,  
директор НДЦСЕ з питань  
інтелектуальної власності Мін'юсту,  
Заслужений юрист України**

**В.Л. Федоренко**

УДК 342.52

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4-2-11-24>

**Батанов Олександр Васильович,**

*доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 01001, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4  
тел.: +38-(044)-278-51-55, email: batanov\_olexandr@ukr.net*

*ORCID : 0000-0002-0239-4539*

---

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКСПЕРТНОГО СУПРОВОДУ ЗАКОНОДАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ДИСКРИМІНАЦІЇ

**Анотація.** У публікації комплексно досліджуються проблеми теорії та практики забезпечення принципів рівності та протидії дискримінації та конституційно-правове забезпечення експертного супроводу законодавчої діяльності у цій сфері. Аналізуються основні акти національного законодавства, в яких проголошуються ці принципи, а також відповідні сучасні законопроектні ініціативи.

Відзначається, що експертиза закону або законопроекту передбачає науковий аналіз і оцінку з точки зору його змісту і форми спеціальними науково-консультативними підрозділами, вченими-експертами і їх групами. При цьому, її основними завданнями та цілями є насамперед вдосконалення законодавства та усунення прогалин у прийнятих нормативних актах.

Найважливішими принципами експертної діяльності у ході забезпечення законодавчого процесу є, зокрема, верховенство права та законність, дотримання конституційних прав та свобод людини і громадянина; інституційна та функціональна незалежність суб'єкта експертної діяльності; об'єктивність та науковість експертизи, обґрунтованість і достовірність зроблених висновків; всебічність і повнота досліджень, що проводяться з використанням сучасних досягнень науки і техніки; відсутність конфлікту інтересів у процесі експертної діяльності; відповідальність екс-

пертів, з одного боку, та необхідність врахування думки експерта у процесі законотворення суб'єктами законодавчої ініціативи, з іншого боку.

Наводиться класифікація та систематизація основних видів досліджуваних експертиз. За суб'єктам, які проводять експертизу виділяються парламентські структури (наприклад, комітети Верховної Ради України, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України тощо), які традиційно здійснюють правову, лінгвістичну експертизу; органи виконавчої влади, насамперед, профільні міністерства, відповідальні за реалізацію державної політики у певному напрямку, та які здійснюють фінансово-економічну, екологічну, антикорупційну, антидискримінаційну, педагогічну експертизи; Рахункова палата, яка може здійснювати фінансово-економічну та соціально-економічну експертизи; інститути громадянського суспільства, насамперед, наукові установи та навчальні заклади, які, насамперед, здійснюють наукову, науково-технічну, громадську експертизи.

За стадіями законодавчої діяльності можна виділяти експертну діяльність на стадії підготовки концепції законопроекту (громадська, наукова), на стадії підготовки тексту законопроекту (громадська, наукова, правова), на стадії підготовки до першого читання (правова, лінгвістична, антикорупційна, антидискримінаційна, гендерна, громадська, наукова, екологічна, фінансово-економічна, педагогічна); на стадії підготовки до другого читання (правова, лінгвістична, антикорупційна, експертизи, проведені суб'єктами законодавчої ініціативи та органами виконавчої влади); на стадії підготовки до третього читання (правова, лінгвістична, антикорупційна, антидискримінаційна, гендерна, фінансово-економічна); на стадії підписання законопроекту Президентом України (всі необхідні види експертизи).

Залежно від обов'язковості проведення експертизи законопроекту можна виділяти обов'язкові (правова, лінгвістична, антикорупційна, фінансово-економічна), факультативні (наукова, громадська), необхідність, яких точно зазначена в законі (екологічна, педагогічна, гендерна, антидискримінаційна).

Розглядаються основні проблеми антидискримінаційного законодавства та законодавчої регламентації принципів рівності та протидії дискримінації. Доводиться, що конституційне-правове регулювання експертного забезпечення законотворчого процесу у сфері протидії дискримінації в Україні є недостатнім, фрагментарним, або повністю відсутнім вимагає свого удосконалення.

**Ключові слова:** законодавство, законодавча діяльність, експертна діяльність, дискримінація, права людини, рівність.

**Batanov Olexandr Vasilyevich,**

*Doctor of Laws, Professor, Leading Researcher at the Department of Constitutional Law and Local Self-Government, Institute of State and Law named after V.M. Koretskogo of the National Academy of Sciences of Ukraine, 01001, Kyiv, 3 Trokhsvyatitelskaya St., 4 tel .: + 38-(044)-278-51-55, email: batanov\_olexandr@ukr.net*

ORCID: 0000-0002-0239-4539

---

## **CONSTITUTIONAL AND LEGAL SUPPORT OF EXPERT SUPPORT OF LEGISLATIVE ACTIVITY IN THE FIELD OF COUNTERING DISCRIMINATION**

**Abstract:** The problems of theory and practice of ensuring the principles of equality and anti-discrimination and constitutional and legal support of expert support of legislative activity in this area are considered. It is argued that the issue of equality and the prohibition of discrimination is a large-scale and complex branch of theoretical discussions and practical policy. These issues can not be separated from other thematic areas, such as civic integration, multiculturalism, overcoming and eliminating various phobias, developing intercultural dialogue, reconciliation and tolerance.

It analyzes the main acts of the national legislation, which proclaim these principles, as well as relevant modern legislative initiatives. The main issues of anti-discrimination legislation and legislative regulation of the principles of equality and anti-discrimination are considered. The arguments are made that anti-discrimination legislation in Ukraine is predominantly declarative, contradictory and fragmented. The main factors of subjective and objective nature that determine the low level of legislative initiatives in the field of countering discrimination are analyzed.

It turns out that expert support of legislative activity and legislative process as a whole becomes the most important mechanism for preventing gaps in the system of legislation, avoiding legal conflicts, eliminating defects, legislative abnormalities and erroneous norms, combating corruption, etc. This is essential in anti-discrimination processes. According to foreign experience, expert activity plays a huge role in terms of the effectiveness of the legislative process. High activity and participation of civil society institutions in the implementation of anti-discrimination expertise, especially academics, independent experts, media representatives, NGOs, various associations of human rights activists, etc. are noted.

It is concluded that the constitutional and legal regulation of expert support of the legislative process in the field of combating discrimination in Ukraine is insufficient. It is proved that the facultative nature of the re-

sults of scientific legal expertise leads to a decrease in the role and weight of legal science in the process of creating legal norms. Indeed, despite some contradictions and fragmentation, the domestic doctrine in the field of countering discrimination far outstrips the development of anti-discrimination legislation. It seems that this is one of the reasons for the poor quality and inefficiency of some of the laws. The participation of lawyers in the early stages of the lawmaking procedure is one of the important guarantees of the quality and preconditions for anti-discrimination legislation.

**Keywords:** legislation, legislative activity, expert activity, discrimination, human rights, equality.

**Постановка проблеми.** Проблематика конституційно-правового забезпечення та реалізації принципу рівності та заборони дискримінації є складною, багатогранною, методологічно актуальною та практично значущою, що пов'язано з прагненням сучасної конституційної юриспруденції вийти на нові горизонти сприйняття конституційно-правової реальності. Адже одним із пріоритетних завдань держави щодо забезпечення сталого розвитку, відкритого громадянського суспільства, інтеграції України до світової спільноти є вдосконалення роботи з основних напрямів реалізації та захисту прав людини, які визначають зміст та спрямованість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Філософські, соціальні, політичні та правові аспекти принципу рівності та заборони дискримінації в останні роки набули широкого визнання як у загальнотеоретичному дискурсі, так і в рамках галузевих юридичних

наук, підтвердженням чому є праці В. С. Гербут, Д. А. Гудими, О. П. Васильченко, Д. О. Вовка, Г. С. Журавльової, І. О. Кресіної, О. Л. Львової, М. О. Медведєвої, Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко, З. П. Равлінко, О. М. Рудневої, Я. К. Товпеко, О. О. Уварової та ін.

**Мета статті** полягає у розкритті концептуальних проблем конституційно-правового забезпечення реалізації принципу рівності та протидії дискримінації, а також експертного супроводу законодавчої діяльності у цій сфері.

**Основні результати дослідження.** У світовій практиці інституціоналізація та конституювання принципу рівності та заборони дискримінації протягом всієї еволюції соціально-політичної організації є суперечливим та неоднозначним процесом, який породжує численні стереотипи, комплекси, негативні установки та конфліктогенні ситуації. Конституційно-правова регламентація прав відповідних соціальних груп, які зазнавали дискримінації та щодо яких порушувався прин-

цип рівності носила фрагментарний та вкрай суперечливий характер, переважно методом тотального ігнорування або через призму їх протиставлення правам більшості. По суті, десь до XIX ст. відповідні соціальні групи репрезентувалися у конституційно-правовому вимірі з позиції прав більшості, виключно за логікою ворожих, асоціальних, девіантних явищ та процесів, яких офіційні інституції ігнорували та цілеспрямовано відкидали на позиції соціальних аутсайдерів та підпорядкованих суб'єктів, відмовляючи, тим самим, у праві на самобутність та громадянську, політичну та соціально-культурну самоідентифікацію. Як правило, демонізація відповідних соціальних груп населення за ознаками статі, раси, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, віросповідання, віку або іншими ознаками супроводжувалася використанням широкого спектру дискримінаційних практик – від психологічного впливу до фізичного насилля – інквізиція, патріархат, ксенофобія, сексизм, гетеросексизм, віктимізація жінок, ейджизм, расизм, андроцентризм, сегрегація, інші форми дискримінації, що підривають демократичні засади і межують з загрозою людському життю.

Протягом останніх років вже частково сформовано законодавчу базу з питань рівності та заборони дискримінації, утворено центральні органи виконавчої влади та консультативно-дорадчі органи при Президентові України, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері рівно-

сті та заборони дискримінації, запроваджено механізм підтримки та захисту осіб, які зазнають дискримінації тощо. Хоча тут також виникає низка питань, оскільки трудове законодавство та право соціального забезпечення не позбавлено численних дискримінаційних положень або надмірних позитивних зобов'язань держави, які не є співмірними із соціально-економічними можливостями держави. Це викликає надмірні очікування у багатьох громадян, що стосується соціального захисту, зокрема, щодо доступу до матеріальних благ, надання пільг чи інших привілеїв. Так, незважаючи на наявність профільних законів України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [1], «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [2], «Про запобігання та протидію домашньому насильству» [3] тощо, їх норми залишаються переважно декларативними через низьку обізнаність осіб, які традиційно зазнають дискримінації, із національним законодавством та, особливо, міжнародними стандартами у сфері захисту від різних форм дискримінації; сприйняття міжнародних стандартів прав людини як абстрактних конструкцій, які не пропонують конкретних моделей вирішення реальних життєвих ситуацій, невміння практикуючих юристів (насамперед, суддів, прокурорів, поліцейських та ін.) не лише застосовувати антидискримінаційні стандарти, а й ідентифікувати ті випадки, коли порушення прав та законних інтересів особи є результатом дії дискримінацій-

них положень законодавства або положень законодавчих актів, які на практиці призводять до дискримінаційних наслідків тощо.

У цілому вітчизняний досвід конституційно-правової регламентації прав людини, практика конституційної правореалізації та конституційного правокористування у цій сфері, а також доктринального супроводу цього процесу, свідчать, що, зокрема ЛГБТКІ-спільнота, яка традиційно зазнає дискримінації, в Україні займає маргінальне положення не тільки у політичній та соціально-культурній сфері, але й сучасному академічному дискурсі, на що ми вже неодноразово звертали увагу. В Україні інтерес до даної тематики особливо загострився останніми роками, набуваючи особливого звучання в політичній сфері, в аспекті законодавчих ініціатив (наприклад, законопроектів № 0945 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів» (щодо захисту прав дітей на безпечний інформаційний простір)» [4], № 10290 «Про заборону спрямованої на дітей пропаганди гомосексуалізму» [5], № 8442 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту суспільної моралі та традиційних сімейних цінностей» [6], № 9183 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту суспільної моралі та традиційних сімейних цінностей» [7]), а також взаємовідносин між різними політичними силами, правозахисними громадськими організаціями та рухами тощо.

Більш того, як свідчать соціологічні дослідження, існує високий рівень дискримінаційного фону в Україні, і випадкам дискримінації можуть бути піддані не лише представники ЛГБТКІ-спільноти, а і все інше населення. Українське суспільство демонструє вкрай високий рівень гомофобії щодо представників ЛГБТКІ-спільноти – у переважній більшості громадян залишається упереджене стереотипне сприйняття сексуальних меншин. Негативне ставлення населення зумовлене стереотипним мисленням, що гомосексуальність – протиприродне явище, браком поінформованості, релігійною пропагандою [8].

Не менш складним та суперечливим у теоретичному та прикладному значенні, є питання реалізації принципу гендерної рівності, вирішення яких є своєрідним детектором демократичності та цивілізованості суспільства. У числі ключових викликів та можливостей в питаннях гендерної рівності в Україні: сприяння впровадженню гендерного підходу у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посилення ролі територіальних громад у цьому напрямку; впровадження гендерної перспективи у політиці на центральному та, особливо, регіональному і місцевому рівнях; забезпечення доступу до державної та муніципальної політики для всіх громадян, що має впливати та повсякденне життя жінок і чоловіків; подолання гендерних стереотипів у територіальних громадах та сприяння гендерній рівності у ло-



кально-регіональному вимірі функціонування соціуму; розробка та реалізація стратегій гендерної рівності та впровадження гендерного підходу у різноманітних аспектах життя територіальних громад сіл, селищ, міст тощо. Адже, незважаючи на те, що жінки в Україні де-юре мають рівні права з чоловіками, де-факто вони продовжують зазнавати дискримінації, зокрема і в політичній сфері, оскільки недостатньо представлені на рівні прийняття політичних рішень [9]. Щоправда, на відміну від національного рівня, ситуація з представленістю жіночого досвіду на місцевому рівні є дещо кращою та такою, що має позитивну тенденцію, але у цілому проблематика гендерної рівності в Україні як в цілому, так і з точки зору законодавчого забезпечення гендерної політики залишається вкрай суперечливою.

Однією з причин такого стану речей є недостатня продуктивність, фрагментарність або повна відсутність експертного супроводу законодавчої діяльності у сфері протидії дискримінації.

Дефектність законодавчого процесу та відсутність належної уваги як у конституційній теорії, так і на практиці, до проблем експертного забезпечення законопроектної діяльності призводять до виникнення колосальної кількості законодавчих аномалій, концептуальних суперечностей, сутнісних та формальних помилок, змістовних прогалин тощо. Це призводить до того, що закони можуть суперечити Конституції України, а також по-

ложенням міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, входити в конфлікт один з одним тощо. Парадоксальною є практика ігнорування результатів експертної діяльності у законодавчому процесі, прикладом чому, зокрема, є відсутність зворотної реакції на експертні висновки вчених-правознавців на законопроекти, їх прийняття за наявності негативних висновків Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України або/та Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України тощо.

Експертний супровід законодавчого процесу є одним з найбільш ефективних засобів попередження і протидії виникненню зазначених вище дефектів. В першу чергу, експертна діяльність в законодавчому процесі спрямована на реалізацію положень Конституції України, згідно з якими в утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України), а органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). При цьому в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ч. 1 та 2 ст. 8 Конституції України).

У силу цього, експертний супровід законопроектної діяльності та законодавчого процесу в цілому стає найважливішим механізмом попередження виникнення прогалин у системі законодавства, уникнення правових колізій, усунення дефектів, законодавчих аномалій та помилкових норм, протидії корупції тощо. Як свідчить зарубіжний досвід, даний вид діяльності, попри традиційну відсутність систематизованих актів, які б законодавчо регламентували її принципи, види, стадії, суб'єктно-об'єктний склад тощо, відіграє колосальну роль з точки зору ефективності законодавчого процесу. Насамперед, відзначається висока активність та участь інститутів громадянського суспільства в її здійсненні, особливо незалежних експертів, представників ЗМІ, громадських організацій, різних асоціацій правозахисників, органів місцевого самоврядування, аграріїв, банкірів тощо.

Як відомо, експертиза – це виявлення, перевірка, аналітичне дослідження, кількісна чи якісна оцінка висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності [10]. У силу цього, експертиза закону або законопроекту передбачає науковий аналіз і оцінку з точки зору його змісту і форми спеціальними науково-консультативними підрозділами, вченими-експертами і їх групами. Її основними завданнями та цілями є вдосконалення законодав-

ства та усунення прогалин у прийнятих нормативних актах. В законодавчому процесі значна увага приділяється інституту експертизи законопроектів та законів як аналітико-дослідницької діяльності, спрямованої на виявлення та усунення прогалин у законах і законопроектах [11, с. 1].

У контексті порушеної проблеми суттєве значення має як адекватне розуміння сутності та змісту експертного забезпечення законодавчого процесу в цілому та, особливо, у сфері протидії дискримінації, його завдань та функцій, так і доктринальне визначення та практична реалізація принципів експертного забезпечення законодавчого процесу, видів експертиз, які застосовуються у процесі законотворення, суб'єктно-об'єктного складу експертної діяльності тощо.

Так, найважливішими принципами експертної діяльності у ході забезпечення законодавчого процесу є, зокрема, верховенство права та законність, дотримання конституційних прав та свобод людини і громадянина; інституційна та функціональна незалежність суб'єкта експертної діяльності; об'єктивність та науковість експертизи, обґрунтованість і достовірність зроблених висновків; всебічність і повнота досліджень, що проводяться з використанням сучасних досягнень науки і техніки; відсутність конфлікту інтересів у процесі експертної діяльності; відповідальність експертів, з одного боку, та необхідність врахування думки експерта у процесі законо-

творення суб'єктами законодавчої ініціативи, з іншого боку, тощо.

Щодо основних видів експертної діяльності, то в залежності від підстав, місця, ролі, завдань експертизи у законодавчому процесі, її можна поділяти на різні групи, кожна з яких має свої суб'єктно-об'єктні та функціонально-телеологічні особливості.

Так, за суб'єктам, які проводять експертизу виділяються парламентські структури (наприклад, комітети Верховної Ради України, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України тощо), які традиційно здійснюють правову, лінгвістичну експертизу; органи виконавчої влади, насамперед, профільні міністерства, відповідальні за реалізацію державної політики у певному напрямку, та які здійснюють фінансово-економічну, екологічну, антикорупційну, антидискримінаційну, педагогічну експертизу; Рахункова палата, яка може здійснювати фінансово-економічну та соціально-економічну експертизу; інститути громадянського суспільства, насамперед, наукові установи та навчальні заклади, які, насамперед, здійснюють наукову, науково-технічну, громадську експертизу.

За стадіями законодавчої діяльності можна виділяти експертну діяльність на стадії підготовки концепції законопроекту (громадська, наукова), на стадії підготовки тексту законопроекту (громадська, наукова, правова), на стадії підготовки до першого читання (правова,

лінгвістична, антикорупційна, антидискримінаційна, гендерна, громадська, наукова, екологічна, фінансово-економічна, педагогічна); на стадії підготовки до другого читання (правова, лінгвістична, антикорупційна, експертизи, проведені суб'єктами законодавчої ініціативи та органами виконавчої влади); на стадії підготовки до третього читання (правова, лінгвістична, антикорупційна, антидискримінаційна, гендерна, фінансово-економічна); на стадії підписання законопроекту Президентом України (всі необхідні види експертизи).

Залежно від обов'язковості проведення експертизи законопроекту можна виділяти обов'язкові (правова, лінгвістична, антикорупційна, фінансово-економічна), факультативні (наукова, громадська), необхідність, яких точно зазначена в законі (екологічна, педагогічна, гендерна, антидискримінаційна).

Ці та інші види експертиз мають колосальне значення та відіграють позитивну роль у законодавчому процесі, при чому як за умови самостійного проведення, так і, особливо, системної взаємодії. Так, наприклад, на всіх стадіях законодавчого процесу, у тому числі в контексті протидії дискримінації, важливе значення має лінгвістична експертиза. Адже будь-який акт законодавства має свою особливу стилістику, архітектуру, об'єктну спрямованість тощо, та має відповідати не тільки правилами і принципам юридичної техніки, а й державної мови. Неправильне використання як юридичних понять і юридичної мови, так і мов-

них правил і конструкцій в цілому, деколи приводить до виникнення окремих юридичних казусів та колізій, може породити дискримінаційні фактори та створити умови для зловживання правом.

Не менш важливе значення в сучасних умовах має й гендерно-правова експертиза. Її значення у законодавчому процесі обумовлено необхідністю досягнення паритетного становища жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства шляхом правового забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, ліквідації дискримінації за ознакою статі та застосування спеціальних тимчасових заходів, спрямованих на усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків реалізовувати рівні права, надані їм Конституцією. У контексті порушеної у цій публікації проблематики проведення фахової гендерно-правової експертизи, у першу чергу, могло б стати превентивним чинником, що попереджує розробку та прийняття гендерно-асиметричних законодавчих актів.

Так, згідно Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [1] гендерно-правова експертиза – аналіз чинного законодавства, проектів нормативно-правових актів, результатом якого є надання висновку щодо їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (ст. 1 Закону). У ст. 4 цього Закону зазначається, що чинне законодавство підлягає гендерно-правовій експертизі. У разі встановлення

невідповідності нормативно-правового акта принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків висновок гендерно-правової експертизи надсилається до органу, який прийняв такий нормативно-правовий акт. Розроблення проектів нормативно-правових актів здійснюється з обов'язковим урахуванням принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Тому проекти нормативно-правових актів підлягають гендерно-правовій експертизі. Висновок гендерно-правової експертизи є обов'язковою складовою пакета документів, що подаються разом з проектом нормативно-правового акта до розгляду.

Актуальними є питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Громадська антидискримінаційна експертиза проводиться громадськими організаціями, фізичними та юридичними особами в рамках публічного громадського обговорення проектів нормативно-правових актів відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Встановлюється, що антидискримінаційна експертиза проводиться з метою виявлення у проектах актів положень, які містять ознаки дискримінації, та надання пропозицій щодо їх усунення [12].

Безумовно важливе значення мають і інші види експертиз, насамперед, наукова експертиза законопроектів. Проведення наукової правової експертизи законопроектів є однією з основних форм участі науковців в законотворчому процесі. В багатьох випадках проведення попередньої експертизи законопроекту, як правило, доручається саме юристам-науковцям, які в ході проведення правової експертизи застосовують не тільки положення законодавства, а й спираються на загальновізані наукові теорії, доктрини, концепції тощо, використовують принципи юридичною техніки та правила вирішення правових колізій тощо. Положення, що стосуються проведення та врахування результатів науково-правової експертизи законопроектів містить чинне законодавство про Регламент Верховної Ради України [13]. Законодавство прямо передбачає проведення різних експертиз при підготовці законопроектів, в тому числі проведення наукових правових експертиз на предмет відсутності у них дискримінаційних положень або положень, які можуть сприяти виникненню дискримінаційних ситуацій. Це є передумовою прийняття науково обґрунтованих законів, які би враховували основні положення правової доктрини.

Втім, як зазначають вчені-теоретики та свідчить практика, статус висновків наукових правових експертиз законопроектів є недосконалим. В Україні такі висновки мають допоміжний, рекомендаційний характер, хоча фактично

суб'єкти законотворчості звертаються за експертними висновками до науковців. Втім питання щодо того, у якій мірі вони беруть їх до уваги та застосовують їх на практиці залишається проблемним. Факультативний характер результатів наукових правових експертиз спричиняє зниження ролі та ваги правової науки у процесі створення правових норм. Адже, попри певну суперечливість та фрагментарність, вітчизняна доктрина у сфері протидії дискримінації набагато випереджає розвиток профільного антидискримінаційного законодавства. Видається, що це є однією з причин низької якості та неефективності частини законів. Адже участь спеціалістів-правознавців на ранніх стадіях законотворчої процедури є однією з вагомих гарантій якості та передумов антидискримінаційності законодавства.

**Висновки.** Слід констатувати, що конституційне-правове регулювання експертного забезпечення законотворчого процесу у сфері протидії дискримінації є недостатнім. У законодавстві лише частково врегульовано окремі форми експертного забезпечення законодавчого процесу з точки зору його принципів, цілей, завдань, об'єктів, суб'єктів, стадій, гарантій, відповідальності тощо. При цьому, практика показує реальний вплив експертного середовища на законотворення та фактичне залучення експертів у процесі підготовки законопроектів.

Не викликає сумніву, що якість та ефективність законодавчих актів значно підвищуватиметься внаслідок

док активізації ролі правової доктрини, а також громадської думки у формуванні правотворчої політики та у законотворчості. Ці та інші чинники вимагають посилення уваги до актуальних проблем конституційно-правового забезпечення експертного супроводу законодавчої діяльності у сфері протидії дискримінації в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

---

1. Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8 вересня 2005 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 52. ст.561

2. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. ст.412

3. Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 7 грудня 2017 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. ст.35

4. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо захисту прав дітей на безпечний інформаційний простір)», внесений народними депутатами України Є. Царьковим, К. Лук'яною, П. Унгуряном, Ю. Ковалевською, Т. Чорноволом, Л. Григорович. Реєстраційний № 0945 від 12.12.2012 *Сайт Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/bproc4\\_1?pf3511=40734](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/bproc4_1?pf3511=40734)

5. Проект Закону України «Про заборону спрямованої на дітей пропаганди гомосексуалізму», внесений народним депутатом України В. В. Колесніченком. Реєстраційний

№ 10290 від 30.03.2012. *Сайт Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/bproc4\\_1?pf3511=43007](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/bproc4_1?pf3511=43007)

6. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту суспільної моралі та традиційних сімейних цінностей, внесений народним депутатом О. Ю. Вілкулом. Реєстраційний № 8442 від 07.06.2018. *Сайт Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/bproc4\\_1?pf3511=64163](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/bproc4_1?pf3511=64163)

7. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту суспільної моралі та традиційних сімейних цінностей, внесений народним депутатом О. Ю. Вілкулом. Реєстраційний № 9183 від 09.10.2018. *Сайт Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/bproc4\\_1?pf3511=64775](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/bproc4_1?pf3511=64775)

8. Звіт за результатами дослідження: «Опитування громадської думки для визначення суспільного сприйняття ЛГБТ та шляхів його поліпшення» / Центр соціальних експертиз Інституту соціології НАН України. Виконаний на замовлення Всеукраїнської громадської організації «Гей-Альянс Україна». Київ, 2013. 50 с.

9. Суслова І. Участь жінок в Українській політиці. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2016. № 2 (34). С. 18–19.

10. Горбатенко В. П., Нагребельний В. П. Експертиза. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Ук. Енцикл.», 1998. Т. 2 : Д–Й, 1999, С. 333.

11. Татишвили Т. М. Конституційно-правові аспекти експертного супроводження законодавчої діяльності : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук:

спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право». Москва, 2016. 27 с.

12. Порядок проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61. *Сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-%D0%BF>

13. Закон України «Про регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14-15; 16-17. ст. 133.

## REFERENCES:

---

1. Zakon Ukrainy «Pro zabezpechennia rivnykh prav ta mozhlyvostei zhink i cholovikiv» : vid 8 veresnia 2005 roku [The Law of Ukraine «On Equal Rights and Opportunities for Women and Men» from September 8, 2005]. (2005). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 52. Art. 561 [in Ukrainian].

2. Zakon Ukrainy «Pro zasady zapobihannia ta protyidii dyskryminatsii v Ukraini» : vid 6 veresnia 2012 roku [The Law of Ukraine «On the Principles of Prevention and Combating Discrimination in Ukraine» from September 6, 2012]. (2013). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 32. Art. 412 [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy «Pro zapobihannia ta protyidiiu domashnomu nasyilstvu» : vid 7 hrudnia 2017 roku [The Law of Ukraine «On Prevention and Countering Domestic Violence» from December 7, 2017]. (2018). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna*

*Rada of Ukraine*, 5. Art. 35 [in Ukrainian].

4. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv (shchodo zakhystu prav ditei na bezpechnyi informatsiyni prostir)» : vid 12.12.2012, № 0945 [Draft Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts (on the Protection of Children’s Rights to a Secure Information Space)» from 12.12.2012, № 0945]. (n.d.). *iportal.rada.gov.ua*. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=40734](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40734) [in Ukrainian].

5. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro zaboronu spriamovanoi na ditei propahandy homoseksualizmu» : vid 30.03.2012, № 10290 [Draft Law of Ukraine «On the Prohibition of the Promotion of Homosexuality on Children» from 30.03.2012, № 10290]. (n.d.). *iportal.rada.gov.ua*. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=43007](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43007) [in Ukrainian].

6. Proekt Zakonu «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zakhystu suspilnoi morali ta tradytsiinykh simeinykh tsinnostei» : vid 07.06.2018, № 8442 [Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Protection of Public Morality and Traditional Family Values from 07.06.2018, № 8442]. (n.d.). *iportal.rada.gov.ua*. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64163](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64163) [in Ukrainian].

7. Proekt Zakonu «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zakhystu suspilnoi morali ta tradytsiinykh simeinykh tsinnostei» : vid 09.10.2018, № 9183 [Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Protection of Public Morality and Traditional Fam-

ily Values from 09.10.2018, № 9183]. (n.d.). *iportal.rada.gov.ua*. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64775](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64775) [in Ukrainian].

8. *Zvit za rezultatamy doslidzhen-  
nia: «Opytuvannia hromadskoi dumky  
dlia vyznachennia suspilnoho spryini-  
attia LHBT ta shliakhiv yoho polip-  
shennia» [Report on the results of the  
study: «Poll for public opinion to de-  
termine public perception of LGBT and  
ways to improve it»].* (2013). Kyiv:  
Tsentr sotsialnykh ekspertyz Instytutu  
sotsiologii NAN Ukrainy. Vykonanyi na  
zamovlennia Vseukrainskoi hromadskoi  
orhanizatsii «Hei-Alians Ukraina» [in  
Ukrainian].

9. Suslova, I. (2016). Uchast zhi-  
nok v Ukrainiskii politytsi [Participation  
of women in Ukrainian politics]. *Visnyk  
Tsentralnoi vyborchoi komisii – Bulle-  
tin of the Central Election Commission*,  
2(34), 18-19 [in Ukrainian].

10. Horbatenko, V. P., Nahrebel-  
nyi, V. P. (1998). *Ekspertyza. Yury-  
dychna entsyklopediia [Examination.  
Legal Encyclopedia].* (Vols. 2). Yu.  
S. Shemshuchenko, et. al. (Eds). Kyiv:  
«Uk. Entsykl» [in Ukrainian].

11. Tatyshvily, T. M. (2016). Kon-  
stitutsionno-pravovyye aspekty ekspert-  
nogo soprovozhdeniya zakonodatelnoy  
deyatelnosti [Constitutional and legal  
aspects of expert support of legislative  
activity]. *Extended abstract of candi-  
date's thesis*. Moscow [in Russian].

12. Postanova Kabinetu Ministriv  
Ukrainy «Pro poriadok provedennia  
orhanamy vykonavchoi vlady anty-  
diskryminatsiinoi ekspertyzy proektiv  
normatyvno-pravovykh aktiv» : vid 30  
sichnia 2013, № 61 [Resolution of the  
Cabinet of Ministers of Ukraine «Proce-  
dure for conducting anti-discrimination  
expert examination of draft legal acts by  
bodies of executive power» from Janu-  
ary 30 2013, № 61]. (n.d.). *zakon.rada.  
gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-%D0%BF> [in Ukrainian].

13. Zakon Ukrainy «Pro rehla-  
ment Verkhovnoi Rady Ukrainy» vid  
10 liutoho 2010 [The Law of Ukraine  
«On Regulations of the Verkhovna  
Rada of Ukraine» of February 10 2010].  
(2010). *Vidomosti Verkhovnoi Rady  
Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada  
of Ukraine*, 14-15; 16-17. Art. 133 [in  
Ukrainian].



**Калиновський Богдан Валерійович,**

*доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного права та прав людини, Національна академія внутрішніх справ, 03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1, тел.: 38 (067) 9470885, e-mail: kalinbogdan@ukr.net*

*ORCID: 0000-0001-9654-0201*

---

## ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ОСНОВИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

**Анотація:** Наукова стаття присвячена дослідженню теоретичних та практичних питань нормотворчої діяльності органів місцевої влади в Україні. Розкрито сучасні наукові напрацювання, опрацьовано міжнародні та національні нормативно-правові акти, вивчено практичні аспекти діяльності органів місцевої влади в частині розробки, прийняття та реалізації актів місцевої влади в Україні. На базі отриманих висновків та узагальнень сформульовані пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства та рекомендації практичного спрямування функціонування місцевих органів влади в процесі нормотворчої діяльності.

Обґрунтовано, що усі акти органів і посадових осіб місцевої влади є актами, що приймаються відповідними уповноваженими на те суб'єктами, у межах Конституції та законів України, у регламентованому порядку, мають чіткий алгоритм виконання.

До нормативно-правових актів місцевої влади віднесено: 1) статuti територіальних громад; 2) оформлені у вигляді правових актів рішення, прийняті на місцевому референдумі, зборах громадян; 3) акти (рішення) місцевих рад; 4) акти (рішення) виконавчих органів місцевих рад, 5) акти (розпорядження) сільського, селищного, міського голови; 6) акти місцевих державних адміністрацій (розпорядження голови і накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій); 7) нормативно-правові договори.

Визначені стандарти до актів місцевої нормотворчості, зокрема щодо змісту, форми і процедури їх прийняття, є доцільним закріпити на законодавчому рівні, що підвищить рівень їх підготовки та відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, сприятиме значущості прийнятих ними правових актів в механізмі правового регулювання та забезпечить їх легітимність.

Доведено, що легітимність нормативно-правових актів органів місцевої влади означає визнання його та сприйняття жителями громад, усві-

домлення правильності його змісту з погляду інтересів місцевих жителів та держави в цілому, переконаність у його відповідності та пропорційності потребам сьогодення.

**Ключові слова:** акти місцевої влади, нормотворча діяльність, прийняття, реалізація, місцеві ради, процедура, контроль.

**Kalynovskyi Bohdan Valerievich,**

*Doctor of Laws, associate professor, Head of the Department of Constitutional Law and Human Rights of the National Academy of Internal Affairs, 03035, Kyiv, Sq. Solomenskaya, 1, Phone: 38 (067) 9470885, e-mail: kalinbogdan@ukr.net*

*ORCID: 0000-0001-9654-0201*

---

## **THEORETICAL AND LEGAL BASES OF NORMATIVE ACTIVITY OF LOCAL AUTHORITIES IN UKRAINE**

**Abstract:** The scientific article is devoted to the research of theoretical and practical issues of normative activity of local authorities in Ukraine. Modern scientific developments are revealed, international and national normative legal acts are elaborated, practical aspects of the activity of local authorities in the development, adoption and implementation of local government acts in Ukraine are studied. On the basis of the obtained conclusions and generalizations, proposals for improvement of national legislation and recommendations for practical direction of the functioning of local authorities in the process of rulemaking are formulated.

It is substantiated that all acts of bodies and officials of local authorities are acts adopted by the respective authorized entities, within the limits of the Constitution and laws of Ukraine, in a regulated manner, having a clear algorithm of execution.

The local government regulations include: 1) statutes of territorial communities; 2) decisions made in the form of legal acts, adopted at a local referendum, citizens' meetings; 3) acts (decisions) of local councils; 4) acts (decisions) of executive bodies of local councils, 5) acts (orders) of village, settlement, city mayor; 6) acts of local state administrations (orders of the chairman and orders of heads of departments, departments and other structural subdivisions of local state administrations); 7) regulatory agreements.

It is advisable to set the standards for local norm-making acts, in particular the content, form and procedure of their adoption, at the legislative level, which will increase the level of their preparation and responsibility

of local self-government bodies and officials, promote the importance of the legal acts adopted by them in the mechanism of legal regulation and ensure their legitimacy.

It has been proved that legitimacy of regulations of local authorities means its recognition and perception by communities, awareness of its correct content in terms of interests of local residents and the state as a whole, conviction of its conformity and proportionality to the needs of today.

**Keywords:** acts of local government, rulemaking, adoption, implementation, local councils, procedure, control.

**Постановка проблеми.** В Україні чітко законодавчо не закріплені вимоги, яким мають відповідати акти місцевих органів влади, що зумовлює актуальність дослідження цього питання. В науковій спеціалізованій літературі не спостерігається єдиного підходу до їх розробки та реалізації. Методологічні підходи є застарілими, які ще сформульовані на основі панування адміністративно-командної системи та жорсткого централізму, а тому потребують модернізації і приведення їх до визнаних на європейському рівні основ.

Спостерігається тенденція, коли науковці здебільшого роблять акцент на питаннях дотримання конституційного принципу законності у сфері нормотворчої діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також основним юридико-технічним засобам підготовки нормативно-правових актів.

При цьому сучасні реалії, зокрема, утвердження України в напрямку побудови демократичної, соціальної та правової держави, сприйняття нею гуманістичних цінностей, утвердження і забез-

печення основоположних прав та свобод людини і громадянина, вимагають оцінювати правові акти з точки зору їх відповідності не лише дотриманню букви закону, а й загальнолюдським цінностям, духу та розуму закону, щоб він відповідав очікуванням та бажанням людей й одночасно враховував цінності моралі. Врахування цих вимог гарантуватиме легітимність нормативно-правових акти органів місцевої влади рад в очах жителів територіальної громади, що й забезпечить утвердження принципу верховенства права на місцевому рівні.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** У процесі написання статті було використано праці фахівців теорії держави та права, конституційного, муніципального й адміністративного права, зокрема: О. Батанова, М. Баймуратова, В. Барського, В. Борденюка, А. Колодія, В. Кравченка, О. Петришина, С. Серьогіної, О. Скрипнюка, В. Федоренка та ін. Разом з тим у наукових публікаціях опрацювання питань, пов'язаних зі нормотворчою діяльністю органів місцевої влади на сучасному ета-

пі конституційного реформування, практичних аспектів такої діяльності та обґрунтування шляхів її удосконалення досліджено не в достатній мірі.

**Метою статті** є розкриття нормотворчої діяльності органів місцевої влади в Україні, встановлення проблемних аспектів законодавчого регулювання та практики здійснення такої діяльності, а також вироблення пропозиції щодо удосконалення як законодавчого регулювання так і практики функціонування органів місцевої влади як на первинному адміністративно-територіальному рівні (громади) так і вторинному (району, області).

**Виклад основного матеріалу.** Правова форма функціонування органів і посадових осіб місцевої публічної влади складається з однорідних правових дій, які сукупно утворюють певний процес, що має конкретні стадії. При цьому, залежно від характеру дій з нормами права вбачається можливим виділити такі правові форми функціонування місцевої публічної влади: нормотворчу, правозастосовну, установчу, інтерпретаційну, контрольну, правоохоронну. Розкриваючи нормотворчу форму функціонування місцевої публічної влади, слід зауважити, що змістом цієї форми є сукупність дій і процедур щодо створення, зміни й скасування нормативних приписів.

Підтримуємо позицію Борденюка В., що основною правовою формою діяльності органів держави у здійсненні її завдань і функцій є правовий акт, який можна визначити як письмовий документ,

прийнятий (виданий) від імені держави уповноваженим державним органом з дотриманням визначеної законом процедури та у відповідній формі, має обов'язковий характер і спрямований на регулювання суспільних відносин або на вирішення конкретних питань державного і суспільного життя [1, с. 485].

Ми розглядаємо акти місцевої публічної влади як сукупність актів органів і посадових осіб місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Досліджуючи акти місцевої публічної влади, варто насамперед привернути увагу до ст. 144 Конституції України, яка передбачає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території [2]. З огляду на ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [3] ради в межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти у формі рішень, виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради також приймає рішення. Згідно з п. 20 ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, видання розпоряджень у межах своїх повноважень законодавець відносить саме до повноважень сільського, селищного, міського голови. Також ч. 8 ст. 59 цього закону визначає, що сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Уведена відповідно до змін у законодавстві 2015 року така посадова особа місцевого самоврядування, як староста, який визнається членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою, з аналізу норм названого закону, самостійних актів видавати не уповноважений. Це ж стосується і секретаря місцевих рад.

У свою чергу, ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року [4] передбачає, що, на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази. Законодавець наголошує, що зазначені вище розпорядження прийняті в межах їхньої компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Підзаконність муніципальних актів пов'язана не тільки з відповідністю вимогам закону, а й з обов'язком органів і посадових осіб місцевого самоврядування керуватися у своїй діяльності актами органів державної влади та управління, оскільки, відповідно до ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21

травня 1997 року, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією України та законами України, і керуються у своїй діяльності Конституцією України та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції. Проте це не означає, що нормативні акти місцевого самоврядування знаходяться на найнижчому щаблі в ієрархічній системі українського законодавства, оскільки особливості їх правової системи дозволяють виокремити для них певне місце всередині системи підзаконних актів [5, с. 102].

Щодо класифікації актів місцевої публічної влади, то за суб'єктом прийняття їх можна поділити на акти місцевих органів державної виконавчої влади та муніципальні акти; за способом прийняття – на правові акти органів і посадових осіб місцевої публічної влади; публічні договори; рішення місцевих референдумів. Усі акти органів і посадових осіб місцевої публічної влади є актами, що приймаються відповідними уповноваженими на те суб'єктами, у межах Конституції та законів України, у регламентованому порядку, мають чіткий алгоритм виконання.

Ознакою легітимності нормативно-правових актів місцевих рад є в першу чергу їх відповідність

положенням Конституції України. І це цілком очевидно, адже Конституція України є центром, основою всієї правової системи України. Верховенство Конституції в системі нормативно-правових актів та пряма дія її норм закріплена в ч. 3 ст. 8 Конституції України. Найвища юридична сила проявляється в тому, що її норми мають:

- а) пріоритет перед нормами законів і підзаконних нормативно-правових актів;
- б) закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі положень Конституції України.

З метою забезпечення законності у нормотворчій сфері Конституцією України зокрема визначаються: коло суб'єктів, що наділені правом видавати нормативно-правові акти в державі; форми нормативно-правових актів, в яких ці органи здійснюють правове регулювання; межі повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виключно в яких вони можуть здійснювати нормотворчу діяльність [6, с. 50].

Основний Закон містить ряд вимог, дотримуючись яких місцеві ради здатні забезпечити конституційність прийнятих нормативно-правових актів та втілення в життя принципу верховенства права.

З огляду на це, нормативно-правові акти місцевих рад повинні за змістом не суперечити нормам Конституції та відповідати закріпленим в Основному Законі принципам, цілям, завданням тощо. Мета нормативно-правового акту та засоби її досягнення мають бути конституційними, тобто здат-

ними реально забезпечити можливість і необхідну поведінку суб'єктів суспільних відносин. При цьому неконституційним є акт, який передбачає у процесі досягнення мети зайві чи суттєві обмеження або їх загрозу щодо прав і свобод суб'єктів правовідносин. Також місцеві ради мають дотримуватися конституційних повноважень при здійсненні нормотворчої діяльності та процесуально-процедурного порядку прийняття нормативно-правових актів.

Звернення до юридичної наукової літератури переконує, що в ній активно досліджуються проблеми забезпечення законності нормативно-правових актів на етапі їх прийняття та дії. Теоретичні напрацювання з цих питань дозволяють визначити розроблені вченими-юристами основні вимоги законності, які пред'являються до нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема, на думку академіка В.В. Копейчикова це: 1) прийняття уповноваженим органом певного виду актів; 2) з питань, що належать до його компетенції; 3) законність змісту акта; 4) прийняття акта в законних цілях; 5) дотримання встановленого порядку прийняття і форми акта [7, с. 86].

Можна виокремити таку ознаку актів місцевої влади, як їх обов'язковість, на яку, зокрема, указує зміст ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, проголосуючи, що місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи

та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність за невиконання рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень [3]. Також, на обов'язковість виконання розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, прийнятих у межах їхньої компетенції на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами вказує ч. 2 ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року [4].

У юридичній науці простежується виокремлення властивостей нормативних актів місцевого самоврядування, якими вони відрізняються від нормативних актів органів держави. Серед них виділяють мету прийняття; сферу дії; ієрархічність; особливу процедуру прийняття та скасування. Основною відмінністю автори визначають саме особливість природи актів місцевого самоврядування та об'єкта, на який вони спрямовані, – питання місцевого значення. Можна стверджувати, що метою прийняття місцевими радами нормативних актів у формі рішень є вирішення питань місцевого життя. При цьому під питаннями місцевого значення слід розуміти питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності мешканців села, селища, міста, вирішення яких здійснюється територіальною громадою чи органами місцевого самоврядування та зачіпає інтереси кожного громадянина [8, с. 5; 9; 10; 11].

Аналізуючи правотворчу практику органів та посадових осіб місцевої влади, їх акти, залежно від їх змістовного наповнення, можна поділити на нормативно-правові; персональні; організаційні; роз'яснювально-рекомендаційні.

У системі актів місцевої публічної влади виділяють нормативно-правові договори, які доцільно використовувати як більш оперативні форми взаємодії місцевих органів публічної влади із цілого ряду поточних питань [12, с. 99]. Так, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року, для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, спільно створювати органи та організації. Договір виконує функцію ефективного засобу саморегуляції відносин партнерів у системі місцевої публічної влади.

Відповідні норми Конституції України та Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року свідчать про підзаконний характер актів місцевих рад, з приводу чого Борденюк В. слушно зазначає, що на підзаконну природу нормативних актів місцевого самоврядування, у тому числі й нормативних актів місцевих рад, вказують не лише положення Конституції України, згідно з якими місцеве самоврядування має здійснюватися на підставі та на виконання законів України, а й численні застереження положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року на зразок

«відповідно до закону», «відповідно до чинного законодавства», «у випадках, передбачених законом», «у порядку і межах, визначених законом» [1, с. 496].

І конституційність, і законність рішень місцевих рад мають викликати сумнів, якщо вони прийняті радою з порушенням рамок власної компетенції. Органи місцевого самоврядування повинні діяти в межах наданих їм повноважень. Межі повноважень представницьких органів місцевого самоврядування визначені в Конституції України та законодавчих актах, вони окреслюють їх зміст та обсяг. Реалізуючи нормотворчі повноваження, місцеві ради повинні спиратися тільки на компетенційні права та обов'язки та використовувати у своїй діяльності ті засоби, форми, прийоми, що передбачені законодавством.

Вимога дотримуватися компетенції при прийнятті нормативно-правових актів передбачає, що акт видається лише з питань, що відносяться до предмету відання місцевої ради, та не порушує територіальних меж діяльності цього органу [7, с. 86].

У той же час слід пам'ятати, що Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не виключають можливості наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями органів виконавчої влади. У такому випадку зміст нормативно-правових актів місцевих рад, прийнятих з делегованих повноважень, має відповідати вимогам правових актів органів виконавчої влади, у тому числі й відповідно обласних, районних місцевих дер-

жавних адміністрацій та розпоряджень їх голів.

Разом з тим, зважаючи на визначену законодавством систему місцевого самоврядування, необхідно враховувати, що юридичні норми, створювані представницькими органами місцевого самоврядування, не можуть суперечити юридичним нормам, які встановленим територіальною громадою, оскільки територіальна громада є первинним суб'єктом системи місцевого самоврядування, а рішення місцевих референдумів мають вищий ступінь обов'язковості на відповідній території. Рішення місцевої ради також повинні відповідати статуту відповідної територіальної громади.

Місцевий референдум може бути використаний як дійсний акт прямого народовладдя для вирішення питання місцевого значення, хоча є непоодинокі випадки використання референдуму для маніпуляцій і спекуляцій громадською думкою, для легалізації через референдум певних антидемократичних речей. У процесі роботи над законодавством про референдум усі процедури мають бути виписані досить чітко і детально, щоб не допустити маніпуляцій волевиявлення громади на місцевому референдумі.

Важливо зазначити, що в Україні з 1991 року по 2012 рік відбулося понад 160 місцевих референдумів, із них 102 – у селах. За статистикою, більшість місцевих референдумів була ініційована органами місцевого самоврядування на вимогу саме закону, для вирішення питань виключно місцевим референдумом, тобто іншим чином



ці рішення не можна було ухвалити [13]. Уважаємо, що на законодавчому рівні має бути виписаний перелік питань, які можуть бути винесені на місцевий референдум. Окрім того, як показує європейська практика, у більшості країн передбачено проведення не імперативних, а консультативних референдумів. Саме політична культура місцевої публічної влади має бути такою, щоб до результатів таких референдумів прислухалися під час прийняття рішень.

Отже, приходимо до висновку, що при прийнятті нормативно-правових актів місцеві ради мають додержуватися ієрархічної субординації нормативних актів правової системи держави в цілому та внутрішньої єдності і погодженості правових норм актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Норми нормативно-правових актів місцевих рад мають бути належним чином обґрунтованими. З огляду на це прийняті рішення мають обов'язково містити обґрунтування мети своєї появи, яке має формуватися в рамках законодавства України та на виконання норм, що ними передбачені. Нормативно-правовий акт місцевої ради буде законним у тому випадку, коли цілі його прийняття не суперечитимуть чинному законодавству України та відобразатимуть інтереси місцевих жителів.

Офіційний характер нормативно-правових актів місцевих рад обумовлює необхідність їх оформлення у чітко визначеній, заздалегідь уніфікованій формі, відображення в них певних обов'язкових структурних елементів (реквізи-

тів), які свідчать про характер документа і його юридичну силу.

Для забезпечення юридичної чіткості нормативно-правових актів необхідно дотримуватися правил правотворчої техніки. У науковій літературі сформульовані основні, найбільш загальні принципи (вимоги), котрі покладаються в основу роботи над зовнішньою формою нормопроектів. На думку В. Ковальського та І. Козінцева вони можуть бути такими: 1) точність і визначеність юридичної форми; 2) ясність і доступність мови для адресатів акта; 3) спеціалізація та повнота правового регулювання; 4) конкретність правового регулювання; 5) використання стереотипного термінарію, який є апробованим в правотворчій діяльності; 6) оптимальна місткість, компактність нормопроектних формул; 7) системність та збалансованість нормотворчості; 8) уніфікація форми і структури проектів нормативних актів [14, с. 35-40].

Точне і неухильне додержання місцевими радами наведених вимог щодо нормопроекування в їх сукупності дозволить приймати нормативно-правові акти коректні з технічної точки зору, що свідчитиме про належну юридичну культуру з їх оформлення. У свою чергу висока якість нормативних актів створює необхідні умови для їх подальшої реалізації, забезпечує ефективність дії норм. Визначені стандарти до актів місцевої нормотворчості, зокрема щодо змісту, форми і процедури їх прийняття, є доцільним закріпити на законодавчому рівні, що підвищить рівень їх підготовки та відповідальності органів та посадових осіб місце-

вого самоврядування, сприятиме значущості прийнятих ними правових актів в механізмі правового регулювання та забезпечить їх легітимність.

В науковій літературі легітимність рішень пов'язують насамперед з їх справедливістю. І це цілком слушно, адже попри те, що ідея законності є основою демократії, легітимність – справедливість рішень – це важливий чинник їх позитивного сприйняття й виконання. На єдність права і справедливості неодноразово вказував Конституційний Суд України. На його думку, викладену в рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання, справедливість – одна з основних засад права; вона є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права.

Правозастосувальна діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування має певні особливості, які відрізняють її від застосування права іншими компетентними владними суб'єктами. По-перше, однією з особливостей такої діяльності є те, що вона здійснюється специфічними суб'єктами – органами й посадовими особами місцевої публічної влади. По-друге, правозастосувальна діяльність цих компетентних владних суб'єктів має не державно-владний, а публічно-владний характер. По-третє, основною метою правозастосувальної діяльності органів і посадових осіб місцевої публічної влади є вирішення питань місцевого значення. Тому ці суб'єкти наділяються владними повноваження-

ми як власними (самоврядними), так й делегованими щодо розгляду конкретних справ місцевого життя й прийняття щодо них індивідуальних персонально-визначених владних рішень. По-четверте, правове регулювання правозастосувальної діяльності органів і посадових осіб місцевої публічної влади визначається національним законодавством. По-п'яте, специфічними є правозастосувальні рішення (індивідуальні акти), які приймаються органами й посадовими особами місцевої публічної влади, а також порядок прийняття таких рішень.

Особливої уваги потребує питанням скасування актів органів місцевої публічної влади, що має базуватися на певних підставах, у зв'язку з тим, що нормативно регламентований порядок розробки та прийняття актів місцевої публічної влади передбачає досить кропітку та поетапну роботу, включаючи в усіх органах обов'язкову правову експертизу. Якщо акт є нормативним і підлягає державній реєстрації, за його законність відповідає також орган юстиції, який здійснив реєстрацію.

П. 1 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року визначає, що юрисдикцією адміністративних судів в Україні є, у тому числі, спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій або бездіяльності [15]. Це положення, з одного боку, є гарантією забезпечення захисту прав людей від незаконних рішень, у тому числі й місцевих органів публічної влади, а з іншого – є елементом

правозастосовчого процесу у сфері реалізації, включаючи місцеву публічну владу [16, с. 38].

Зокрема, саме судовий порядок визнання незаконними актів, у тому числі місцевої публічної влади, є відображенням реалізації демократичних принципів, недопущення зосередження влади в одному органі, або зловживань повноваженнями, оскільки наділення якогось органу, імовірніше виконавчої влади, скасовувати акти нижчих органів, або акти органів місцевого самоврядування, на практиці може призвести лише до необ'єктивного, не в інтересах громадян, прийняття відповідних рішень. Судовий процес, відповідно до його правової природи, зобов'язує сторони змагатися, наводити аргументи та докази, надає право відповідному органу відстояти правомірність своєї позиції, а також наділений важелями у випадку виявлених порушень закону застосовувати певні заходи притягнення винних осіб до відповідальності.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Практика країн Європейського Союзу доводить, що у більшості країн передбачено проведення не імперативних, а консультативних місцевих референдумів. Саме політична культура місцевої публічної влади має бути такою, щоб до результатів таких референдумів прислухалися під час прийняття рішень.

Обґрунтовано, що при прийнятті нормативно-правових актів місцеві ради мають додержуватися ієрархічної субординації нормативних актів правової системи держави в цілому та внутрішньої єдності і погодженості правових норм актів

органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Легітимність нормативно-правових актів органів місцевої влади означає визнання його та сприйняття жителями громад, усвідомлення правильності його змісту з погляду інтересів місцевих жителів та держави в цілому, переконаність у його відповідності та пропорційності потребам сьогодення. З огляду на це, лише справедливі та доцільні за змістом, конституційні й законні за формою нормативно-правові акти органів місцевої влади можуть бути легітимними і такими, що відповідають вимогам правової держави.

Ураховуючи вищевикладене, до нормативно-правових актів місцевої публічної влади можна віднести: 1) статuti територіальних громад; 2) оформлені у вигляді правових актів рішення, прийняті на місцевому референдумі (з 28 листопада 2012 року проведення місцевих референдумів неможливе у зв'язку із втратою чинності закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 року), зборах громадян; 3) акти (рішення) місцевих рад; 4) акти (рішення) виконавчих органів місцевих рад, 5) акти (розпорядження) сільського, селищного, міського голови; 6) акти місцевих державних адміністрацій (розпорядження голови і накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій); 7) нормативно-правові договори.

Усі зазначені акти органів і посадових осіб місцевої публічної влади мають відповідати таким вимогам: законності, як за формою, так і за

змістом; бути прийнятими в межах компетенції відповідного органу місцевої публічної влади; підлягати державній реєстрації у випадках, визначених законодавством; публікуватися (оприлюднюватися); не суперечити актам органів державної влади та місцевого самоврядування.

Саме судовий порядок визнання незаконними актів, у тому числі місцевої публічної влади, є відображенням реалізації демократичних основ, недопущення зосередження влади в одному органі, або зловживань повноваженнями, оскільки наділення якогось органу, імовірно виконавчої влади, скасовувати акти нижчих органів, або акти органів місцевого самоврядування, на практиці може призвести лише до необ'єктивного, не в інтересах громадян, прийняття відповідних рішень.

За своєю правовою природою акти місцевої публічної влади є підзаконними нормативно-правовими актами та, відповідно до принципів побудови та функціонування правової системи України, вони належать до єдиної системи нормативно-правових актів в Україні.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : [моногр.] / В. І. Борденюк. К. : Парламентське видавництво, 2007. 576 с.

2. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами, внесеними згідно із законами України від 8 грудня 2004 року; від 1 лютого 2011 року; від 19 вересня 2013 року; від 21 лютого

2014 року; від 2 червня 2016 року; від 7 лютого 2019 року) // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20. Ст. 190.

5. Погребняк С. П. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування як складова системи законодавства України / С. П. Погребняк // Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування : матеріали наук.-практ. конф., (4–5 груд. 2001 р.) / за ред. М. І. Панова. Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2002. С. 100 – 103.

6. Горбунова Л.М. Принципи законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади / Л.М. Горбунова. К.: Юрінком Інтер, 2008. 240 с.

7. Копейчиков В.В. Правовые акты местных органов государственной власти и управления / В.В. Копейчиков.- М.: Юрид. лит., 1956. 109 с.

8. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / М. О. Петришина. Х., 2010. 20 с.

9. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2006. 221 с.

10. Батанов О. В. Категорія «питання місцевого значення» у сучасному лексиконі місцевого самоврядування: проблеми конституційно-правової теорії і практики // Шляхи та перспективи реформування житлово-ко-

мунального господарства: збірник матеріалів та документів до проведення IX Всеукраїнських слухань «Житлово-комунальна реформа – першочергове завдання місцевого та регіонального розвитку» / заг. ред. Б. Клімчука; наук. ред. М. Пухтинський. К.: Атіка-Н, 2003. С. 289 – 298.

11. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: Монографія. [Текст]. Вінниця, ТОВ «Нілан – ЛТД», 2016. 426 с.

12. Онупрієнко А. Правове регулювання функціонування місцевої влади: світовий і вітчизняний досвід. Вісник Академії правових наук України. 2010. №1. С. 90-100.

13. Заславський О. Виступ. / О. Заславський. Стенограма круглого стосу на тему «Законодавче забезпечення місцевих референдумів в Україні» від 03 грудня 2015 року. Електронний ресурс. Режим доступу. <http://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/30652.pdf>

14. Ковальський В.С., Козінцев І.П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. К.: Юрінком Інтер, 2005. 192 с.

15. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35, / 35–36, 37. Ст. 1358.

16. Калиновський Б.В., Кулик Т.О. Нормотворча діяльність місцевих рад в Україні. Аспекти публічного правління. Том 6 № 5 2018. С. 33-40.

## REFERENCES:

1. Bordeniuk, V. I. (2007). *Mistseve samovriaduvannia ta derzhavne upravlinnia: konstitutsiino-pravovi osnovy spivvidnoshennia ta vzaïmodii [Local self-government and public administration: constitutional*

*and legal bases of correlation and interaction]*. Kyiv: Parlamentske vydavnytstvo [in Ukrainian].

2. Konstytutsiia Ukrainy : vid 28 chervnia 1996 roku [The Constitution of Ukraine from June 28, 1996]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30. Art. 141 [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» : vid 21 travnia 1997 roku [Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» from May 21, 1997]. (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 24. Art. 170 [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy «Pro mistsevi derzhavni administratsii» : vid 9 kvitnia 1999 roku [Law of Ukraine «On Local State Administrations» from April 9, 1999]. (1999). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 20. Art. 190 [in Ukrainian].

5. Pohrebniak, S. P. (2002). *Normatyvno-pravovi akty mistsevoho samovriaduvannia yak skladova systemy zakonodavstva Ukrainy [Regulatory acts of local self-government as a component of the legislation system of Ukraine]. Problemy pravovoho rehuliuvannia mistsevoho samovriaduvannia – Problems of legal regulation of local self-government: Proceedings of scientific practical conference. M. I. Panov (Eds.). (pp. 100-103). Kharkiv: Nats. yuryd. akad. Ukrainy im. Ya. Mudroho [in Ukrainian].*

6. Horbunova, L. M. (2008). *Pryntsypy zakonnosti u normotoorchii diïalnosti orhaniv vykonavchoi vlady [Principles of legality in rulemaking activity of executive bodies]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

7. Kopeychikov, V. V. (1956). *Pravovye akty mestnykh organov gosudarstvennoy vlasti i upravleniya*

[*Legal acts of local government and administration*]. Moscow: Yurid. lit. [in Russian].

8. Petryshyna, M. O. (2010). Normotvorcha diialnist v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Norm-making activity in local self-government bodies in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

9. Barskyi, V. R. (2006). Normotvorchist predstavnytskykh orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [The rulemaking of representative bodies of local self-government in Ukraine]. *Candidate's thesis*. Odesa [in Ukrainian].

10. Batanov, O. V. (2003). Katehoriia «pytannia mistsevoho znachennia» u suchasnomu leksykoni mistsevoho samovriaduvannia: problemy konstitutsiino-pravovoi teorii i praktyky [Category «Local Issues» in the Contemporary Lexicon of Local Self-Government: Problems of Constitutional-Legal Theory and Practice]. *Shliakhy ta perspektyvy reformuvannia zhytlovo-komunalnoho hospodarstva – Ways and Prospects of Housing and Communal Services Reform*: Proceedings of the IX All-Ukrainian Hearing «Housing and Communal Services» reform is a top priority for local and regional development. B. Klimchuka, M. Pukhtynskyi (Eds.). (pp. 289-298). Kyiv: Atika-N [in Ukrainian].

11. Kalynovskyi, B. V. (2016). *Mistseva publichna vlada v Ukraini: konstitutsiino-pravovi zasady funktsionuvannia ta rozvytku* [Local public authority in Ukraine: constitutional and legal foundations of functioning and development]. Vinnytsia: TOV «Nilan – LTD» [in Ukrainian].

12. Onupriienko, A. (2010). Pravove rehuliuвання funktsionuvannia mistsevoi vlady: svitovyi i vitchyzniani dosvid [Legal Regulation of Local Government Functioning: World and Domestic Experience]. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy – Bulletin of the Academy of Law Sciences of Ukraine*, 1, 90-100 [in Ukrainian].

13. Zaslavskiy, O. (n.d.). Vystup. Stenohrama kruhloho stosu na temu «Zakonodavche zabezpechennia mistsevykh referendumiv v Ukraini» vid 03 hrudnia 2015 roku [Speech. Roundtable transcript on «Legislative Support of Local Referendums in Ukraine» dated December 03, 2015]. *kompravpol.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/30652.pdf> [in Ukrainian].

14. Kovalskyi, V. S., Kozintsev, I. P. (2005). *Pravotvorchist: teoretychni ta lohichni zasady* [Lawmaking: Theoretical and logical principles]. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

15. Zakon Ukrainy «Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy» : vid 6 lypnia 2005 roku [Law of Ukraine «Code of Administrative Procedure of Ukraine» from 6 July 2005]. (2005). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 35, 35–36, 37. Art. 1358 [in Ukrainian].

16. Kalynovskyi, B. V., Kulyk, T. O. (2018). Normotvorcha diialnist mistsevykh rad v Ukraini [Rulemaking of local councils in Ukraine]. *Aspekty publichnoho pravlinnia – Aspects of Public Management*, 6(5), 33-40 [in Ukrainian].

**Нестерович Володимир Федорович,**

*доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри державно-правових дисциплін, Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка, вулиця Донецька, 1, Сєвєродонецьк, Луганська область, 93400, емейл: mail@lduvs.edu.ua, тел.: (06452) 9-09-88.*

*ORCID: 0000-0003-2614-0426*

---

## ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ДЖЕРЕЛ ВИБОРЧОГО ПРАВА УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті визначено поняття та види джерел виборчого права України. Вказано, що джерело виборчого права України – це форма закріплення та зовнішнього вияву правових норм, які регулюють суспільні відносини, що пов'язані з порядком підготовки та проведення виборів, а також встановлення їх результатів. Сучасні джерела виборчого права України утворюють досить складну та багатоманітну підсистему, де основним джерелом права виступає нормативно-правовий акт.

Автором зазначено, що сучасні джерела виборчого права України утворюють досить складну та багатоманітну підсистему, яка нерозривно пов'язана з джерелами конституційного права, ними опосередкована та обумовлена. Джерела виборчого права України запропоновано класифікувати за такими основними критеріями: 1. За територією дії: а) міжнародні; б) загальнонаціональні; в) регіональні; г) місцеві. 2. За суб'єктом прийняття: а) прийняті органами публічної влади; б) прийняті Українським народом; в) прийняті територіальною громадою. 3. За ієрархією: а) конституційні; б) законодавчі; в) підзаконні. 4. За юридичною силою: а) обов'язкові; б) рекомендаційні. 5. За формою: а) нормативно-правові акти; б) нормативні договори; в) судові прецеденти; г) правова доктрина. 6. За характером положень: а) матеріальні; б) процесуальні. 7. За ступенем деталізації: а) загальні; б) спеціалізовані. 8. За місцем у регулюванні: а) первинні; б) вторинні. 9. За роллю у регулюванні: а) основні; б) додаткові. 10. За часом дії: а) постійні; б) тимчасові.

Зроблено висновок, що Конституція України визначає фундаментальні засади виборчого права та проведення виборів, реалізація і здійснення яких визначаються виключно законами України. Деталізація конституційних та законодавчих положень знаходить своє продовження у підзаконних нормативно-правових актах, які приймаються органами публічної влади України на основі та на виконання Конституції і законів України з питань, що віднесені до їх компетенції. Особливе місце серед джерел

виборчого права України належить практиці Європейського суду з прав людини, яка заснована на доктрині прецедентного права.

**Ключові слова:** поняття, види, джерела виборчого права України, виборче право України, вибори.

***Nesterovych Volodymyr Fedorovych,***

*Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of State-Legal Disciplines, Lugansk State University of Internal Affairs named after E.O. Didorenko, Donetsk, 1, Severodonetsk, Luhansk Oblast, 93400, email: mail@lduvs.edu.ua, tel.: (06452) 9-09-88.*

*ORCID: 0000-0003-2614-0426*

---

## **CONCEPTS AND TYPES OF SOURCES OF ELECTORAL LAW OF UKRAINE**

**Abstract.** The article defines the concepts and types of sources of electoral law in Ukraine. It is stated that the source of the electoral law of Ukraine is a form of consolidation and external manifestation of legal norms that regulate public relations related to the procedure of preparation and holding of elections, as well as the establishment of their results. Modern sources of the electoral law of Ukraine form a rather complex and multifaceted subsystem, where the normative legal act is the main source of law.

The author points out that the modern sources of the electoral law of Ukraine form a rather complex and multifaceted subsystem that is inextricably linked to, mediated and conditioned by the sources of constitutional law. Sources of electoral law of Ukraine should be classified according to the following main criteria: 1. By territory: a) international; b) nationwide; c) regional; d) local. 2. By subject of adoption: a) adopted by public authorities; b) adopted by the Ukrainian people; c) adopted by the territorial community. 3. By hierarchy: a) constitutional; b) legislative; c) by-laws. 4. By force of law: a) binding; b) advisory. 5. By the form of: a) regulatory acts; b) regulatory agreements; c) judicial precedents; d) legal doctrine. 6. By the nature of the provisions: a) material; b) procedural. 7. By the degree of detail: a) general; b) specialized. 8. By place in regulation: a) primary; b) secondary. 9. By role in regulation: a) basic; b) additional. 10. By the time of action: a) permanent; b) temporary.

It is concluded that the Constitution of Ukraine defines the fundamental principles of electoral law and elections, the implementation and implementation of which are determined solely by the laws of Ukraine. The detailing of the constitutional and legislative provisions is being continued in the by-laws adopted by the public authorities of Ukraine on the basis and on the implementation of the Constitution and laws of Ukraine on matters



within their competence. A special place among the sources of the suffrage of Ukraine belongs to the practice of the European Court of Human Rights, which is based on the doctrine of case law.

**Keywords:** concepts, types, sources of electoral law of Ukraine, electoral law of Ukraine, elections.

**Постановка проблеми.** З самого початку утвердження виборчого права досить наочно постало питання щодо певного правового оформлення його правових норм шляхом їх упорядкованого закріплення та об'єктивзації. У науці та практиці виборчого права форму закріплення та зовнішнього вияву правових норм, які регулюють суспільні відносини, що пов'язані з порядком підготовки та проведення виборів, а також встановлення їх результатів, прийнято позначати поняттям «джерело виборчого права». Саме з появою та розвитком джерел виборчого права, вибори перетворюються на складну процесуальну діяльність, а виборче право набуває усіх ознак гарантованості та захищеності.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Визначення поняття та видів джерел виборчого права України знайшло своє відображення у наукових працях таких вітчизняних вчених як Я. Берназюк [1], М. Козюбра [2], Ю. Ключковський [3], О. Марцеляк [4], В. Погорілко [5], М. Савчин [6], М. Ставнійчук [5], В. Федоренко [7, 8], В. Цоклан [8] тощо. Попри наявні публікації у вітчизняній юридичній науці, які присвячені джерелам виборчого права України, питання визначення поняття та видів джерел виборчого права

України досі так і не отримало свого усестороннього та комплексного дослідження.

**Формування цілей.** Метою цієї статті є визначення поняття та видів джерел виборчого права України.

**Виклад основного матеріалу.** У виборчому праві України як і загалом у конституційному праві вирізняється дві загальних форми джерел права – це природне та позитивне право. Джерелом природного виборчого права є сукупність виборчих прав людини, які є невідчужуваними, непорушними та ґрунтуються на свободі і рівності індивідів. Виборчі права не можуть обмежуватися та заперечуватися державою, але повинні бути нею гарантовані та належним чином забезпечені [9]. Джерелом позитивного виборчого права є сукупність правових норм, які прийняті або санкціоновані державою в установленому порядку з метою забезпечення організації підготовки та проведення виборів, а також встановлення їх результатів. Джерела природного та позитивного виборчого права тісно взаємодіють та доповнюють один одного. Зокрема, природне право є первинним щодо позитивного права, яке встановлюється та охороняється державою, однак для гарантування ефективної реалізації природних прав і свобод,

вони потребують свого закріплення в актах позитивного права.

Одним з перших актів позитивного виборчого права став Акт Парламенту Англії «Біль про права» 1689 року, який обмежив владу монарха шляхом розширення повноважень парламенту, та чітко визначив, що «вибори членів Парламенту повинні бути вільні» [10]. Правову традицію щодо чіткого визначення засад виборчого права продовжила Конституція США 1787 року, у якій вперше було визначено перелік виборних органів (палати Конгресу США, Президент та Віце-президент США), встановлено строки їх повноважень та порядок обрання, а також закріплено засади реалізації активного та пасивного виборчого права [11]. Прийняття Конституції США та визначення у ній порядку організації і проведення виборів мало неабиякий вплив на подальший розвиток джерел виборчого права в інших країнах. Починаючи з ХХ століття закріплення засад проведення виборів у конституції та більш детальне їх визначення окремим законодавчим актом, набуває загальновізаного правила в усіх демократичних країнах світу, у тому числі й в Україні.

До числа перших джерел позитивного виборчого права України слід віднести Пакти і Конституції прав і вольностей Війська Запорозького 1710 року, у яких було визначено порядок проведення виборів до органів влади Гетьманської держави. Згодом конституційні пакти у вітчизняній науці отримали назву «Конституція Пи-

липа Орлика» [12]. Незважаючи на те, що цей документ так і не набув чинності, Конституція Пилипа Орлика стала важливою пам'яткою української правової думки. Активного розвитку вітчизняні джерела виборчого права отримали за часів Української Народної Республіки. З самого початку утвердження УНР питання проведення виборів було визначено Законом «Про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки» [13], який був прийнятий 11-16 листопада 1917 року. Трохи пізніше засади проведення виборів було визначено у Конституції УНР (Статуті про державний устрій, права і вільності УНР), яка була прийнята Центральною Радою 29 квітня 1918 року [14]. За радянських часів джерелами виборчого права були Конституції СРСР та УРСР, закони та підзаконні акти, що стосувалися порядку підготовки та проведення виборів.

Сучасні джерела виборчого права України утворюють досить складну та багатоманітну підсистему, яка нерозривно пов'язана з джерелами конституційного права, ними опосередкована та обумовлена. Джерела виборчого права України слід класифікувати за такими основними критеріями: 1. За територією дії: а) міжнародні; б) загальнонаціональні; в) регіональні; г) місцеві. 2. За суб'єктом прийняття: а) прийняті органами публічної влади; б) прийняті Українським народом; в) прийняті територіальною громадою. 3. За ієрархією: а) конституційні; б) законодавчі; в) підзаконні.

4. За юридичною силою: а) обов'язкові; б) рекомендаційні. 5. За формою: а) нормативно-правові акти; б) нормативні договори; в) судові прецеденти; г) правова доктрина. 6. За характером положень: а) матеріальні; б) процесуальні. 7. За ступенем деталізації: а) загальні; б) спеціалізовані. 8. За місцем у регулюванні: а) первинні; б) вторинні. 9. За роллю у регулюванні: а) основні; б) додаткові. 10. За часом дії: а) постійні; б) тимчасові.

За усієї розмаїтості джерел виборчого права України, основним його джерелом виступає нормативно-правовий акт, під яким слід розуміти прийнятий в установленому порядку офіційний письмовий документ, який містить норми права та спрямований на урегулювання певної групи суспільних відносин. Нормативно-правовий акт має неперсоніфікований характер та багаторазову дію свого застосування. Утвердження нормативно-правового акта у якості основного джерела виборчого права України обумовлено тим, що він є однією з найбільш зручних форм типізації та регулювання суспільних відносин, які пов'язані з підготовкою та проведенням виборів. Видами нормативно-правових актів, які відносяться до джерел виборчого права України, є Конституція України, кодекси, закони та підзаконні акти нормативного характеру – Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, Постанови Центральної виборчої комісії тощо.

Важливе місце у врегулюванні виборчих правовідносин належить

індивідуально-правовим актам, під якими слід розуміти офіційні письмові документи, які прийнято на підставі вже існуючих норм права та адресовані чітко визначеним суб'єктам. Саме індивідуально-правовими актами призначаються чергові, позачергові та повторні вибори, формується склад виборчих комісій, реєструються кандидати на виборні посади та їх довірені особи тощо. Разом з тим, незважаючи на помітну роль індивідуально-правових актів у врегулюванні виборчих правовідносин, вони не відносяться до джерел виборчого права України. Це обумовлено тим, що індивідуально-правові акти не встановлюють загальних правил поведінки, а лише конкретизують загальні приписи норм права стосовно конкретних суб'єктів та ситуацій, які мають місце під час підготовки та проведення виборів.

Таким чином, **джерело виборчого права України** – це форма закріплення та зовнішнього вияву правових норм, які регулюють суспільні відносини, що пов'язані з порядком підготовки та проведення виборів, а також встановлення їх результатів. Сучасні джерела виборчого права України утворюють досить складну та багатоманітну підсистему, де основним джерелом права виступає нормативно-правовий акт.

Основними видами джерел виборчого права України є:

**1. Конституція України** – Основний закон держави, який має найвищу юридичну силу, змінюється за особливим ускладненим порядком та має верховенство у сис-

темі національного законодавства. Конституція України поза сумнівом відіграє ключову роль та посідає визначальне місце у системі джерел виборчого права України. Відповідно до ст. 8 Конституції України, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії, що у свою чергу гарантує громадянам право звертатися до правоохоронних, контрольно-наглядових та судових органів за захистом своїх виборчих прав безпосередньо на підставі норм Конституції України.

На фундаментальну роль конституції у системі джерел виборчого права прямо вказано у деяких міжнародних документах. Зокрема, у Кодексі належної практики у виборчих справах, схвалений Венеціанською комісією у 2002 році, зазначається, що закріплення у конституції основних елементів виборчого права, таких як виборча система, порядок формування складу виборчих комісій та визначення меж виборчих округів, є запорукою стабільності виборчого законодавства та умовою реалізації принципів виборчого права [15].

Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках СНД 2002 року у ч. 1 ст. 8 зазначає, що верховенство конституції є основою для проведення вільних виборів і забезпечення громадянам та іншим учасникам виборчого процесу можливості без будь-якого впливу, насильства, загрози застосування насильства або іншої про-

типравної дії зробити свій вибір щодо своєї участі чи неучасті у виборах у формах, які допускаються законом, і законними методами, не побоюючись покарання або впливу, якими не були б підсумки голосування і результати виборів, а також правових та інших гарантій неухильного дотримання принципу вільних виборів протягом усього виборчого процесу [16].

У контексті загальносвітового демократичного розвитку слід звернути увагу на те, що чітко простежується досить стійка тенденція щодо розширення конституційного регулювання виборів у більшості демократичних держав світу. Це означає, що чим пізніше була прийнята конституція у певній країні світу або внесені до неї відповідні зміни, тим детальніше конституція регулює суспільні відносини у сфері виборчого права. Якщо перші конституції містили лише декілька статей щодо виборів, то у більш пізніх конституціях рівень їх регламентування суттєво розширився. Крім того, у деяких конституціях, наприклад як у Конституції Республіки Білорусь, з'явилися окремі розділи, які присвячені виборам. Виключенням з цієї тенденції не є й Конституція України, яка досить детально визначає фундаментальні засади виборчого права та виступає ключовим елементом у механізмі його гарантування і захисту.

Питання виборів у Конституції України регулюється Розділом III Основного Закону «Вибори. Референдум», а також статтями з розділів, які визначають загальні

засади, права і свободи людини та громадянина, повноваження представницьких органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Виокремлення спеціального розділу щодо виборів у Конституції України говорить про надзвичайно важливе їх місце у державотворчому розвитку України. Більше того, Розділ III Конституції України, згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 11 липня 1997 року № 3-зп/1997 у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України, відноситься до одного з трьох розділів, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні [17]. Нагадаємо, що право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Конституція України гарантує громадянам право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 38); відносить вибори до основних форм народного волевиявлення (ст. 69); встановлює засади для реалізації активного та пасивного виборчого права (статті 70, 76, 103, 136, 141); закріплює основні принципи виборчого права (статті 71, 76, 103, 136, 141); визначає засади проведення виборів Президента України (статті 85, 103), до Верховної Ради України (статті 76, 77, 90, 106), Верховної Ради АРК (статті 85, 136) та органів місцевого

самоврядування (ст. 141); встановляє процедуру призначення на посади та звільнення з посад членів Центральної виборчої комісії (ст. 85) тощо [18].

Вище наведені конституційні положення наочно свідчать, що Конституція України займає панівне місце у системі джерел виборчого права України та є важливою гарантією реалізації громадянами свого виборчого права. У Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 року № 9 з цього приводу роз'яснюється, що оскільки Конституція України, має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, суди при розгляді конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акта з точки зору його відповідності Конституції України і в усіх необхідних випадках застосовувати Конституцію України як акт прямої дії. Судові рішення мають ґрунтуватись на Конституції України, а також на чинному законодавстві, яке не суперечить їй [19].

**2. Міжнародні договори України** – укладені договори у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься вони в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від їх конкретних найменувань. Під укладенням міжнародного договору України слід розуміти дії щодо підготовки тексту міжнародного договору,

його прийняття, встановлення його автентичності, підписання міжнародного договору та надання згоди на його обов'язковість для України (ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України») [20]. Міжнародні договори можуть мати наступні типові найменування: договір, хартія, конвенція, угода, пакт, протокол тощо.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [20]. Це означає, що за юридичною силою міжнародні договори України є вищими ніж закони та підзаконні акти України, однак нижчими за юридичну силу Конституції України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Засади виборчого права отримали досить детальне міжнародно-правове закріплення в універсальних та регіональних міжнародних документах обов'язкового та рекомендаційного характеру. До міжнародно-правових актів з виборчого права, які мають

найбільше застосування, необхідно віднести: Загальну декларацію прав людини 1948 року, Міжнародний пакт про політичні та громадянські права 1966 року, Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року, Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру Наради з безпеки і співробітництва в Європі (НБСЄ) 1990 року, Декларацію про критерії вільних і справедливих виборів Міжпарламентського союзу 1994 року тощо.

**3. Кодекси України** – єдині систематизовані законодавчі акти України, які регулюють певну сферу суспільних відносин, об'єднуючи норми певної галузі чи підгалузі національного права. На сьогодні в Україні відсутній Виборчий кодекс, який би урегулював суспільні відносини, пов'язані з підготовкою та проведенням виборів. Законодавцями робилася низка спроб щодо його прийняття, утім жодна з них так і не отримала свого логічного завершення у вигляді Виборчого кодексу України [21], який набув чинності на момент підготовки цієї статті. Суспільні відносини, які пов'язані з підготовкою та проведенням виборів, опосередковано регулюються іншими кодексами України.

До Кодексів України, які є джерелами виборчого права, необхідно віднести:

1. Бюджетний кодекс України – законодавчий акт, який визначає порядок виділення коштів з Державного бюджету України для підготовки та проведення виборів в Україні, а також порядок оп-

лати праці членів виборчої комісії та осіб, які залучаються до роботи у виборчих комісіях [22].

2. Кодекс адміністративного судочинства України – законодавчий акт, що відносить до юрисдикції адміністративних судів публічно-правові спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, визначає порядок звернення до адміністративних судів з питань, які пов'язані з підготовкою та проведенням виборів в Україні та повноваження адміністративних судів щодо розгляду такого роду адміністративних справ. Кодекс чітко визначає, підсудність конкретних виборчих справ, а також справ щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, що пов'язані з виборами. Кодекс визначає особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, їх членів, у справах щодо уточнення списку виборців тощо [23].

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення – законодавчий акт, який визначає види адміністративних правопорушень проти виборчих прав громадян. Такого роду правопорушення закріплені в окремій главі 15-А цього Кодексу, яка називається «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення» [24].

4. Кримінальний кодекс України – законодавчий акт, який визначає види злочинів проти виборчих прав громадян. Такого роду злочини закріплені у Розділі V Кри-

мінального кодексу України, який має назву «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини» [25].

5. Кримінальний процесуальний кодекс України – законодавчий акт, який визначає порядок кримінального провадження на території України щодо злочинів, які скоєні проти виборчих прав громадян. Відповідно до ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України, досудове розслідування кримінальних правопорушень, вчинених проти виборчих прав громадян, здійснюють слідчі органів Національної поліції [26].

6. Цивільний кодекс України – законодавчий акт, який визначає порядок укладання цивільно-правових угод, на підставі яких виборча комісія може залучати, відповідних спеціалістів, експертів та технічних працівників для організаційного, правового, технічного забезпечення здійснення повноважень, передбачених виборчим законодавством, а також порядок укладання цивільно-правових угод, що стосуються виборчого процесу. Так, згідно з ч. 6 ст. 36 Закону України «Про вибори народних депутатів України», за рішенням виборчої комісії, яке затверджується виборчою комісією вищого рівня, голова, заступник голови, секретар або інші члени окружної чи дільничної виборчої комісії (загальною кількістю не більше 3 осіб) протягом усього періоду повноважень виборчої комісії або частини цього періоду можуть виконувати свої повноваження у виборчій комісії відповідно до статті 47 цього Закону на платній основі

на підставі цивільно-правового договору між ними і виборчою комісією. Також Кодекс передбачає цивільно-правову відповідальність за порушення виборчого права [27].

7. Цивільний процесуальний кодекс України – законодавчий акт, який визначає порядок цивільного судочинства щодо цивільних справ, які пов'язані з підготовкою та проведенням виборів в Україні [28].

**4. Закони України** – нормативно-правові акти, які прийняті Верховною Радою України або на всеукраїнському референдумі, регулюють найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки та мають вищу юридичну силу. Конституція України у п. 20 ч. 1 ст. 92 чітко вказує, що організація та порядок проведення виборів визначаються виключно законами України. За цього, у статтях 77, 103 Конституції України додатково деталізується, що порядок проведення виборів народних депутатів України та Президента України встановлюється відповідними законами [18].

Загалом визначення порядку організації та проведення виборів саме на рівні законодавчих актів є важливою демократичною вимогою нормативно-правового забезпечення виборів, яка вже давно набула ознак загальноєвропейського стандарту з виборчого права. Зокрема, у п. 2 Кодексу належної практики у виборчих справах 2002 року вказується, що «за винятком норм, що регулюють технічні питання й конкретні аспекти, – які можуть мати форму підзаконних актів виконавчої влади, – нор-

ми виборчого права повинні мати, принаймні, рівень закону» [15].

Порядок організації та проведення виборів в Україні визначається великою кількістю законів, у зв'язку з цим варто виокремити п'ять груп таких законів:

**1. Конституційні виборчі закони** – вид законодавчих актів, якими вносяться зміни до Конституції України з метою вдосконалення фундаментальних засад підготовки та проведення виборів. До конституційних законів, якими було внесено зміни до Конституції України з питань підготовки та проведення виборів, варто віднести: 1) «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV; 2) «Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 1 лютого 2011 року № 2952-VI; 3) «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року № 742-VII. Щодо останнього закону, то його конституційна природа є дещо сумнівною, оскільки він був прийнятий парламентом всупереч встановленому Розділом XIII Конституції України порядку внесення змін до Конституції України.

**2. Основні виборчі закони** – вид законодавчих актів, якими визначаються основні засади порядку організації підготовки та проведення виборів в Україні. Саме основним законам належить ключова роль у врегулюванні суспільних



відносин, які пов'язані з організацією підготовки та проведення виборів в Україні.

До основних виборчих законів варто віднести п'ять законів України:

1) «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року № 474-XIV – визначає основні засади, організацію та порядок проведення виборів Президента України [29];

2) «Про вибори народних депутатів України» від 17 листопада 2011 року № 4061-VI – визначає основні засади, організацію і порядок проведення виборів народних депутатів України [30];

3) «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII – визначає основні засади, організацію і порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради АРК, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост [31];

4) «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 року № 698-V – визначає організаційно-правові засади створення та ведення єдиного Державного реєстру виборців в Україні [32];

5) «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932-IV – визначає порядок утворення, правовий статус, засади організації діяльності Центральної виборчої комісії [33].

**3. Спеціальні виборчі закони** – вид законодавчих актів, якими доповнюються основні виборчі закони з метою визначення особливого

порядку підготовки та проведення окремих видів виборів в Україні.

До спеціальних виборчих законів України варто віднести: 1) «Про дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України» від 24 вересня 1993 року № 3470-XII; 2) «Про особливості участі громадян України з числа депортованих з Криму у виборах депутатів місцевих Рад в Автономній Республіці Крим» від 6 квітня 1995 року № 124/95-ВР; 3) «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» від 8 грудня 2004 року № 2221-IV; 4) «Про особливості забезпечення відкритості, прозорості та демократичності виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року» від 5 липня 2012 року № 5175-VI; 5) «Про повторні вибори народних депутатів України в одномандатних виборчих округах №№ 94, 132, 194, 197, 223» від 5 вересня 2013 року № 457-VII; 6) «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року № 1207-VII.

**4. Суміжні виборчі закони** – вид законодавчих актів, які сприяють реалізації положень основних виборчих законів, а також регулюють певні сегменти суспільних відносин, які пов'язані з підготовкою та проведенням виборів. До числа суміжних виборчих законів варто віднести: «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про громадські об'єднання», «Про громадянство України», «Про добро-

вільне об'єднання територіальних громад», «Про захист персональних даних», «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», «Про звернення громадян», «Про Конституційний Суд України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про політичні партії в Україні», «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про інформаційні агентства», «Про статус народного депутата України», «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про столицю України – місто-герой Київ» тощо.

**5. Фрагментарні виборчі закони** – вид законодавчих актів, якими вносяться зміни до інших законів України з метою вдосконалення порядку підготовки та проведення виборів. Головним призначенням фрагментарних законів є оновлення існуючого порядку підготовки та проведення виборів в Україні. Після прийняття цих законів, внесені зміни інтегруються до тексту основного закону та стають його невід'ємною частиною. У зв'язку з цим, фрагментарні закони інколи у науці конституційного права також називають «технічними законами». При цьому слід звернути увагу, що зміни щодо деяких питань порядку підготовки та проведення виборів можуть не обмежуватися лише одним законом,

а вноситися відразу до декількох законів, які можуть належати навіть до різних галузей національного права. Одночасне внесення змін до різних законів обумовлене передусім необхідністю забезпечення комплексного підходу щодо оновлення вітчизняного виборчого законодавства.

Наприклад, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів» від 21 листопада 2013 року № 709-VII було внесено зміни відразу до шести законодавчих актів: 1) Кодексу України про адміністративні правопорушення; 2) Кодексу адміністративного судочинства України; 3) Закону України «Про інформаційні агентства»; 4) Закону України «Про політичні партії в Україні»; 5) Закону України «Про Центральну виборчу комісію»; 6) Закону України «Про вибори народних депутатів України».

**5. Укази Президента України** – правові акти, які є обов'язковими для виконання та прийняті Главою держави на основі та на виконання Конституції і законів України з питань, що віднесені до його компетенції. Джерелами виборчого права України є лише Укази Президента України нормативного характеру, тобто які стосуються невизначеного кола фізичних та юридичних осіб і мають багаторазову дію. Так, згідно з Указом Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15 листопада 2006 року № 970/2006,

нормативний характер означає, якщо хоча б одне з положень рішення розраховано на постійну або багаторазову дію.

До основних Указів Президента України, які є джерелами виборчого права України, слід віднести: 1) «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 року № 503/97; 2) «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15 листопада 2006 року № 970/2006; 3) «Про Представника Президента України у Центральній виборчій комісії» від 7 червня 2007 року № 512/2007; 4) «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 7 лютого 2008 року № 109/2008; 5) «Про забезпечення безпеки кандидатів на пост Президента України під час виборчого процесу» від 30 листопада 2009 року № 976/2009 тощо.

**6. Постанови Кабінету Міністрів України** – правові акти, які є обов'язковими для виконання та прийняті Кабінетом Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України. Джерелами виборчого права України є лише Постанови Кабінету Міністрів України нормативного характеру. Зазвичай з питань виборчого права Кабінетом Міністрів України при-

ймаються нормативні постанови, які визначають порядок фінансування підготовки і проведення виборів; встановлюють порядок оплати праці працівників виборчих комісій; визначають порядок адміністрування Державного реєстру виборців тощо.

До основних Постанов Кабінету Міністрів України, які є джерелами виборчого права України, слід віднести: 1) «Деякі питання утворення органів (відділів) ведення та регіональних органів (відділів) адміністрування Державного реєстру виборців» від 18 липня 2007 року № 943; 2) «Про затвердження Порядку оплати праці членів окружних та дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів України» від 5 вересня 2012 року № 848; 3) «Питання оплати праці членів територіальних і дільничних виборчих комісій з місцевих виборів, нарахування та виплати одноразової грошової винагороди» від 8 вересня 2015 року № 687; 4) «Про затвердження Порядку фінансування виборчих комісій під час підготовки і проведення місцевих виборів» від 14 вересня 2015 року № 700; 5) «Про затвердження Порядку фінансування виготовлення органами ведення Державного реєстру виборців списків виборців та іменних запрошень для підготовки і проведення голосування на місцевих виборах» від 8 вересня 2015 року № 674 тощо.

**7. Постанови Центральної виборчої комісії** – рішення нормативного характеру, які є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами відповідного виборчого

процесу, в тому числі відповідними виборчими комісіями, а також органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та громадянами України.

До основних Постанов Центральної виборчої комісії, які є джерелами виборчого права України, слід віднести: 1) «Про затвердження Регламенту Центральної виборчої комісії» від 26 квітня 2005 року № 72; 2) «Про затвердження Порядку виготовлення, обліку, використання та зберігання виборчих скриньок» від 28 жовтня 2008 року № 58; 3) «Про Вимоги до приміщень дільничних виборчих комісій та приміщень для голосування» від 19 січня 2012 року № 5; 4) «Про забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси» від 13 вересня 2012 року № 893; 5) «Про Порядок реєстрації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій на виборах Президента України» від 4 березня 2014 року № 30 тощо.

**8. Нормативно-правові акти регіональних та місцевих органів публічної влади** – рішення нормативного характеру, які прийняті регіональними і місцевими органами публічної влади на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, постанов Кабінету Міністрів України, постанов Центральної

виборчої комісії тощо, та є обов'язковими для виконання у межах території, щодо якої поширюються повноваження цих органів. До цього виду джерел виборчого права варто віднести нормативно-правові акти Верховної Ради АРК, Ради Міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій, місцевих рад тощо. Особливо важливу роль такого роду нормативно-правові акти відіграють під час підготовки та проведення місцевих виборів в Україні.

**9. Практика Європейського суду з прав людини** – рішення Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини з усіх питань, що стосуються тлумачення та застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. У контексті джерел виборчого права України під практикою Європейського суду з прав людини слід розуміти усі рішення Суду та Комісії, що стосуються тлумачення та застосування ст. 3 Першого протоколу цієї Конвенції, якою гарантоване право на вільні вибори при обранні законодавчого органу. У п. 1. ч. 1 Закону України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР, яким ратифіковано Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, визначено, що Україна визнає обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції [34].

Важливість саме практики Європейського суду з прав людини як

джерела права полягає у тому, що норми Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року сформульовані переважно в абстрактній та декларативній формі, справжній зміст правових положень яких визначається лише після їх тлумачення і застосування Європейським судом з прав людини. У п. 53 Рішення Європейського суду з прав людини від 7 лютого 2008 року у справі «Ковач проти України» з цього приводу вказується, що «предмет і мета Конвенції як інструменту захисту прав людини потребують такого тлумачення і застосування її положень, завдяки яким гарантовані нею права були б не теоретичними чи ілюзорними, а практичними та ефективними» [35].

Про те, що практика Європейського суду з прав людини є джерелом права України прямо вказано у чинному національному законодавстві. Так, згідно зі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», суди України застосовують при розгляді справ практику Європейського суду з прав людини як джерело права [36]. Схожий нормативний підхід можна простежити і в галузевому законодавстві України. Відповідно до ч. 2 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України, суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини [23].

**Висновки.** Конституція України визначає фундаментальні засади виборчого права та проведення

виборів, реалізація і здійснення яких визначаються виключно законами України. Деталізація конституційних та законодавчих положень знаходить своє продовження у підзаконних нормативно-правових актах, які приймаються органами публічної влади України на основі та на виконання Конституції і законів України з питань, що віднесені до їх компетенції. Особливе місце серед джерел виборчого права України належить практиці Європейського суду з прав людини, яка заснована на доктрині прецедентного права.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Берназюк Я. О. Сучасні підходи до класифікації актів глави держави: конституційно-правовий аспект. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2015. № 1. С. 5-15.
2. Козюбра М. Принцип верховенства права і реформа виборчої системи. *Вибори та демократія*. 2008. №4. С. 84-87.
3. Ключковський Ю.Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство: монографія. К.: Час Друку, 2011. 132 с.
4. Марцеляк О.В. Виборче право: сучасне розуміння і сутність. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 12-18.
5. Виборче право України: Навч. посіб. / За ред. В.Ф. Погорілка, М.І. Ставнійчук. К.: Парламентське вид-во, 2003. 383 с.
6. Савчин М. Сучасні тенденції конституціоналізму в контексті глобалізації та правового плюралізму: монографія. Ужгород: РІК-У, 2018. 440 с.

7. Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник. К.: Видавництво Ліра-К, 2016. 616 с.
8. Цоклан В. І., Федоренко В. Л. Система сучасних джерел конституційного права України: Монографія / За ред. В. Л. Федоренка. К.: ЛіраJK. 2009. 400 с.
9. Нестерович В.Ф. Зміст та структура суб'єктивного виборчого права в Україні. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. Спеціальний випуск № 3. С. 163-169.
10. Билль о правахъ от 16 февраля 1689 года. *Собрание конституционныхъ актовъ [издание В.М. Саблина]*. М., 1905. С. 137-140.
11. The Constitution of the United States of America. Analysis and interpretation / Co-Editors Johnny H. Killian, George A. Costello. Washington: U. S. Government printing office, 1996. 2444 p.
12. Конституція Пилипа Орлика: оригінал та його історія. Підг. О.Б. Вовк. *Архіви України*. 2010. Випуск 3-4. С. 145-166.
13. Закон про вибори до Установчих зборів Української Народної Республіки від 11 листопада 1917 року. *Вісник Генерального Секретаріату УНР*. 1917. № 5. С. 1-15.
14. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР): 29 квітня 1918 року. *Історія української Конституції* / упоряд. А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. К.: Право, 1997. С. 105-112.
15. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (CDL-AD(2002)23): adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002) [English edition]. Strasburg, 2002. 30 p.
16. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств 2002 года. *Бюллетень международных договоров*. 2006. № 2. С.18-34.
17. Рішення Конституційного Суду України від 11 липня 1997 року № 3-зп/1997 у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України. *Вісник Конституційного Суду України*. 1997. № 2. С. 23-26.
18. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
19. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року № 9. *Бюлетень законодавства і юридичної практики*. 2004. № 11. С. 20-28.
20. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.
21. Нестерович В.Ф. Проблеми та перспективи прийняття Виборчого кодексу України. *Право і суспільство*. 2017. № 6. С. 24-29.
22. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50. Ст. 1778.
23. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, 37. Ст. 446.
24. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
25. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-П.

*Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

26. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10. Ст. 88.

27. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. Ст. 356.

28. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40-41, 42. Ст. 492.

29. Про вибори Президента України: Закон України від 5 березня 1999 року № 474-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 14. Ст. 81.

30. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17 листопада 2011 року № 4061-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 10. Ст. 73.

31. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 37-38. Ст. 366.

32. Про державний реєстр виборців: Закон України від 22 лютого 2007 року № 698-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 20. Ст. 282.

33. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30 червня 2004 року № 1932-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 36. Ст. 448.

34. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 1950 року: ратифікована Законом України 17 липня 1997 року № 475/97-ВР разом з першим протоколом та протоколами № 2, 4, 7 та 11. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.

35. Рішення Європейського суду з прав людини від 7 люто-

го 2008 року у справі «Ковач проти України». *Офіційний вісник України*. 2009. № 82. Ст. 2802.

36. Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.

## REFERENCES:

1. Bernazyuk Y. (2015). Suchasni pidkhody do klasyfikatsiyi aktiv hlavy derzhavy: konstytutsiyno-pravovyy aspekt [Modern approaches to the classification of acts of the Head of State: constitutional and legal aspect]. *Visnyk Luhans'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka – Bulletin of the Lugansk State University of Internal Affairs named after EO Didorenko*, 1, 5-15 [in Ukrainian].

2. Kozyubra M. (2008). Prynysyp verkhovenstva prava i reforma vyborchoyi systemy [Principle of rule of law and reform of the electoral system]. *Vybyory ta demokratiya – Elections and Democracy*, 4, 84-87 [in Ukrainian].

3. Klyuchkovsky Y.B. (2011). *Vyborchi systemy ta ukrayins'ke vyborche zakonodavstvo: monohrafiya [Election systems and Ukrainian electoral legislation: monograph]*. Kyiv: Chas Druku [in Ukrainian].

4. Martselyak O.V. (2011) *Vyborche pravo: suchasne rozumynnya i sutnist' [Elective law: modern understanding and essence]*. *Publichne pravo – Public law*, 2, 12-18 [in Ukrainian].

5. Pohorilko V.F. & Stavniychuk M.I. (2003). *Vyborche pravo Ukrainy: Navch. posib. [The Election Law of Ukraine: Teach. manual]*. Kyiv: Parlaments'ke vyd-vo [in Ukrainian].

6. Savchyn M. (2018). *Suchasni tendentsiyi konstytutsionalizmu v konteksti hlobalizatsiyi ta pravovoho plyuralizmu: monohrafiya* [Current trends in constitutionalism in the context of globalization and legal pluralism: a monograph]. Uzhhorod: RIK-U [in Ukrainian].
7. Fedorenko V.L. (2016). *Konstytutsiyne pravo Ukrayiny: Pidruchnyk* [Constitutional Law of Ukraine: Textbook] Kyiv: Vydavnytstvo Lira-K [in Ukrainian].
8. Tsoklan V.I., Fedorenko V.L. (2009). *Systema suchasnykh dzherel konstytutsiynoho prava Ukrayiny: Monohrafiya* [System of Contemporary Sources of Constitutional Law of Ukraine: Monograph]. K.: Lira-K [in Ukrainian].
9. Nesterovych V.F. (2018) Zmist ta struktura sub'yektyvnoho vyborchoho prava v Ukrayini [Content and structure of subjective suffrage in Ukraine]. *Visnyk Dnipropetrovs'koho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav – Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*, 3, 163-169 [in Ukrainian].
10. Bill' o pravakh ot 16 fevralya 1689 goda [Bill of Rights of February 16, 1689]. *Sobranne konstitutsionnykh aktov – Collection of constitutional acts*. M.: izdanne V.M. Sablina [in Russian].
11. Johnny H. Killian, George A. Costello. (1996). *The Constitution of the United States of America. Analysis and interpretation*. Washington: U. S. Government printing office [in English].
12. Vovk O.B. (2010). Konstytutsiya Pylypa Orlyka: oryhinal ta yoho istoriya [The Constitution of Philip Orlik: The Original and Its History]. *Arkhivy Ukrayiny – Archives of Ukraine*, 3-4, 145-166 [in Ukrainian].
13. Zakon pro vybory do Ustanovchykh zboriv Ukrayins'koyi Narodnoyi Respubliky vid 11 lystopada 1917 roku [The Law on Elections to the Constituent Assembly of the Ukrainian People's Republic of November 11, 1917]. *Visnyk Heneral'noho Sekretariatu UNR – Bulletin of the UNR Secretariat-General*. Kyiv [in Ukrainian].
14. Slyusarenko A.H., Tomenko M.V. (1997). *Konstytutsiya Ukrayins'koyi Narodnoyi Respubliky (Statut pro derzhavnyy ustriy, prava i vol'nosti UNR): 29 kvitnya 1918 roku. Istoriya ukrayins'koyi Konstytutsiyi* [Constitution of the Ukrainian People's Republic (Charter on the State System, Rights and Freedoms of the UNR): April 29, 1918. History of the Ukrainian Constitution. K.: Pravo [in Ukrainian].
15. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report (CDL-AD(2002)23): (2002) adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002), Strasburg [in English].
16. Konventsiya o standartakh demokratycheskykh vyborov, yzbyratel'nykh prav y svobod v hosudarstvakh-uchastnykakh Sodruzhestva Nezavysymykh Hosudarstv 2002 hoda [Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the States Parties to the Commonwealth of Independent States, 2002]. *Byulleten' mezhdunarodnykh dohovorov – Bulletin of international treaties*. Moscow [in Russian].
17. Rishennya Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny vid 11 lypnya 1997 roku № 3-zp/1997 u spravi shchodo konstytutsiynosti tlumachennya Verkhovnoyu Radoyu Ukrayiny statti 98 Konstytutsiyi Ukrayiny [Judgment of the Constitutional Court of Ukraine of July 11, 1997 in the case of the constitutionality of interpretation by the Verkhovna Rada of Ukraine of Article 98 of the Constitution of Ukraine]. *Visnyk Konstytutsi-*



*ynoho Sudu Ukrayiny – Bulletin of the Constitutional Court of Ukrain*. Kyiv [in Ukrainian].

18. Konstytutsiya Ukrayiny: pryyn-yata na p'yatyi sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 28 chervnya 1996 roku [The Constitution of Ukraine: adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996]. (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

19. Pro zastosuvannya Konstytutsiyi Ukrayiny pry zdiysneni pravosuddya: Postanova Plenumu Verkhovnoho Sudu Ukrayiny vid 1 lystopada 1996 roku № 9 [On the implementation of the Constitution of Ukraine in the administration of justice: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine of November 1, 1996 No. 9]. *Byuleten' zakonodavstva i yurydychnoyi praktyky – Bulletin of legislation and legal practice*, Kyiv [in Ukrainian].

20. Pro mizhnarodni dohovory Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 29 chervnya 2004 roku № 1906-IV [On the international treaties of Ukraine: Law of Ukraine of June 29, 2004 No. 1906-IV]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

21. Nesterovych V.F. (2017). Problemy ta perspektyvy pryynyattya Vyborchoho kodeksu Ukrayiny [Problems and prospects of adoption of the Election Code of Ukraine]. *Pravo i suspil'stvo – Law and Society*, 6, 24-29.

22. Byudzhethnyy kodeks Ukrayiny [Budget Code of Ukraine]. (2010, July 8). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

23. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny [Code of Admin-

istrative Procedure of Ukraine]. (2005, July 6). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

24. Kodeks Ukrayiny pro administratyvni pravoporushennya [Code of Administrative Offenses] (1984, December 7). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

25. Kryminal'nyy kodeks Ukrayiny [The Criminal Code of Ukraine] (2001, April 5). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

26. Kryminal'nyy protsesual'nyy kodeks Ukrayiny [Criminal Procedure Code of Ukraine] (2012, April 13). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

27. Tsyvil'nyy kodeks Ukrayiny. [Civil Code of Ukraine]. (2003, January 16). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

28. Tsyvil'nyy protsesual'nyy kodeks Ukrayiny [Civil Procedure Code of Ukraine] (2004, March 18,). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

29. Pro vybory Prezydenta Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 5 bereznya 1999 roku № 474-XIV [On the election of the President of Ukraine: Law of Ukraine dated March 5, 1999 № 474-XIV]. (1999, March 5). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

30. Pro vybory narodnykh deputativ Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 17 lys-

topada 2011 roku № 4061-VI [On the election of people's deputies of Ukraine: Law of Ukraine dated November 17, 2011 № 4061-VI]. (2011, November 17). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

31. Pro mistsevi vybory: Zakon Ukrayiny vid 14 lypnya 2015 roku № 595-VIII [On Local Elections: Law of Ukraine dated July 14, 2015 № 595-VIII] (2015, July 14). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

32. Pro derzhavnyy reyestr vybort-siv: Zakon Ukrayiny vid 22 lyutoho 2007 roku № 698-V [On the State Register of Voters: Law of Ukraine dated February 22, 2007 № 698-V]. (2007, February 22). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

33. Pro Tsentral'nu vyborchu komisiiyu: Zakon Ukrayiny vid 30 chervnya 2004 roku № 1932-IV [On the Central Election Commission: Law of Ukraine of June 30, 2004 No. 1932-IV]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bul-*

*letin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

34. Konventsiya pro zakhyst prav lyudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 1950 roku [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

35. Rishennya Yevropeys'koho sudu z prav lyudyny vid 7 lyutoho 2008 roku u spravi «Kovach proty Ukrayiny» [Judgment of the European Court of Human Rights of 7 February 2008 in case «Kovach v. Ukraine»]. *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny – Official Bulletin of Ukraine*. Kyiv [in Ukrainian].

36. Pro vykonannya rishen' ta zas-tosuvannya praktyky Yevropeys'koho Sudu z prav lyudyny: Zakon Ukrayiny vid 23 lyutoho 2006 roku № 3477-IV [On the enforcement of judgments and the application of the case law of the European Court of Human Rights: Law of Ukraine of 23 February 2006 No. 3477-IV]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

УДК 343.148 (477)

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4-2-59-72>

**Федоренко Владислав Леонідович,**

*доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, судовий експерт вищого кваліфікаційного класу, професор кафедри публічного управління та публічної служби НАДУ при Президентові України, директор Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, бульвар Л. Українки, 26, офіс 501, м. Київ, 01133, тел.: +38 044 5921401; e-mail: [intelect.ndc@gmail.com](mailto:intelect.ndc@gmail.com)*

ORCID 0000-0001-5902-1226

**Андрєєв Віктор Олександрович,**

*провідний науковий співробітник лабораторії авторського права та інформаційних технологій, Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, бульвар Л. Українки, 26, офіс 501, м. Київ, 01133, тел.: +38 044 5921401;*

*e-mail: [intelect.ndc@gmail.com](mailto:intelect.ndc@gmail.com)*

ORCID:0000-0003-1175-6404

---

## ПРИСЯГА СУДОВОГО ЕКСПЕРТА ТА ПРИСЯГИ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

**Анотація.** У публікації здійснено порівняльно-правовий аналіз інститутів присяги судового експерта та Присяги державного службовця в Україні та обґрунтовано шляхи і напрямки удосконалення цих інститутів у правових реаліях сьогодення. Аналізуються витoki та генезис державної (публічної) служби і наголошується, що сам інститут присяги державного службовця в світі почав формуватися з часу появи перших держав на межі IV-III тис. до н.е., коли клятва вищим силам природи і богу (богам) трансформувалася в присязі на вірність правителю та державі, і отримав своє сучасне значення в XIX-XXI ст.

Вияви елементів інституту присяги державного службовця в Україні можна знайти і за часів Київської Русі («хресне цілування», «божба», «обітниця»), і за Козацької доби (Конституція Пилипа Орлика 1710 р.), і за часів перебування Українських земель у складі Австро-Угорської та Російської імперій, Румунії та Польщі. Разом із тим, уперше інститут присяги державного службовця в Україні був легітимізований Гетьманом П. Скоропадським в Українській державі в 1918 р., та відновлений

у незалежній Україні. Судова ж експертиза має значно новішу історію, а інститут присяги судового експерта в Україні на сьогодні знаходиться на стадії свого розвитку та модернізації.

Відзначається, що на сьогодні судові експерти складають присягу, передбачену адміністративним, кримінальним і цивільним процесуальним законодавством виключно при розгляді конкретної судової справи щодо якої проведено судову експертизу. Разом із тим, присяга судового експерта при здійсненні ним експертних досліджень і других видів судово-експертної діяльності чинним законодавством не встановлена.

Запропоновано в спеціальний Закон України «Про судову експертизу» внести зміни і зобов'язати громадянина України, який вперше проходить атестацію для присвоєння йому кваліфікації судового експерта, відразу після успішного складання іспитів, урочисто скласти Присягу судового експерта в присутності експертно-кваліфікаційної комісії (ЕКК НДУСЕ чи ЦЕКК при Мін'юсті), а також запропоновано редакцію тексту відповідної присяги.

**Ключові слова:** судова експертиза, судовий експерт, державна служба, державний службовець, присяга судового експерта, Присяга державного службовця.

### ***Fedorenko Vladislav Leonidovich***

*Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Forensic Expert of Higher Qualification, Professor of the Department of Public Administration and Public Service of National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Director, Research Center for Forensic Examination on Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, 26, L. Ukrainka Boulevard, office 501, Kyiv, 01133, tel. : +38 044 5921401; email: intellect.ndc@gmail.com.*

ORCID 0000-0001-5902-1226

### ***Andrieiev Viktor Alexandrovich,***

*Leading scientific Researcher of the Laboratory of Copyright and Information Technology, Research Center for Forensic Examination on Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, 26, L. Ukrainka Boulevard, office 501, Kyiv, 01133, tel.: +38 044 5921401; email: intellect.ndc@gmail.com.*

ORCID:0000-0003-1175-6404

---

## **OATH OF A FORENSIC EXPERT AND OATHS OF A CIVIL SERVANT IN UKRAINE: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS**

**Annotation.** The publication provides a comparative legal analysis of the judicial Oath institutes and the Oath of a civil servant in Ukraine and

justification the ways and directions of improvement of these institutes in the legal realities of today.

The origins and genesis of the civil (public) service are analyzed and it is emphasized that the institute of oath of a civil servant in the world began to form from the time of the emergence of the first states on the border of IV-III millennium BC, when the oath to the higher forces of nature and god (gods) transformed into an oath of allegiance to the ruler and the state, and received its modern value in the XIX-XXI centuries.

The manifestations of the elements of the oath of a civil servant in Ukraine can be found both in the times of Kievan Rus («godly kissing», «bojba – swearing in the name of God», «vow»), and in the Cossack era (Philip Orlyk Constitution of 1710), and during the stay of Ukrainian lands in Warehouses of the Austro-Hungarian and Russian Empires, Romania and Poland. However, for the first time the institute of oath of a civil servant in Ukraine was legitimized by Hetman P. Skoropadsky in the Ukrainian state in 1918 and restored in an independent Ukraine.

Forensic examination has a much more recent history, and the Institute of Oath of Forensic Expert in Ukraine is at the stage of its development and modernization.

It is noted that, today, forensic experts take the oath provided by administrative, criminal and civil procedural law exclusively when considering a specific court case in respect of which a forensic examination was conducted. However, the oath of a forensic expert in carrying out expert research and other types of forensic expert activity is not established by current legislation.

It is proposed to be included in the special Law of Ukraine «On Forensic Expertise» to amend and oblige a citizen of Ukraine who will be certified for the qualification of a forensic expert for the first time, immediately after successfully passing the examinations, solemnly take the Oath of a forensic expert in the presence of expert-qualification commission (EQC SRIFE or CEQC at the Ministry of Justice), as well as the proposed revision of the oath.

**Keywords:** forensic examination, forensic expert, civil service, civil servant, oath of forensic expert, oath of civil servant.

**Постановка питання в загальному вигляді.** Розвиток суспільств і держав у ХХІ ст. характеризується багатоманітністю функцій, які вони покликані захисту конституційних прав і свобод людини, забезпечення її безпеки і гідного рівня життя.

До цих традиційних функцій, усталених упродовж останніх трьох століть, примножуються нові функції, пов'язані з диджиталізацією суспільства та держави, з пошуком ефективних шляхів і напрямків взаємодії людини, суспільства та держави. Так, суспільство нині – це, у першу чергу, громадянське суспільство та його інститути (громадські організації, профспілки, організації роботодавців, профспілки тощо), а держава – це уже не «апарат насильства одних класів над іншими», а насамперед права держава, в якій людина, її честь і гідність, права і свободи є пріоритетною цінністю [4, с. 156-157].

Разом із тим, всі ці новели, не зважаючи на тенденції подальшої глобалізації, не спростували інститут держави, а лише посилили її значення в цивілізаційному розвитку людства. Нині держава залишається важливим регулятором суспільних відносин, включаючи ліберально-демократичні суспільства. У цьому сенсі, нині, як і майже століття тому, зберігає актуальність характеристика держави, запропонована Л. фон Мізесом у його роботі «Лібералізм у його класичному викладі» (1927 р.):

*«Ми називаємо публічний апарат стримування та примусу, що змушує людей притримуватися*

*правил життя в суспільстві, державою; правила, за якими діє держава, – правом; а органи, на які покладається відповідальність управління апаратом примусу, – урядом»* [2, с. 38-39].

У свою чергу діяльність сучасної держави та її органів управління («урядів», «адміністрацій» тощо), які за твердженням Ф. фон Хайека не зламали навіть революції [3, с. 258], може бути ефективною за умови формування високопрофесійного, нетерпимого до корупції та етично чутливого корпусу державних службовців і інших категорій професійних публічних службовців (суддів, військових, поліції, прикордонників, митників тощо).

При цьому, не слід ідеалізувати сучасну бюрократію, шукати її докорінну якісну відмінність від бюрократії Візантії чи Австро-Угорської імперії. Корпус державних службовців був частиною суспільства невіддільною від суспільства в цілому, з усіма його перевагами і недоліками. Адже, як писав у своїй праці «Державне управління» (1962 р.) відомий французький вчений Б. Гурне:

*«Адміністрація – це, крім усього, організована спільнота людей, людей з плоті й крові, що утворюють її, забезпечують її діяльність або перешкоджають її діяльності. Ці люди, підштовхувані віруваннями або інтересами, співпрацюють або чинять одне одному опір. Вони віддзеркалюють суспільство, в якому живуть і діють і яке само себе обслуговує»* [4, с. 99].

Вбачається, що ефективність діяльності корпусу державних службовців в усі часи і епохи залежала від цінностей, завдань і обов'язків, які добровільно приймалися громадянами, що вступали на службу держави. Одним із загальноновизначених і історично сформованих засобів публічного позитивного закріплення цінностей, завдань осіб, які вступає на публічну службу, став інститут присяги (клятви, обітници, хресного цілування *etc*).

Інститут присяги властивий і іншим категоріям публічних службовців (суддям, військовослужбовцям Збройних Сил України), а також публічним службовцям, які обіймають політичні посади (народні депутати України, Президент України). Разом із тим, інститут присяги, для деяких категорій публічних службовців в Україні, має свої особливості. До прикладу, йдеться про присягу судових експертів.

В останні роки у пострадянських державах (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Естонія, Казахстан, Латвія, Литва, Молдова, Україна і ін.) помітно зростає роль у судовому процесі та правозахисному механізмі в цілому судових експертів науково-дослідних установ судової експертизи [5, р. 510-520]. На відміну від судових експертів, які не є працівниками державних установ судової експертизи (НДУСЕ), або ж т.з. «приватних експертів», і які обмежені в предметній компетенції щодо криміналістичних видів експертиз, т.з. «державні експерти», по-суті, реалізують функцію держави щодо забезпечення результатами судової експертизи, проведеної на

принципах законності, незалежності, об'єктивності і повноти дослідження, судів, органів досудового розслідування, юридичних і фізичних осіб.

В окремих з названих пострадянських держав такі судові експерти мають статус, прирівняний до статусу державних службовців. В Україні ж судові експерти науково-дослідних установ судової експертизи втратили прирівнювання їх статусу до статусу державних службовців після вступу в дію з 1 травня 2016 року Закону України «Про державну службу» [6], що загалом негативно позначилось на рівні їх правового та соціального захисту, порівняно не лише з державними службовцями, а й із іншими учасниками кримінального і інших процесів (суддями, адвокатами, прокурорами, слідчими органів досудового розслідування та ін.).

На відміну від правового та управлінського статусу державного службовця, який у найбільш загальному вигляді включає такі елементи як прийняття на державну службу, права та обов'язки державного службовця під час проходження ним державної служби, відповідальність державного службовця та його соціальний і правовий захист, статус судового експерта має, на нашу думку, дуалістичну природу. Окрім загального правового статусу, подібного до статусу державного службовця, судові експерти мають процесуальний статус, оскільки є суб'єктами адміністративного, кримінального, цивільного та господарського процесів.

Разом із тим, на відміну від правового статусу державного служ-

бовця, який громадянин України набуває з часу складення Присяги державного службовця, чинне законодавство врегульовує лише питання набуття судовим експертом, як працюючим у НДУСЕ, так і таким, що не є працівником НДУСЕ, процесуального статусу при розгляді конкретної справи. Загальна присяга судового експерта Законом України «Про судову експертизу» [7], іншими нормативно-правовими актами у цій сфері не встановлюється. То ж, для з'ясування сутності та змісту присяги судового експерта її доцільно порівняти з найбільш давнім і успішно функціонуючим інститутом Присяги державного службовця.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні в цілому сформована теоретико-методологічна база щодо дослідження різних проблем публічної служби. Вона представлена роботами з проблем теорії та методології дослідження публічної служби (В. Бакуменко, М. Білинська, О. Васильєва, О. Оболенський, С. Серьогін, С. Хаджирадієва); планування та прогнозування кадрової політики (В. Олуйко, Р.В. Ойтович, В. Ємельянов, А. Рачинський); реформування публічної служби (К. Ващенко, Н.Г. Ончарук, О. Пухкал, Є. Романенко); компетентностей державного секретаря міністерств (І.Сурай); проходження державної служби в Україні (В. Карлова); лідерства, навчання та самоосвіти (Л. Пашко, Л. Прудіус, В. Чмига); формування етично чутливого корпусу державних службовців (Т. Василевська, Л. Приходченко,

М. Рудакевич); організаційно-правового забезпечення проходження державної служби в Україні (Ю. Битяк, О. Петришин), особливості державної служби за кордоном (О. Руденко) і ін. Разом із тим, проблеми теорії та практики інституту Присяги державного службовця до сьогодні залишаються малодослідженими [8, с. 1-2]. Малодослідженим у експертології та криміналістиці в Україні залишаються й питання присяги судового експерта.

**Загальна мета** цього дослідження полягає в формуванні концептуальних основ інституту присяги судового експерта, з урахуванням позитивного досвіду функціонування схожого, але не тотожного інституту Присяги державного службовця в Україні, а також в обґрунтуванні пропозицій щодо удосконалення правотворчої та правозастосовної діяльності з досліджуваного питання.

**Викладення основного матеріалу.** Як уже відзначалося попередньо, найбільш поширеною формою публічної служби стала державна служба. Під нею тривалий час, аж до другої пол. ХХ ст. розуміли будь-які види служби, пов'язані з забезпеченням реалізації функцій держави та фінансовані за кошти держави. При цьому, сам інститут присяги державного службовця в світі почав формуватися з часу появи перших держав на межі IV-III тис. до н.е., коли клятва вищим силам природи і богу (богам) трансформувалася в присязі на вірність правителю



та державі, і отримав своє сучасне значення в XIX-XXI ст. [9, с.157].

Як доводиться в дослідженнях, клятва, покладена в основу інституту присяги, утвердилася ще в епоху формування світових релігій також продовжує залишатися важливим інститутом іудаїзму, християнства та ін. До прикладу, в Старому Заповіті (Євр. 6:13; Чис.30:3 і ін.). З часами клятва перед богом і правителем держави не лише не виключають, а й взаємодоповнюють одна іншу [8, с. 7; 10, с. 52-58].

В Україні ж інститут присяги публічних службовців був привнесений за часів Античності, коли в грецьких колоніях у Північному Причорномор'ї сформувалась практика складення присяги не лише воїнами і управлінцями, а й усіма вільними громадянами, які приймали участь в управлінні полісом. Так, одним із достовірно відомих на сьогодні текстів присяги державного службовця стала «Присяга херсонситів на вірність полісу та демократичному ладу Херсонеса з викладом ідеалів громадянського служіння демократичній державі» (поч. III тис. до н.е.) [8, с. 4].

Вияви елементів інституту присяги державного службовця в Україні можна знайти і за часів Київської Русі («хресне цілування», «божба», «обітниця»), і за Козацької доби (Конституція Пилипа Орлика 1710 р.), і за часів перебування Українських земель у складі Австро-Угорської та Російської імперій, Румунії та Польщі. Разом із тим, уперше інститут присяги державного служ-

бовця в Україні був легітимізований Гетьманом П. Скоропадським в Українській державі в 1918 р., та відновлений у незалежній Україні. Спочатку в Законі України «Про державну службу» 1993 р., а нині в новому Законі про державну службу 2015 р. [10, с. 52-58]. Тобто, очевидною є тенденція щодо посилення ефективності цього інституту в періоди проголошення національної державності в Україні та запровадження державної служби (1918 р., 1993-2019 рр.), що підкреслює органічний взаємозв'язок між утвердженням державності та розвитком державної служби.

Нині Присяга державного службовця – це насамперед інститут державної служби, урегульований Законом України «Про державну службу», зміст якого передбачає складення громадянином України, який уперше вступає на державну службу урочистої обіцянки (обітниці) патріотичного змісту про вірне служіння Українському народові та Українській державі, дотримання та реалізацію Конституції та законів України, утвердження та захист прав і свобод людини і сумлінне виконання своїх обов'язків, дотримання тексту та змісту цієї Присяги під час проходження державної служби і юридичну та морально-етичну відповідальність за її порушення [8, с.13]. При цьому складання Присяги державного службовця безпосередньо пов'язане із набуттям громадянином України відповідного спеціального управлінського та правового статусу, що передбачає надання йому

прав і обов'язків в сфері забезпечення функціонування держави.

Інститут Присяги державного службовця є важливим елементом в механізмі проходження державної служби в Україні й є обов'язковою умовою набуття громадянином України адміністративно-управлінського статусу державного службовця. Реалізація відповідної Присяги упродовж службової кар'єри визначає місію державного службовця, визначає цілі, цінності та етику державної служби. Перефразовуючи положення праці М. Вебера «Протестантська етика і дух капіталізму» (1905 р.) [9], можна стверджувати, що Присяга державного службовця визначає для державного службовця головну етичну парадигму: гарно їсти *vs* спокійно спати [8, с. 8].

Разом із тим, інститут Присяги державного службовця існує не виокремлено, а знаходиться в доктринальних і системно-функціональних зв'язках з іншими видами присяг. Присягу, як уже зазначалося вище, також складають інші громадяни, уповноважені на виконання функцій Української держави. Так, присягу складає Президент України, народні депутати України, судді Конституційного Суду України, судді Верховного Суду та судді судів загальної юрисдикції, військовослужбовці Збройних Сил України та інших військових формувань, поліцейські, і врешті – судові експерти.

Судовим експертом, відповідно до нормативного змісту частин першої і другої ст. 10 Закону України «Про судову експертизу», є особа,

яка має відповідну вищу освіту та необхідні знання для надання висновку з досліджуваних питань [7]. На відміну від Закону України «Про державну службу» [6], текст Закону про судову експертизу не містить приписів про присягу судового експерта.

Відсутні положення про присягу судових експертів і в Положенні про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів, затвердженому наказом Міністерства юстиції України від 03 березня 2015 р. № 301/5 [12] та в Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендаціях з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 08 жовтня 1998 року № 53/5 [13]. Таким чином, вимога щодо складення присяги судового експерта при прийнятті його на роботу на відповідну посаду в НДУСЕ, а також при атестації в якості судового експерта на експертно-кваліфікаційній комісії НДУСЕ або в Центральній експертно-кваліфікаційній комісії при Міністерстві юстиції України з наступним врученням свідоцтва судового експерта, на сьогодні відсутня.

Натомість, вимоги і положення про присягу експерта містяться у наступних процесуальних кодексах України:

- Цивільному процесуальному кодексі України (ст. 225. «Роз'яснення прав та обов'язків експерта. Присяга експерта») [14];

• Кримінальному процесуальному кодексі України (ст. 356 «Допит експерта в суді») [15];

• Кодексі адміністративного судочинства України (ст. 207 «Роз'яснення прав і обов'язків експерта, присяга експерта» [16]).

Зміст присяги судового експерта, як учасника цивільного, кримінального чи адміністративного процесу (у Господарському процесуальному кодексі України самостійні положення про присягу судового експерта відсутні), втілений у тексті присяги, є уніфікованим:

*«Я, (прізвище, ім'я, по-батькові), присягаю сумлінно виконувати обов'язки експерта, використовуючи всі свої професійні можливості»* [14, 15, 16].

Не складно помітити, що законодавець унормує в наведених вище процесуальних кодексах присягу судового експерта, яка має засвідчити добросовісне і професійне виконання ним своїх процесуальних обов'язків в конкретному судовому процесі та у конкретній справі. Тобто, йдеться про т.з. «процесуальну присягу» судового експерта.

Разом із тим, процесуальний статус судового експерта є важливою, але не вичерпною складовою його правового статусу. Очевидно, що судовий експерт, який є працівником НДУСЕ, подібно державному службовцю, має дотримуватися не лише процесуальних кодексів, а й Конституції та інших законів України у процесі судово-експертної діяльності. При цьому, слід враховувати, що судові експерти проводять не лише судові експер-

тизи, а й експертні дослідження. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 27 липня 2011 р. № 804, *«На замовлення фізичних чи юридичних осіб проведення експертних досліджень із застосуванням засобів і методів судової експертизи, результати яких оформлюються як висновки експертних досліджень, надання консультацій, що потребують спеціальних знань»* [17].

Ці дослідження проводяться до або поза межами судових і досудових проваджень, що дозволяє класифікувати їх як «позапроцесуальні експертні дослідження», результати яких оформлюються як: а) висновки експертних досліджень; б) консультативні повідомлення (висновки). Виходячи з досвіду проведення відповідних експертних досліджень у НДЦСЕ з питань інтелектуальної власності в 2016-2019 рр., можна зробити висновок, що вони використовуються для забезпечення: вимог про припинення порушення права на об'єкт інтелектуальної власності; правової позиції при застосуванні процедури досудового (медіаційного) примирення сторін; проведення адміністративних процедур, зокрема, тендерних процедур щодо закупівлі програмних продуктів і програмно-апаратних комплексів *etc* за переговорною процедурою (ст. 35 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р.); судового позову про порушення права на об'єкт інтелектуальної власності та ін. [18, с. 31-32].

Очевидно, що проведення експертних досліджень, також вимагає

від судового експерта «... сумлінно виконувати обов'язки експерта, використовуючи всі свої професійні можливості» [14, 15, 16]. Окрім того, судовий експерт мусить не тільки добросовісно, фахово й неупереджено проводити експертні дослідження, а й мати на меті, що сутність його діяльності – це, у першу чергу, захист прав і свобод людини, а також законних інтересів юридичних осіб. Також судовий експерт має дотримуватись морально-етичних принципів здійснення судово-експертної діяльності та виявляти нетерпимість до будь-яких проявів корупції у своїй професії [9, с. 158]. Тобто, йдеться про важливість і перспективність унормування в спеціальному Законі України «Про судову експертизу» тексту присяги судового експерта, однаковою мірою необхідною для всіх судових експертів.

**Висновки та перспективи подальших розробок.** На нашу думку, громадянин України, який проходить атестацію для присвоєння йому кваліфікації судового експерта вперше, відразу після успішного складання іспитів, має урочисто виголосити присягу судового експерта в присутності експертно-кваліфікаційної комісії (ЕКК НДУСЕ чи ЦЕКК при Мін'юсті), яка прийняла відповідний іспит. При цьому текст присяги судового експерта повинен враховувати зміст його «процесуальної присяги» і мати наступний зміст:

*«Я (прізвище та ім'я), атестуючись як судовий експерт, присягаю перед Українським народом і Українською державою,*

*та перед усіма громадянами України, неухильно дотримуватися Конституції та законів України, морально-етичних принципів судово-експертної діяльності, захищати конституційні права та свободи людини, сумлінно виконувати обов'язки експерта, використовуючи всі свої професійні можливості, та виявляти нетерпимість до будь-яких проявів корупції. Якщо я порушу цю Присягу, або буду її неналежно виконувати, готовий(а) понести відповідальність, встановлену Законом України».*

Запропонований текст присяги може бути унормований як шляхом внесення змін до чинного Закону України «Про державну службу» [6], так і в новий закон про судово-експертну діяльність, дискусії щодо доцільності прийняття якого точаться вже декілька років. На наш погляд, запропонована присяга посилить відповідальність судового експерта за всі без винятку результати його судово-експертної діяльності, включаючи не лише експертні дослідження, а й науково-дослідну та організаційно-управлінську роботу, а також сприятиме зміцненню морально-етичного клімату в корпусі судових експертів, табуватиме будь-які прояви корупції.

Іншою моделлю унормування інституту присяги як судового експерта, так і державного службовця в Україні може бути уніфікація на законодавчому рівні присяги усіх публічних службовців, включаючи судових експертів. У першу чергу, уніфікацію змісту тексту присяги,

визначення порядку її прийняття та встановлення юридичної відповідальності за її порушення для усунення колізій у чинному законодавстві, про що уже зазначалось у попередніх дослідженнях В. Андреева [19, р. 8; 20, с. 14].

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Федоренко В.Л., Андреев В.А. Присяга державного службовця та присяга судового експерта в Україні: спільне, відмінне та перспективи уніфікації / В.Л. Федоренко, В.О. Андреев // Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2019. – Т. 1. – С. 156-157.

2. Мизес фон Л. Либерализм / Людвиг фон Мизес; пер. с англ. и комментарии А.В. Куряева. – М.; Челябинск: Социум, 2019. – 299 с.

3. Хайек Ф.А. фон. Конституция свободы; пер. с англ. / Ф.А. фон Хайек. – Москва: Новое издательство, 2018. – 528 с.

4. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; пер. з франц. В. Шовкуна / Інститут державного управління та самоврядування при Кабінеті Міністрів України. – К. : Основа, 1993. – 165.

5. Fedorenko W. Udział ekspertów sądowych w ochronie praw własności intelektualnej na Ukrainie i za granicą / W. Fedorenko // Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka. Red. naukowa J. Jaskiernia, K. Sprzyszak. – Toruń:

Wydawnictwo Adam Marszałek, 2018. – S. 510-520.

6. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII // *Голос України*. – 2015. – № 250.

7. Про судову експертизу : Закон України від 25 лютого 1994 року // *Відомості Верховної Ради України*. – 1994. – № 28. – Ст. 232.

8. Андреев В.О. Присяга державного службовця в механізмі проходження державної служби в Україні : автореф. дис. .... канд. наук. з держ. управління / В.О. Андреев. – Київ, 2019. – 20 с.

9. Федоренко В.Л., Андреев В.А. Присяга державного службовця та присяга судового експерта в Україні: спільне, відмінне та перспективи уніфікації / В.Л. Федоренко, В.О. Андреев // Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2019. – Т. 1. – С. 155-157.

10. Андреев В. Истоки и предпосылки легализации института Присяги государственного служащего / В. Андреев // *Право и закон: Международный научно-практический журнал (Кыргызская Республика)*. – 2018. – №2. – С. 52-58.

11. Вебер М. Протестантська етика і дух капіталізму ; пер. з нім. О. Погорілий. – Київ: Наш формат, 2018. – 216 с.

12. Про затвердження Положення про експертно-кваліфікаційні комісії та атестацію судових експертів : Наказ Міністерства юстиції України від 03 березня 2015 р. № 301/5 // *Офіційний вісник України*. – 2015. – № 17. – Ст. 468.

13. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : Наказ Міністерства юстиції України від 08 жовтня 1998 року № 53/5 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 46. – Ст. 172.

14. Цивільний кодекс України : від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

15. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10. – Ст. 88.

16. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст.446.

17. Деякі питання надання платних послуг науково-дослідними установами судових експертиз Міністерства юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.2011 р. № 804 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 57. – Ст. 2296.

18. Федоренко В.Л., Тимошик Л.П. Судова експертиза з питань інтелектуальної власності: генезис, поняття, класифікація та система // В.Л. Федоренко, Л.П. Тимошик // Експерт: парадигми юридичних наук та державного управління. – 2019. – № 1(3). – С. 11-52.

19. Andrieiev V.A. The Orienters of Development of Forms of Communicative Influence of Civil Society on the Public Policy / V.A. Andrieiev // Public management. – 2018. – № 2 (12). – 2018. – P. 11-26.

20. Андреев В.О. Институт Присяги державного службовця в Україні: поняття, зміст, процедури і перспективи вдосконалення / В.О. Андреев //

Проблеми реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні: монограф. / авт. кол. : Т.Е. Василевська, І.Г. Сурай, О.І. Васильєва та ін. ; за заг. ред. Т.Е. Василевської. – К. : НАДУ, 2018. – С. 75-79.

## REFERENCES:

1. Fedorenko, V. L., Andrieiev, V. A. (2019). Prysiaha derzhavnoho sluzhbovtsia ta prysiaha sudovoho eksperta v Ukraini: spilne, vidminne ta perspektyvy unifikatsii [The oath of a civil servant and the oath of a judicial expert in Ukraine: common, different and prospects for unification]. *Institutionalizatsiia publichnoho upravlinnia v Ukraini v umovakh yevrointehratsiinykh ta hlobalizatsiinykh vyklykiv – Institutionalization of public administration in Ukraine in the context of European integration and globalization challenges*: Proceedings of annual All-Ukrainian Research Practical Conference for the international Participation. A. P. Savkova, M. M. Bilynskoi, O. M. Petroie (Eds.). (Vols. 1). (pp. 156-157). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

2. Mises, L. von. (2019). *Liberalizm [Liberalismus]*. (A.V. Kuryaev, Trans). Moscow; Chelyabinsk: Sotsium [in Russian].

3. Hayek, F. A. von. (2018). *Konstitutsiia svobody [The Constitution of Liberty]*. Moscow: Novoe izdatelstvo [in Russian].

4. Gournay, B. (1993). *Derzhavne upravlinnia [Administration publique]*. (V. Shovkun, Trans). Kyiv: Osnova [in Ukrainian].

5. Fedorenko, W. (2018). Udział ekspertów sądowych w ochronie praw własności intelektualnej na Ukrainie i za granicą. *Nowe wyzwania i*

rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka. J. Jaskiernia, K. Sprzyszak (Eds.). (pp. 510-520). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek [in Polish].

6. Zakon Ukrainy «Pro derzhavnu sluzhbu»: vid 10 hrud. 2015 r., № 889-VIII [Law of Ukraine «On the Civil Service» from 10 December 2015, № 889-VIII]. (2015). *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*, 250 [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy «Pro sudovu ekspertyzu»: vid 25 liutoho 1994 roku [Law of Ukraine «On Forensic Examination»: from February 25 1994]. (1994). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 28. Art. 232 [in Ukrainian].

8. Andriev, V. O. (2019). Prysiaha derzhavnogo sluzhbovtisia v mekhanizmi prokhodzhennia derzhavnoi sluzhby v Ukraini [The Oath of a Civil Servant in the Civil Service Mechanism in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

9. Fedorenko, V. L., Andriev, V. A. (2019). Prysiaha derzhavnogo sluzhbovtisia ta prysiaha sudovoho eksperta v Ukraini: spilne, vidminne ta perspektyvy unifikatsii [The oath of a civil servant and the oath of a judicial expert in Ukraine: common, different and prospects for unification]. *Institutionalizatsiia publicznego upravlinnia v Ukraini v umovakh yevrointehratsiinykh ta hlobalizatsiinykh vyklykiv – Institutionalization of public administration in Ukraine in the context of European integration and globalization challenges: Proceedings of annual All-Ukrainian Research Practical Conference for the international Participation*. A. P. Savkova, M. M. Bilynskoi, O. M. Petroie (Eds.). (Vols. 1). (pp. 155-157). Kyiv: NADU [in Ukrainian]. В інтернеті не нашла, уточніть сторінки

10. Andreev, V. (2018). Istoki i predposylki legalizatsii instituta Prisyagi gosudarstvennogo sluzhashchego [Origins and Prerequisites of Legalization of the Oath of the Civil Servant Institute]. *Pravo i zakon – Right and Law*, 2, 52-58 [in Russian].

11. Weber, M. (2018). *Protestantska etyka i dukh kapitalizmu [Die protestantische Ethik und der «Geist» des Kapitalismus]*. (O. Pohorilyi, Trans). Kyiv: Nash format [in Ukrainian].

12. Nakaz Ministerstva yustytzii Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro ekspertno-kvalifikatsiini komisii ta atestatsiiu sudovykh ekspertiv»: vid 03 bereznia 2015 r., № 301/5 [Order of the Ministry of Justice «On approval of the Regulation on expert-qualification commissions and certification of judicial experts» from March 03 2015, № 301/5]. (2015). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 17. Art. 468 [in Ukrainian].

13. Nakaz Ministerstva yustytzii Ukrainy «Pro zatverdzhennia Instrukt sii pro pryznachennia ta provedennia sudovykh ekspertyz ta ekspertnykh doslidzhen ta Naukovo-metodychnykh rekomendatsii z pytan pidhotovky ta pryznachennia sudovykh ekspertyz ta ekspertnykh doslidzhen»: vid 08 zhovtnia 1998 roku, № 53/5 [Order of the Ministry of Justice of Ukraine «On approval of the Instruction on the appointment and conduct of judicial examinations and expert studies and Scientific and methodological recommendations on the preparation and appointment of judicial examinations and expert studies» from October 8 1998, № 53/5]. (1998). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 46. Art. 172 [in Ukrainian].

14. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy: vid 16 sichnia 2003 roku [Civil Code of Ukraine from January 16, 2003]. (2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady*

*Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 40. Art. 356 [in Ukrainian].

15. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy : vid 13 kvitnia 2012 r. [Criminal Procedure Code of Ukraine from April 13 2012]. (2013). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 9-10. Art. 88 [in Ukrainian].

16. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy : vid 06 lypnia 2005 r. [Code of Administrative Procedure of Ukraine from 06 July 2005]. (2005). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 35-36, 37. Art. 446 [in Ukrainian].

17. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Deiaki pytannia nadання platnykh posluh naukovo-doslidnymy ustanovamy sudovykh ekspertyz Ministerstva yustytsii Ukrainy» : vid 27.07.2011 r., № 804 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «Some Issues of Provision of Paid Services to Research Institutions of Judicial Expertise of the Ministry of Justice of Ukraine» from July 27 2011, № 804]. (2011). *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 57. Art. 2296 [in Ukrainian].

18. Fedorenko, V. L., Tymoshchuk, L. P. (2019). Sudova ekspertyz z pytan intelektualnoi vlasnosti: henezys,

poniattia, klasyfikatsiia ta systema [Forensic Expertise on Intellectual Property: Genesis, Concepts, Classification and System]. *Ekspert: paradyhmy yurydychnykh nauk ta derzhavnoho upravlinnia – Expert: paradigms of legal sciences and public administration*, 1(3), 11-52 [in Ukrainian].

19. Andrieiev, V. A. (2018). The Orienters of Development of Forms of Communicative Influence of Civil Society on the Public Policy. *Public management*, 2(12), 11-26 [in English].

20. Andrieiev, V. O. (2018). Instytut Prysiahy derzhavnoho sluzhbovtsia v Ukraini: poniattia, zmist, protsedury i perspektyvy vdoskonalennia [Institute of Oath of Civil Servants in Ukraine: Concepts, Content, Procedures and Prospects for Improvement]. *Problemy reformuvannia derzhavnoi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini – Problems of Civil Service Reform and Service in Local Self-Government Bodies in Ukraine*. T. E. Vasylevska (Eds.). (pp. 75-79). Kyiv: NADU [in Ukrainian].



# СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА ОБ'ЄКТІВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

---

УДК: 347.948.2

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4-2-73-82>

**Адлер Олександр Григорович,**

*кандидат технічних наук, в. о. заступника директора, судовий експерт, Науково-дослідний центр судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, бульвар Лесі Українки, буд. 26, оф. 501, м. Київ, 01133, email: alexgrigadler@ukr.net; тел.: +38 044-592-14-01.*

ORCID: 0000-0002-0377-4162

**Зубач Олена Іванівна,**

*судовий експерт, Науково-дослідний центр судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, бульвар Лесі Українки, буд. 26, оф. 501, м. Київ, 01133, email: zelena1094@gmail.com; тел.: +38 044-592-14-01.*

ORCID: 0000-0003-3755-7032

---

## ОСОБЛИВОСТІ СТАНДАРТИЗАЦІЇ ТЕРМІНОЛОГІЇ (ВИЗНАЧЕНЬ) СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ОБ'ЄКТІВ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

**Анотація:** публікація присвячена актуальному питанню сьогодення – національній стандартизації термінології (визначень) судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності в Україні. У статті розглянуто особливості стандартизації термінів (визначень) судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності в Україні, а саме:

- відповідність вимогам щодо стандартизації термінології;
- охоплення термінів (визначень), які не передбачені законодавством, але є особливими для судово-експертної практики;
- особливий порядок формування з залученням суб'єктів інтелектуальної власності в Україні;
- обговорення та впровадження.

Відзначається важливість діяльності Підкомітету № 5 «Експертиза об'єктів права інтелектуальної власності» ТК 192 у сфері національної

стандартизації та Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції, зокрема.

Наявний короткий опис становлення діяльності Технічного комітету (ТК 192) «Судова експертиза» в напрямку унормування на рівні державних стандартів діяльності судово-експертного забезпечення правосуддя та проаналізовано нинішній стан та етапи розробки національного документу (НД) «Судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності. Терміни та визначення», визначено переваги його впровадження. Тим більше, що за критеріями поширеності та значущості важливе місце займають термінологічні стандарти.

Формулюється висновок, що запровадження уніфікованих термінів у сфері судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності унеможливить різне тлумачення одних і тих же термінів у судово-експертній практиці, тобто уніфікує термінологію; забезпечить єдність теоретико-методологічних підходів до даних термінів; забезпечить сумісність термінологічно-категоріального апарату судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності з положеннями національного та міжнародного законодавства та іншими спорідненими стандартами; дасть змогу запобігти багатьох колізій у праві, що полегшить роботу науково-дослідним установам судових експертиз, правоохоронним органам та судам, зокрема; підвищить рівень судово-експертного забезпечення правосуддя відповідно до передових світових практик.

**Ключові слова:** національна стандартизація, нормативний документ, терміни та визначення, об'єкти права інтелектуальної власності, судова експертиза, судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності, судово-експертне забезпечення правосуддя.

**Adler Olexandr Grigorievich,**

*candidate of technical sciences, Deputy Director, forensic expert, Research Center for Forensic Examination on Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, Lesi Boulevard Ukrainian 26, of. 501, Kyiv, 01133, alexgrigadler@ukr.net; +38 044-592-14-01.*

ORCID: 0000-0002-0377-4162

**Zubach Olena Ivanovna,**

*forensic expert, Research Center for Forensic Examination on Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, Lesi Boulevard Ukrainian 26, of. 501, Kyiv, 01133, zelena1094@gmail.com; +38 044-592-14-01.*

ORCID: 0000-0003-3755-7032

---

## **FEATURES OF STANDARDIZATION OF TERMINOLOGY (DEFINITIONS) OF LEGAL EXPERTISE OF OBJECTS OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS IN UKRAINE**

**Abstract:** the publication is devoted to the actual issue of – national standardization of terminology (definitions) of judicial examination of intellectual property rights in Ukraine. The features of standardization of terms (definitions) of forensic examination of intellectual property objects rights in Ukraine are considered in the article, namely:

- 1) compliance with the requirements for standardization of terminology;
- 2) coverage of terms (definitions) that are not prescribed by law but are specific to forensic practice;
- 3) special procedure of formation with involvement of intellectual property entities in Ukraine;
- 4) discussion and implementation.

The importance of the activity of Subcommittee No. 5 «Expertise of Objects of Intellectual Property Rights» TC 192 in the field of national standardization and the Research Center of Forensic Expertise on Intellectual Property of the Ministry of Justice, in particular.

A brief description of the formation of the activities of the Technical Committee (TC 192) «Forensic Expertise» in the direction of normalization at the level of state standards of activity of forensic justice is analyzed and the current status and stages of development of the national document (ND) «Forensic Examination of Intellectual Property Rights Objects» are analyzed. Terms and definitions », the advantages of its implementation are defined. Moreover, terminological standards occupy an important place in terms of prevalence and significance.

The conclusion is drawn that the introduction of unified terms in the field of forensic examination of intellectual property rights will make it im-

possible to interpret differently the same terms in forensic practice, that is, to unify the terminology; ensure the unity of theoretical and methodological approaches to these terms; ensure compatibility of terminologically-categorical apparatus of judicial examination of objects of law intellectual property with the provisions of national and international law and other related standards; will prevent many conflicts of law, which will facilitate the work of research institutions of judicial examinations, law enforcement agencies and courts, in particular; increase the level of forensic justice in line with international best practices.

**Keywords:** national standardization, normative document, terms and definitions, objects of intellectual property rights, forensic expertise, forensic examination of objects of intellectual property rights, forensic justice.

**Постановка проблеми.** На сьогодні неможливо уявити існування українського суспільства без національної стандартизації, характерною особливістю якої є широкий діапазон сфери її дії, рівня розвитку та застосування. Як зазначав Юзків Ярослав у збірнику наукових праць учасників X Міжнародної наукової конференції «Проблеми української термінології» – «національні стандарти є одним із атрибутів державності й віддзеркалюють специфіку розвитку національної економіки залежно від історичних та соціальних умов» [1, с.3].

Наразі існує потреба в уніфікації термінів у сфері судово-експертного забезпечення правосуддя, іншими словами – стандарт, що регулював би єдине застосування, використання термінології судовими експертами, що дають покази у суді та встановлював би єдині методи роботи. Слід додати, що незалежні судові експерти не потребують даного унормування, а також не несуть кримінальну відповідальність за надані висновки.

Важливість та актуальність питання стандартизації судової експертизи та судово-експертної діяльності забезпечення правосуддя окреслено у статті Рувіна О.Г. та Полтавського А.О. «Становлення стандартизації судово-експертного забезпечення правосуддя в Україні: перспективи розвитку» в рамках проведення спільної міжнародної судово-експертної діяльності та, зокрема, в сприянні організаційному та методичному забезпеченню у сфері судових експертиз [2, с.41].

Наголошується, що система стандартизації класифікується на:

- міжнародну, участь в яких відкрита для відповідних органів усіх держав (стандарт ISO, ІЕС, ІТУ та ін.);
- регіональну, участь у яких відкрита для відповідних органів держав тільки одного географічного чи економічного регіону (ГОСТ);
- національну, яка проводиться на рівні однієї конкретної держави (ДСТУ).

Відповідно до п. 11 статті 1 Закону України «Про стандартизацію» визначення поняття національна стандартизація звучить наступним чином «**національна стандартизація** – стандартизація, що здійснюється на рівні однієї держави» [3]. В свою чергу, в цьому джерелі дано наступне визначення «**стандарт** – це нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері» [3]. Тобто, консенсус являється важливим підґрунтям для подальшої роботи, у випадку його відсутності, стандарт підлягає скасуванню. Враховуючи, що після прийняття національним органом стандартизації проекту національного стандарту, який розроблено відповідно до встановлених процедур, він становиться національним стандартом, який застосовується безпосередньо чи шляхом посилання на нього в інших документах.

**Аналіз основних досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у розвиток інтелектуальної власності був внесений українським вченим у сфері правової охорони об'єктів інтелектуальної власності П. Крайневим, а також численні дослідження у сфері судової експертизи були здійснені к.ю.н, судовим експертом О.Дорошенком. Окремі здобутки щодо національної стандартизації у сфері судово-екс-

пертного забезпечення правосуддя є у працях О. Рувіна, А. Полтавського, Я. Юзьківа та ін.

**Мета статті** – сформувані наукові основи (засади, принципи) стандартизації об'єктів інтелектуальної власності, а також дослідити їх особливості, та проаналізувати етапи розроблення національного документу (НД) «Судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності. Терміни та визначення».

#### **Виклад основного матеріалу.**

На вирішення поставленої проблеми в Україні розпочав свою діяльність у 2015 році національний орган стандартизації – державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (далі – ДП «УкрНДНЦ»), що є провідною організацією в Україні в сфері стандартизації, яка визнана на національному, міжнародному та європейському рівнях [4].

Виходячи з положень наказу Національного органу стандартизації ДП «УкрНДНЦ» № 125 від 7 травня 2018 року в Україні за ініціативою Київського науково-дослідного інституту судових експертиз було створено технічний комітет «Судова експертиза» з реєстраційним номером 192, новизна діяльності якого обумовлена саме відсутністю в Україні ТК та національних стандартів у даній сфері [5]. У свою чергу ТК 192 створило низку робочих груп та підкомітетів для подальшої діяльності у відповідній сфері. Зокрема, станом на липень 2019 функціонує Підкомі-

тет №5 «Судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності» (далі – Підкомітет №5). До складу Підкомітету №5 ввійшли провідні спеціалісти у галузі судово-експертної діяльності.

Відзначається важливість діяльності Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції у сфері національної стандартизації.

У додатку до Протоколу №3 засідання Підкомітету № 5 «Експертиза об'єктів права інтелектуальної власності» ТК 192 від 17.05.2019 р. містяться терміни, що потребують свого визначення, а саме [6]:

- за спеціальністю 13.1.1: «запозичення», «літературний твір наукового характеру», «оригінальність твору», «похідний твір», «службовий твір», «творчий характер», «твір»;

- за спеціальністю 13.1.2: «вихідний код (вихідний текст)», «модернізація програмного забезпечення», «модуль програмного забезпечення», «об'єктний код», «програмний комплекс», «програмно-апаратний комплекс (ПАК)»;

- за спеціальністю 13.2: «фонограма»;

- за спеціальністю 13.3: «альтернативна ознака винаходу та корисної моделі», «еквівалентна ознака винаходу та корисної моделі», «несуттєва ознака винаходу та корисної моделі», «технічний результат»;

- за спеціальністю 13.4: «виріб/об'єкт господарської діяльності», «вимога єдності», загальнодоступні відомості щодо промислового

зразка», «несуттєва ознака промислового зразка», «новизна промислового зразка» «функціональні ознаки промислового зразка»;

- за спеціальністю 13.5.1: «автор сорту», «відмінність сорту», «назва сорту рослини», «новизна сорту», «однорідність сорту», «стабільність сорту»;

За потребою отримати визначення до термінів за даною спеціальністю на адресу Українського інституту експертизи сортів рослин був надісланий запит. У відповіді на нього містилася рекомендація керуватися Законом України «Про охорону прав на сорти рослин» [7,8]. В даному випадку має місце особливість стандартизації термінів судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності – охоплення термінів (визначень), які не передбачені законодавством, але є особливими для судово-експертної практики. Тому терміни за спеціальністю 13.5.1 виключено зі стандарту.

- за спеціальністю 13.6: «графічні ознаки», «домінуючі елементи у складі знаку», «елемент знаку» «знак (торговельна марка, знак для товарів та послуг)», «знаки, що можуть ввести в оману щодо товару, послуги або особи, яка виробляє товари або надає послуги», «оманливий знак», «позначення, що відтворюють промислові зразки», «позначення, що є загальноновживаними як позначення товарів і послуг певного виду», «позначення, що є загальноновживаними символами і термінами», «семантичні ознаки», «споріднені товари»,

«ступінь змішування», «фонетичні ознаки»;

- за спеціальністю 13.8: «реінжиніринг»;

- за спеціальністю 13.9: «дохід правовласника», «збитки внаслідок неправомірного використання об'єктів права інтелектуальної власності», «упущена вигода внаслідок неправомірного використання об'єктів права інтелектуальної власності».

Згідно з положеннями Календарного плану Підкомітету №5 (раніше – Робоча група №2) Національним комітетом України ТК 192 «Судова експертиза» в грудні 2019 року заплановано видати остаточну редакцію ДСТУ 0000:20XX «Судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності. Терміни і визначення».

Для досягнення даного результату, що відповідав би вимогам ДСТУ 1.2-2015 Правил проведення робіт з національної стандартизації, слід виконати відповідні етапи роботи [9]. А саме:

- **подання пропозиції щодо розроблення проекту національного НД;**

Пропозиція щодо розроблення проекту національного НД «Судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності. Терміни і визначення» була надана та задоволена на черговому засіданні ТК 192.

- **складання технічного завдання на розроблення проекту національного НД;**

У технічному завданні (ТЗ) наведені підстави розроблення, термін розроблення проекту національного НД, його призначеність і завдання,

характеристика об'єкта стандартизації. ТЗ також містить розділи та основні положення проекту національного НД, приведено взаємозв'язок з іншими національними НД, наведені джерела інформації, що використовувалися при розробленні проекту національного НД.

- **розроблення першої редакції проекту національного НД;**

У червні 2019 проведена розробка першої редакції проекту національного НД, до якої була приєднана пояснювальна записка та повідомлення про оприлюднення першої редакції проекту національного стандарту.

- **розроблення другої (наступної) редакції проекту національного НД;**

Цей етап полягає у написанні зводу коментарів на першу редакцію проекту національного стандарту, що надавалися протягом 60 календарних днів з дня оприлюднення інформації про такий проект, та пояснювальною запискою до неї. В ній зазначають зміни основних показників, норм, характеристик, положень другої (наступної) редакції проекту національного НД стосовно першої редакції та пояснюють ці зміни. Другу редакцію проекту національного НД розглядає відповідальний ТК, за результатами розгляду складає протокол ТК. І в разі досягнення консенсусу, таку редакцію вважають остаточною редакцією проекту національного НД.

- **формування справи національного НД;**

Підкомітет №5 формує справу національного НД та надсилає

її разом із супровідним листом до НОС для прийняття. До неї входять: опис справи національного НД копія супровідного листа щодо надсилання справи національного НД на прийняття, ТЗ на розроблення проекту національного НД, першу редакцію проекту національного НД, пояснювальну записку до першої редакції проекту національного НД, звід коментарів до першої редакції проекту національного НД, протокол (витяг з протоколу) відповідального ТК щодо розгляду першої редакції, остаточну редакцію проекту національного НД разом з електронною копією, пояснювальну записку до остаточної редакції проекту національного НД, протокол відповідального ТК стосовно розгляду остаточної редакції проекту національного НД, щодо якого досягнуто консенсус та анотацію до національного НД разом з електронною копією.

• **технічна перевірка справи національного НД;**

Полягає у виявленні: наявності пропозицій щодо розроблення проекту національного НД у програмі робіт з національної стандартизації; комплектності справи національного НД; наявності підписів, прізвищ і дат; відповідності оформлення проекту національного НД вимогам ДСТУ 1.5; правильності посилань; наявності у проекті національного НД положень, які потребують перевірки на відповідність законодавству [10].

• **редагування тексту проекту національного НД перед прийняттям;**

Це перевірка (не повинна перевищувати 45 робочих днів) тек-

сту проекту національного НД на відповідність українському правопису, унесення стилістичних та орфографічних поправок у текст проекту національного НД.

• **прийняття проекту національного НД;**

Підлягає проект національного НД, який відповідає законодавству, отримав позитивний висновок технічної перевірки справи національного НД та який відредаговано перед прийняттям.

• **підготування національного НД до видання [9].**

Необхідністю розроблення цього стандарту є потреба в однаковому тлумаченні, використанні та застосуванні термінів судовими експертами в сфері судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності, тобто уніфікації термінології.

При його оформленні використовувалися ДСТУ 1.5-2015 «Правила розроблення, викладання та оформлення національних нормативних документів», ДСТУ 1.2-2015 «Правила проведення робіт з національної стандартизації» (далі – ДСТУ 1.2-2015) та ДСТУ 3966-2009 «Засади і правила розроблення стандартів».

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Головною особливістю стандартизації у будь-якому напрямку діяльності являється кропітка та згуртована праця, поєднана з досвідом (знаннями) та реаліями сьогодення, що в кінцевому результаті увінчається консенсусом.

Запровадження уніфікованих термінів у сфері судової експерти-



зи об'єктів права інтелектуальної власності дасть змогу:

- унеможливити різне тлумачення одних і тих же термінів у судово-експертній практиці, тобто уніфікувати термінологію;

- забезпечити єдність теоретико-методологічних підходів до термінів, які використовуватимуться в судовій експертизі з питань інтелектуальної власності;

- забезпечити сумісність термінологічно-категоріального апарату судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності з положеннями національного та міжнародного законодавства та іншими спорідненими стандартами;

- запобігти багатьох колізій у праві, що полегшить роботу науково-дослідним установам судових експертиз, правоохоронним органам та судам, зокрема;

- підвищити рівень судово-експертного забезпечення правосуддя відповідно до передових світових практик.

Таким чином, розпочата Підкомітетом №5 діяльність зі стандартизації на чолі з ТК 192, дає поштовх до створення методичних, наукових і виробничих передумов досягнення судовою експертизою України світового рівня.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Юзьків Я. Національна система стандартизації на сучасному етапі / Ярослав Юзьків // Проблеми української термінології: міжнар. наук. конф., 30 верес. – 1 жовт. 2008 р.: зб. наук. пр. – Л., 2008. – С. 3-8.

2. Рувін О.Г., Полтавський А.О. Становлення стандартизації судово-експертного забезпечення правосуддя в Україні: перспективи розвитку. // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2018. – №3(110). – С. 41-47.

3. Про стандартизацію: Закон України від 5 червня 2014 р. № 1315-VII // Відомості Верховної Ради України – 2014 – № 31 – Ст.1058.

4. Загальні відомості про ДП «УкрНДНЦ» / [Електронний ресурс]: <http://uas.org.ua/ua/zagalni-vidomosti-pro-dp-ukrndnts/>

5. Наказ № 125 від 7 травня 2018 року ДП «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості».

6. Протокол №3 засідання Підкомітету № 5 «Експертиза об'єктів права інтелектуальної власності» ТК 192 від 17.05.2019 р. – Ст. 1-4.

7. Лист Українського інституту експертизи сортів рослин Мінагрополітики №45-12-1/1222 від 13.08.2019 р. (вх. НДЦСЕ ІВ № 687/1-1-17 від 13.08.2019 р.).

8. Про охорону прав на сорти рослин: Закон України від 21 квітня 1993 р. № 3116-XII // Відомості Верховної Ради України – 1993 – №21 – Ст. 218.

9. ДСТУ 1.2-2015 Правила проведення робіт з національної стандартизації. / Київ / ДП «УкрНДНЦ», 2015.

10. ДСТУ 1.5-2015 Правила розроблення, викладання та оформлення національних нормативних документів. / Київ / ДП «УкрНДНЦ», 2016.

## **REFERENCES:**

1. Yuzkiv, Ya. (2008). Natsionalna systema standartyzatsii na suchasnomu etapi [National standardization system at the present stage]. *Problemy*

*ukrainskoi terminolohii – Problems of Ukrainian terminology*: Proceedings of International Scientific Conference (pp. 3-8). Lviv [in Ukrainian].

2. Ruvyn, O. H., Poltavskyi, A. O. (2018). Stanovlennia standartyzatsii sudovo-ekspertnoho zabezpechennia pravosuddia v Ukraini: perspektyvy rozvytku [Establishment of standardization of forensic justice in Ukraine: prospects for development]. *Standartyzatsiia, sertyfikatsiia, yakist – Standardization, certification, quality*, 3(110), 41-47 [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy «Pro standartyzatsiiu» : vid 5 chervnia 2014 r., № 1315-VII [Law of Ukraine «On standardization» from June 5 2014, № 1315-VII]. (2014). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 31. Art. 1058 [in Ukrainian].

4. Zahalni vidomosti pro DP «UKRNDNTs» [General information about SE «UKRNDNC]. *uas.org.ua*. Retrieved from <http://uas.org.ua/ua/zagalni-vidomosti-pro-dp-ukrndnts/> [in Ukrainian].

5. Nakaz DP «Ukrainskyi nauko-vo-doslidnyi i navchalnyi tsentr problem standartyzatsii, sertyfikatsii ta yakosti» «Pro stvorennia tekhnichnoho komitetu standartyzatsii «Sudova ekspertyza»» : vid 7 travnia 2018 roku, № 125 [Order of State Enterprise «Ukrainian Research and Training Center for Standardization, Certification and Quality» On the Creation of the Technical Committee for Standardization «Forensics»» from May 7 2018, № 125]. (n.d.). *search.ligazakon.ua*. Retrieved from [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/FN042150.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/FN042150.html) [in Ukrainian].

6. Protokol #3 zasidannia Pidkomitetu # 5 «Ekspertyza ob'ektiv prava intelektualnoi vlasnosti» TK 192 vid 17.05.2019 r. [Minutes No. 3 of the meeting of Subcommittee No. 5 «Examination of Intellectual Property Rights Objects» TC 192 dated 17.05.2019]. (n.d.). Art. 1-4 [in Ukrainian]. – [info@intelekt.org.ua](mailto:info@intelekt.org.ua)

7. Lyst Ukrainskoho instytutu ekspertyzy sortiv roslyn Minahropolityky #45-12-1/1222 vid 13.08.2019 r. (vkh. NDTsSE IV № 687/1-1-17 vid 13.08.2019 r.) [Letter from the Ukrainian Institute of Expertise of Plant Varieties of the Ministry of Agrarian Policy №45-12-1/1222 dated 13.08.2019 (incl. SRCFE IP № 687/1-1-17 dated August 13, 2019)]. (n.d.). [in Ukrainian]. – [info@intelekt.org.ua](mailto:info@intelekt.org.ua)

8. Zakon Ukrainy «Pro okhoronu prav na sorty roslyn» : vid 21 kvitnia 1993 r., № 3116-XII [Law of Ukraine «On Protection of Rights to Varieties of Plants» from April 21 1993, № 3116-XII]. (1993). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 21. Art. 218 [in Ukrainian].

9. *Pravyla provedennia robot z natsionalnoi standartyzatsii: DSTU 1.2-2015 [Rules for national standardization work: DSTU 1.2-2015]*. (2015). Kyiv: DP «UkrNDNTs» [in Ukrainian].

10. *Pravyla rozroblennia, vykladannia ta oformlennia natsionalnykh normatyvnykh dokumentiv: DSTU 1.5-2015 [Rules for development, teaching and drawing up of national regulatory documents: DSTU 1.5-2015]*. (2016). Kyiv: DP «UkrNDNTs» [in Ukrainian].

**Дідоборц Віктор Анатолійович,**

*старший судовий експерт лабораторії економічних досліджень, Науково-дослідний центр судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, 01133, м. Київ, бульвар Лесі Українки, буд. 26, оф. 501, e-mail: iamdvaaane@gmail.com, тел.: +38 044 59 21 401.*

*ORCID: 0000-0002-0393-3215*

---

## **ПРОБЛЕМАТИКА ВИЗНАЧЕННЯ ЗБИТКІВ В СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ, НА ПРИКЛАДІ ВИКОРИСТАННЯ МЕТОДУ ЗАМІЩЕННЯ**

**Анотація.** Аналізуючи завдання, що вирішувалися судовими експертами лабораторії економічних досліджень Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України в ході експертних досліджень пов'язаних із визначенням матеріальної шкоди завданої автору (правовласнику) об'єкта права інтелектуальної власності що були виконані на протязі останніх років, вказує на значну кількість та постійне зростання таких досліджень.

При цьому на даний час жодних методик проведення судових експертиз за спеціальність 13.9 «Економічні дослідження у сфері інтелектуальної власності» з питань визначення збитків не затверджено (мається на увазі методик які атестовані та рекомендовані до впровадження в експертну практику відповідно до Порядку атестації та державної реєстрації методик проведення судових експертиз, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2008 № 595).

В даній статті розглянуті нормативно правові акти, щодо визначення збитків, розглянуті методи: роялті та заміщення, розглянута «Методика вирішення судово-економічною експертизою питань щодо спричинення матеріальних збитків» що відноситься до судово-економічної експертизи за спеціальністю 11.1 «Дослідження документів бухгалтерського, податкового обліку і звітності».

На прикладі методу заміщення, метод використовується деякими експертами при проведенні експертиз за спеціальність 13.9 «Економічні дослідження у сфері інтелектуальної власності», та в даних дослідженнях передбачається що один контрафактний продукт заміщає один оригінальний продукт, при цьому збитком є дохід не одержаний правовласником об'єкта інтелектуальної власності, показана проблематика визначення збитків в сфері інтелектуальної власності та обґрунтовано необхідності

розробки методичних рекомендацій з визначення збитків, яка має стати основою науково дослідну роботу «Методика визначення збитків в сфері інтелектуальній власності», що призначена для безпосереднього використання експертами Міністерства юстиції України при проведенні експертних досліджень у сфері інтелектуальної власності; підвищення кваліфікації судових експертів та навчання молодих спеціалістів; може використовуватись працівниками органів розслідування та суду при призначенні експертизи, тощо.

**Ключові слова:** Збитки, дохід, метод роялті, метод заміщення, об'єкт права інтелектуальної власності.

**Didoborsch Victor Anatolievich**

*Senior Forensic Expert of the Economic Research, Research Center for Forensic Examination on Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, 01133, Kyiv, Boulevard Lesi Ukrainian, 26, of. 501, e-mail: iamdvaane@gmail.com, tel .: +38 044 59 21 401.*

*ORCID: 0000-0002-0393-3215*

---

## **PROBLEMS OF DETERMINATION OF LOSSES IN THE FIELD OF INTELLECTUAL PROPERTY, FOR EXAMPLE THE USE OF SUBSTITUTION METHOD**

**Annotation:** Analyzing the tasks of forensic experts of the Laboratory of Economic Research of the Research Center of Forensic Expertise on Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine in the course of expert studies related to the determination of material damage to the author (right holder) of the intellectual property object in recent years, indicates a significant amount and continued growth of such research.

However, at present, no methods of conducting judicial examinations in the specialty 13.9 «Economic research in the field of intellectual property» concerning the determination of losses have been approved (referring to the methods that are certified and recommended for implementation in expert practice in accordance with the Procedure for attestation and state registration judicial examinations, approved by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 02.07.2008 No. 595).

This article examines regulatory acts for determining losses, considers methods: royalties and substitutions, discusses «Methods for solving forensic issues of material damage» related to forensic expertise in specialty 11.1 «Accounting Accounting Documents and reporting.»

In the case of the substitution method, the method is used by some experts when conducting expert examinations in specialty 13.9 «Economic research in the field of intellectual property», and in these studies it is assumed that one counterfeit product replaces one original product, with the loss not being received by the owner of the intellectual property object. The problem of determination of damages in the sphere of intellectual property is shown and the necessity of working out of methodical recommendations for determination of damages is proved. have become the basis of scientific research work «Method for determining losses in the field of intellectual property», which is intended for direct use by experts of the Ministry of Justice of Ukraine in carrying out expert studies in the field of intellectual property; training of forensic experts and training of young specialists; may be used by investigative and judicial staff in ordering expertise, etc.

**Keywords:** Losses, Revenue, royalty method, substitution method, intellectual property object.

**Постановка проблеми.** в редакції з 30.01.2005 року інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень, затвердженої наказом МЮУ № 53/5 від 08.10.1998р., передбачена експертиза у сфері інтелектуальної власності: в тому числі окрема група економічні дослідження у сфері інтелектуальної власності [1]. На даний час жодних методик проведення судових експертиз за спеціальність 13.9 «Економічні дослідження у сфері інтелектуальної власності» не затверджено.

**Аналіз дослідження і публікацій.** Збитки в сфері інтелектуальної власності досліджували у наукових працях такі вчені та дослідники як Капіца Ю.М., Аралова Н.І., Бутнік-Сіверський О.Б., Андрощук Г., Жарова А., Крайнев П., Мироненко Н., та інші. Одночасно слід зазначити, що на даний час залишаються невирішеними проблеми узгодженості поняття збитки

та відсутність методологічної економічної бази, що потребує більш змістовного розкриття юридичних та економічних понять з урахуванням чинних законодавчих та нормативних актів, в яких вони використовуються.

**Метою статті** є розкриття змісту окремих економічних та правових аспектів щодо визначення збитків, обґрунтування необхідності створення методичних рекомендацій з дослідження питань пов'язаних з визначенням збитків.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В науково-методичних рекомендаціях з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень затверджених наказом МЮУ № 53/5 від 08.10.1998р., передбачено:

5.4. Окрему групу становлять економічні дослідження об'єктів інтелектуальної власності, зокрема визначення вартості перелічених вище об'єктів інтелектуальної

власності та розрахунок збитків, завданих у результаті порушення прав на них.

5.5. Орієнтовний перелік вирішуваних питань:

Який розмір матеріальної шкоди завдано автору (правовласнику) об'єкта права інтелектуальної власності унаслідок дій особи (назва юридичної особи або прізвище, ім'я, по батькові фізичної особи)?

Яка ринкова вартість (або інший вид вартості згідно із законодавством) майнових прав (вказати назву об'єкта права інтелектуальної власності) станом на дату (вказати дату)?

Чи правильно визначено суму роялті за використання об'єкта?

Який мінімальний розмір авторської винагороди має сплатити роботодавець (замовник) автору об'єкта права інтелектуальної власності (назва) [1]?

На даний час жодних методик проведення судових експертиз за спеціальністю 13.9 «Економічні дослідження у сфері інтелектуальної власності» не затверджено (мається на увазі методики які атестовані та рекомендовані до впровадження в експертну практику відповідно до Порядку атестації та державної реєстрації методик проведення судових експертиз, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2008 № 595).

Статтею 224 Господарського кодексу України № 436-IV від 16.01.2003 року, передбачено, відшкодування збитків: 1. Учасник господарських відносин, який порушив господарське зобов'язання або установлені вимоги щодо здійснення господарської діяльності,

повинен відшкодувати завдані цим збитки суб'єкту, права або законні інтереси якого порушено.

2. Під збитками розуміються витрати, зроблені управненою стороною, втрата або пошкодження її майна, а також не одержані нею доходи, які управнена сторона одержала б у разі належного виконання зобов'язання або додержання правил здійснення господарської діяльності другою стороною [2].

Статтею 225 Господарського кодексу України, передбачений, склад та розмір відшкодування збитків:

1. До складу збитків, що підлягають відшкодуванню особою, яка допустила господарське правопорушення, включаються:

- вартість втраченого, пошкодженого або знищеного майна, визначена відповідно до вимог законодавства;

- додаткові витрати (штрафні санкції, сплачені іншим суб'єктам, вартість додаткових робіт, додатково витрачених матеріалів тощо), понесені стороною, яка зазнала збитків внаслідок порушення зобов'язання другою стороною;

- неодержаний прибуток (втрачена вигода), на який сторона, яка зазнала збитків, мала право розраховувати у разі належного виконання зобов'язання другою стороною;

- матеріальна компенсація моральної шкоди у випадках, передбачених законом [2].

З вище наведеного Господарським кодексом України № 436-IV від 16.01.2003 року, статтею 224 передбачено що під збитками розуміється понесені витрати, втрата

або пошкодження майна, а також не одержані доходи. В статті 225 наведений склад збитків, та зазначено що до збитків відноситься, в тому числі неодержаний прибуток (втрачена вигода), про дохід в даній статті не зазначено.

Статтею 22 Цивільного кодексу України № 435-IV від 16.01.2003 року, передбачено відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди

1. Особа, якій завдано збитків у результаті порушення її цивільного права, має право на їх відшкодування.

2. Збитками є:

1) втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (реальні збитки);

2) доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода).

3. Збитки відшкодовуються у повному обсязі, якщо договором або законом не передбачено відшкодування у меншому або більшому розмірі.

Якщо особа, яка порушила право, одержала у зв'язку з цим доходи, то розмір упущеної вигоди, що має відшкодовуватися особі, право якої порушено, не може бути меншим від доходів, одержаних особою, яка порушила право. [3].

Отже, згідно цивільного кодексу України збитками є втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення

свого порушеного права (реальні збитки) та доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода), також передбачено що якщо особа що порушила право правовласника, та одержала у зв'язку з цим доходи, то розмір упущеної вигоди, що має відшкодовуватися особі, право якої порушено, не може бути меншим від доходів, одержаних особою, яка порушила право.

Наказом Мінфін України «Про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку 1 «Загальні вимоги до фінансової звітності» № 73 від 07.02.2013 року, із змінами та доповненнями в загальних положеннях, передбачено:

- витрати – зменшення економічних вигод у вигляді зменшення активів або збільшення зобов'язань, що призводить до зменшення власного капіталу (за винятком зменшення капіталу за рахунок його вилучення або розподілення власниками);

- доходи – збільшення економічних вигод у вигляді збільшення активів або зменшення зобов'язань, яке призводить до зростання власного капіталу (за винятком зростання капіталу за рахунок внесків власників);

Збиток – перевищення суми витрат над сумою доходу, для отримання якого були здійснені ці витрати прибуток – сума, на яку доходи перевищують пов'язані з ними витрати [4].

Тимчасовою Методикою визначення розміру шкоди (збитків), що заподіяна порушеннями госпо-

дарських договорів, Органи влади СРСР від 21.12.1990 року (наведено мовою оригіналу): К неполученным доходам (упущенной выгоде) относятся все доходы, которые получила бы потерпевшая сторона, если бы обязательство было исполнено (например, прибыль, не полученная в результате уменьшения объема производства или реализации продукции, изменения ассортимента изготовленной продукции, снижения ее качества и т.п.) [5].

Таким чином, з вище зазначених нормативно правових актів до складу збитків, що підлягають відшкодуванню включаються:

- вартість втраченого, пошкодженого або знищеного майна, визначена відповідно до вимог законодавства;

- додаткові витрати (штрафні санкції, сплачені іншим суб'єктам, вартість додаткових робіт, додатково витрачених матеріалів тощо), понесені стороною, яка зазнала збитків внаслідок порушення зобов'язання другою стороною;

- неoderжаний прибуток (втрачена вигода), на який сторона, яка зазнала збитків, мала право розраховувати у разі належного виконання зобов'язання другою стороною.

**Визначення збитків в сфері інтелектуальної власності із використанням методу заміщення** Пунктом 20 Національного стандарту № 4 «Оцінка майнових прав інтелектуальної власності», передбачений метод заміщення: метод заміщення застосовується для оцінки майнових прав інтелектуальної власності, заміщення яких можливе та економічно доцільне.

Вартість заміщення визначається на підставі інформації про поточну вартість витрат станом на дату оцінки на створення (розроблення) або придбання, приведення об'єкта права інтелектуальної власності, подібного до об'єкта права інтелектуальної власності, майнові права на який оцінюються і який за своїми споживчими, функціональними, економічними показниками може бути йому рівноцінною заміною, в такий стан, що забезпечує його найбільш ефективно використання, а також інформації про витрати, пов'язані з проведенням маркетингових досліджень і рекламою подібного об'єкта, та про розмір прибутку суб'єкта господарювання, який створив (розробив) подібний об'єкт [6].

Метод заміщення періодично використовується деякими експертами за спеціальністю 13.9 «Економічні дослідження у сфері інтелектуальної власності» в даних дослідженнях передбачається що один контрафактний продукт заміщає один оригінальний продукт, при цьому збитком є дохід не одержаний правовласником об'єкта інтелектуальної власності.

Контрафактна продукція – продукція або примірник, які випускаються, відтворюються, публікуються, розповсюджуються, реалізуються тощо з порушенням майнових прав інтелектуальної власності [6].

Наприклад правоохоронними органами було встановлено що приватний підприємець виготовляє та продає кросівки під маркою «Adidas» без ліцензійного договору, чим порушує право на об'єкт



інтелектуальної власності, даний підприємець виготовив та продав на ринку 100 пар кросівок підроблених під марку «Adidas Kamanda» за ціною 250 грн. та отримав дохід в сумі – 25 000,00 грн. (100\*250). Ціна оригінальної продукції кросівок «Adidas Kamanda» складає – 3 020,00 грн.

По методу «заміщення» експерти розраховують що правовласникам об'єкта інтелектуальної власності, а саме торгівельній марці «Adidas» нанесений збиток в сумі – 302 000,00 грн. Збиток розрахований ціна на продукцію оригіналу помножена на кількість проданого контрафактного продукту.

На думку автора статті трактовка даного методу експертами є невірною та неприпустимо використовувати такі розрахунки, оскільки при умові що правовласник об'єкта інтелектуальної власності марки «Adidas» виготовив та продав дані кросівки то він отримав би менший прибуток, так як повинен би здійснити витрати на виготовлення та продажу даної продукції. Так наприклад при рентабельності в 20 %, правовласник торгівельної марки «Adidas» отримав би прибуток в сумі – 60 400,00 грн., а не 302 000,00 грн. визначений по методу «заміщення».

Також слід зазначити, що ціна прямо пропорційно впливає на обсяги продажу і чим вище ціна тим менший обсяг продажу товару, якщо 100 пар кросівок продали за ціною 250 грн., то малоімовірно що дані покупці куплять 100 пар кросівок за ціною 3 020,00 грн., так як існує безліч виробників з меншими цінами.

Експертам необхідно досліджувати походження товару, якщо встановлено що товар був викрадений зі складів, то в даному випадку збиток необхідно розраховувати за даними інвентаризації на складу, що відноситься до спеціальності 11.1 «Дослідження документів бухгалтерського, податкового обліку і звітності».

Слід вказати, в судово-економічній експертизі за спеціальністю 11.1 «Дослідження документів бухгалтерського, податкового обліку і звітності» прийнята та затверджена «Методика вирішення судово-економічною експертизою питань щодо спричинення матеріальних збитків» [7] де передбачено що до збитків відноситься недоотриманий прибуток, втрата майна, понесені витрати.

При розрахунку збитків в сфері інтелектуальної власності необхідно користуватися методом роялті. Пунктом 15 Національного стандарту № 4 «Оцінка майнових прав інтелектуальної власності», передбачений метод роялті, який застосовується за умови, що майнові права інтелектуальної власності надані або можуть бути надані за ліцензійним договором іншій фізичній або юридичній особі.

Метод полягає у визначенні суми дисконтованих доходів від ліцензійних платежів.

За базу роялті може прийматись виручка від реалізації ліцензійної продукції (товарів, робіт, послуг), обсяг виробленої чи реалізованої ліцензійної продукції (товарів, робіт, послуг) в натуральному виразі, величина доходу (прибутку) від реалізації ліцензійної продукції

(товарів, робіт, послуг) та інші показники господарської діяльності.

Ставка роялті визначається на підставі результатів аналізу ринку подібних об'єктів права інтелектуальної власності, за використання яких сплачується роялті.

Під час визначення розміру ліцензійних платежів враховуються вид та строк дії ліцензійного договору, кількість ліцензійних договорів, сфера використання об'єкта права інтелектуальної власності, обсяг переданих прав, характеристики об'єкта права інтелектуальної власності, майнові права на який є предметом ліцензійного договору, залишковий строк його корисного використання, строк освоєння процесу виробництва та/або реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) з використанням об'єкта права інтелектуальної власності, ступінь готовності такого об'єкта до використання за призначенням та інші показники, що можуть вплинути на розмір ліцензійних платежів [6].

Слід зазначити, що в Україні на даний час немає аналізу ставок роялті, законодавства що б встановлювало їх розмір для галузей економік, експертами ставки беруться з ліцензійних договорів підприємств права яких порушено, або з літератури наприклад Капіца Ю.М., Аралова Н.І. Визначення ставок роялті у міжнародних договорах про передачу технологій/ Наука та інновації. – 2015. – № 2. – С. 55–76.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Необхідно розробляти методику щодо визначення збитків у сфері інтелектуальної власності, вивчати та узагальнювати

середні ставки роялті в Україні, затверджувати нижні та верхні границі ставки роялті. Також слід звернути увагу на випадки коли власники об'єкту інтелектуальної власності передає ліцензійними договорами право користування даними об'єктами, ставки роялті повинні бути вмотивовані, мати калькуляцію прибутку підприємства, та обмежені, так наприклад ставка роялті не може бути 100 % від доходу підприємства.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

---

1. Інструкцією про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень, затвердженій наказом МЮУ № 53/5 від 08.10.1998р. // Відомості Верховної Ради України;

2. Господарський кодекс України № 436-IV від 16.01.2003 року, із змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України;

3. Цивільний кодекс України № 435-IV від 16.01.2003 року, із змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України;

4. Наказ Міністерства України «Про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку 1 «Загальні вимоги до фінансової звітності» № 73 від 07.02.2013 року, із змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України;

5. Тимчасова Методика визначення розміру шкоди (збитків), що заподіяна порушеннями господарських договорів, Органи влади СРСР від 21.12.1990 року // Відомості Верховної Ради України;

6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного стандарту N 4 «Оцінка май-

нових прав інтелектуальної власності» № 1185 від 03.10.2007 р. // Відомості Верховної Ради України;

7. Методика вирішення судово-економічною експертизою питань щодо спричинення матеріальних збитків / Міністерство юстиції України, КНДІ-СЕ реєстраційний код № 11.0.22. – 2004. – рішення про державну реєстрацію 03.03.2010р.

## REFERENCES:

1. Nakaz Ministerstva Yustytzii Ukrainy «Pro zatverdzhennia Instrukt-sii pro pryznachennia ta provedennia sudovykh ekspertyz ta ekspertnykh doslidzhen ta Naukovo-metodychnykh rekomendatsii z pytan pidhotovky ta pryznachennia sudovykh ekspertyz ta ekspertnykh doslidzhen» : vid 08.10.1998, № 53/5 [Order of the Ministry of Justice of Ukraine «On approval of the Instruction on the appointment and conduct of forensics and expert studies and scientific and methodological recommendations on the preparation and appointment of forensics and expert studies» from 08.10.1998, № 53/5]. (1998). *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 46. Art. 1715 [in Ukrainian].

2. Hospodarskyi kodeks Ukrainy : vid 16.01.2003, № 436-IV [Commercial Code Ukraine from January 16, 2003, № 436-IV]. (2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 18, 19-20, 21-22. Art.144 [in Ukrainian].

3. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy : vid 16.01.2003, № 436-IV [Civil Code of Ukraine from January 16, 2003, № 436-IV]. (2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 40-44. Art. 356 [in Ukrainian].

4. Nakaz Minfin Ukrainy «Pro zatverdzhennia Natsionalnoho polozhennia (standartu) bukhhalterskoho obliku 1 «Zahalni vymohy do finansovoi zvitnosti»» : vid 07.02.2013, № 73 [Order of the Ministry of Finance of Ukraine «On Approval of the National Accounting Standards (Standard) 1» General Requirements for Financial Reporting» from February 7, 2013, № 73]. (2013). *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 19. Art. 665 [in Ukrainian].

5. Tymchasova Metodyka vyznachennia rozmiru shkody (zbytkiv), shcho zapodiiana porushenniamy hospodarskykh dohovoriv, Orhany vlady SRSR : vid 21.12.1990 roku [Temporary Methodology for Determining the Amount of Damage (Losses) Caused by Violations of Economic Agreements, USSR Authorities of 21 December 1990]. (1990). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/n0001400-90> [in Ukrainian].

6. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Natsionalnoho standartu № 4 «Otsinka mainovykh prav intelektualnoi vlasnosti» : vid 03.10.2007 r., № 1185 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the National Standard № 4 «Valuation of Property Rights of Intellectual Property» from October 03, 2007, № 1185]. (2007). *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 75. Art. 2792 [in Ukrainian].

7. *Metodyka vyryshennia sudovo-ekonomichnoiu ekspertyzoiu pytan shchodo sprychynennia materialnykh zbytkiv № 11.0.22. [Methodology for solving forensic economic examination of issues related to material damage № 11.0.22].* (2004). Ministry of Justice of Ukraine [in Ukrainian].

**Кісіль Наталія Валеріївна,**

*кандидат сільськогосподарських наук, старший науковий співробітник, судовий експерт у сфері інтелектуальної власності, засновник проекту «Expert&Technology», вул. Регенераторна, 4, к. 2-456, м. Київ, 02160, email: kisel\_n@ukr.net, тел.: +38 (098) 487 09 28.*

ORCID: 0000-0003-1097-360X

---

## **ДОКАЗУВАННЯ ПЛАГІАТУ НАУКОВИХ ТВОРІВ: СУДОВА ПРАКТИКА ТА ЕКСПЕРТНІ ТЕХНОЛОГІЇ**

**Анотація.** Публікація присвячена актуальним проблемам практики доказування плагіату в наукових творах та містить аналіз певних справ, які розглядалися у кримінальних та цивільних провадженнях при залученні судових експертів.

У роботі висвітлюється, що з метою встановлення фактичних даних, пов'язаних із створенням та використанням творів наукового характеру, у різних країнах можуть залучатися фахівці, що володіють необхідними спеціальними знаннями. При цьому лише в Україні при досудовому та судовому розгляді справ щодо наукових творів, як об'єктів авторського права, залучаються судові експерти, які в установленому законодавством порядку отримали кваліфікацію судового експерта в рамках окремо виділеного напрямку судової експертизи «Експертиза у сфері інтелектуальної власності». За нормами процесуального законодавства, висновок експерта складений у процесуальному порядку стає одним з джерел доказів по справі.

Звертається увага, що експерту заборонено самостійно збирати матеріали, що підлягають дослідженню. Тому всі матеріали, які підтверджують або спростовують факт використання відповідного твору при створенні іншого, зацікавлені сторони мають долучати до матеріалів справи.

Виноситься рекомендація, що перед подачею позову до суду необхідно враховувати всі обставини справи, чітко формулювати позовні вимоги та забезпечити належну доказову базу. При цьому на етапі розробки стратегії захисту авторських прав у цивільних процесах, важливе значення має ефективна взаємодія сторін по справі із адвокатами та судовими експертами.

Відзначається, що застосування науково-обґрунтованих експертних технологій дає можливість виявити ідентифікуючі ознаки, які свідчать про наявність або відсутність ознак плагіату у наукових творах та створення їх на основі робіт інших авторів, що дає можливість забезпечити належну доказову базу.

**Ключові слова:** науковий твір, плагіат, об'єкт авторського права, судова експертиза, інтелектуальна власність, експертні технології.

**Kisil Nataliia Valerievna,**

*Candidate of Agricultural Sciences, Senior Researcher, Forensic Expert in Intellectual Property, Founder of Expert & Technology, st. Regeneratorna, 4, 2-456, Kyiv, 02160, email: kisil\_n@ukr.net, tel: +38 (098) 487 09 28.*

*ORCID: 0000-0003-1097-360X*

---

## **PROOF OF PLAGIATION OF SCIENTIFIC PAPERS: LEGAL PRACTICE AND EXPERT TECHNOLOGIES**

**Abstract.** The publication deals with current problems of the practice of proving plagiarism in scientific works and contains an analysis of certain cases that were considered in criminal and civil proceedings when involving court experts.

The paper points out that in order to establish factual data related to the creation and use of works of a scientific nature, specialists possessing the necessary specialized knowledge may be involved in different countries. However, only in Ukraine, in the pre-trial and judicial consideration of cases concerning scientific works as objects of copyright, judicial experts are involved, who in accordance with the procedure established by law have obtained the qualification of a judicial expert within the framework of a separate line of judicial expertise «Expertise in the field of intellectual property». According to the rules of procedural law, the expert's opinion in the procedural order becomes one of the sources of evidence in the case.

Attention is drawn to the fact that the expert is forbidden to collect the materials to be investigated independently. Therefore, all material that confirms or denies the fact of using the relevant work in the creation of another, stakeholders should include in the case file.

It is recommended that, before filing a lawsuit, all the circumstances of the case should be taken into account, the claims should be clearly stated and the evidence should be provided. In the process of developing a strategy for copyright protection in civil proceedings, effective interaction between the parties in the case with lawyers and forensic experts is essential.

It is noted that the use of scientifically grounded expert technologies makes it possible to identify identifying signs that indicate the presence of plagiarism signs in scientific works and to create them on the basis of the works of other authors, which makes it possible to provide a proper evidence base.

**Keywords:** scientific work, plagiarism, copyright, forensics, intellectual property, expert technologies.

**Постановка питання в загальному вигляді.** Питання доказування фактів плагіату в наукових творах доволі часто виникають у авторів, які виявили недобросовісне запозичення фрагментів їх творів, а також педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників, які сприяють впровадженню принципів академічної доброчесності. Також ці питання мають свою актуальність для адвокатів, судових та правоохоронних органів, які розглядають справи, пов'язані із порушенням авторських прав.

Виявлення фактів плагіату у дисертаційних та інших наукових працях, а також у працях високопосадовців, у багатьох країнах викликають значний резонанс.

Так, у 2011 році міністр оборони Германії Карл-Теодор цу Гуттенберг був звинувачений у плагіаті [1]. В дисертаційній роботі міністра були виявлені окремі абзаци, які містили фрагменти творів інших вчених без відповідних посилань на джерела запозичення. Після встановлення факту плагіату університет міста Байройт позбавив цу Гуттенберга наукового ступеню. Справа набула значного резонансу і Карл-Теодор цу Гуттенберг був вимушений подати у відставку.

Не минуло звинувачення у плагіаті також син лівійського диктатора Муаммара Каддафі – Саїд. В його PhD дисертації, яку він захистив у Лондонській школі економіки та політичних наук у 2008 р., було знайдено значну кількість фрагментів із чужих творів. Відповідно до відомостей, що зазначали-

ся у засобах масової інформації, в окремих фрагментах тексту дисертації були відсутні посилання на авторів текстів, а в частині текстів посилання були оформлені некоректно [2].

У 2010 році викладач МГИМО звернула увагу колег на серію запозичень з її праць, що мали місце в одній з публікацій І.В. Виноградової, доцента кафедри на факультеті економіки Національного дослідного університету Вища школа економіки (Росія). З метою аналізу цього факту була створена в університеті комісія з етики, яка підтвердила факт недобросовісного запозичення не лише робіт викладача МГИМО, але і робіт інших авторів. Після винесення рішення комісії, І.В. Виногорова подала заяву про звільнення за власним бажанням [3].

В Україні останнім часом у засобах масової інформації та соціальних мережах також широко поширюються відомості щодо виявлених фактів плагіату як у роботах науково-педагогічних працівників, так і працях високопосадовців. І хоча не в усіх випадках нині має місце застосування відповідних засобів академічного впливу, проте маємо відмітити, що увага наукової спільноти до проявів плагіату та шляхів забезпечення доказової бази посилюється.

У Законі України «Про вищу освіту» [4] частиною 6 статті 6 встановлено, що виявлення академічного плагіату у захищеній дисертації (науковій доповіді) є підставою для скасування рішення спеціалізованої вченої ради про

присудження наукового ступеня та видачу відповідного диплома. При цьому академічні заходи впливу передбачено й щодо наукового керівника (консультанта), офіційних опонентів, які надали позитивні висновки про наукову роботу, а також голови відповідної спеціалізованої вченої ради.

Між тим наслідками виявленого плагіату у наукових працях можуть бути не лише репутаційні втрати та позбавлення наукового ступеню. Відповідно до законодавства, при виявленні факту недобросовісного використання своїх праць у роботах інших авторів, суб'єкти авторського права мають право звертатися в установленому порядку до суду та інших органів, відповідно до їх компетенції, з позовом про поновлення порушених прав та припинення дій, що порушують авторське право. У результаті, особа, в роботі якої виявлено недобросовісне запозичення праць інших авторів, може бути притягнута до всіх видів відповідальності, що включає цивільну, дисциплінарну, матеріальну та кримінальну відповідальність.

Під час досудового та судового розгляду справ, пов'язаних із недобросовісним використанням чужих творів, виникає необхідність у встановленні фактів, що мають значення для вирішення справи, зокрема, щодо повного або часткового відтворення певного твору та виявлення наявності ознак плагіату у наукових роботах.

У цьому контексті, на наш погляд, заслуговує на увагу аналіз судово-експертної практики вста-

новлення фактів недобросовісного використання у наукових творах робіт інших авторів, який ми розпочинаємо розкривати у цій статті, а також особливостей застосування певних експертних технологій для встановлення фактів, що мають значення для вирішення справи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** За необхідності встановлення фактичних даних, пов'язаних із створенням та використанням творів наукового характеру, під час досудового розслідування та розгляду справ у суді у різних країнах залучаються фахівці, що володіють необхідними спеціальними знаннями. Такими особами можуть бути патентні повірені, відомі вчені в певній галузі знань, судові експерти, атестовані за різними експертними напрямками тощо.

Дослідження практики окремих країн щодо залучення фахівців для встановлення фактів, що мають значення для встановлення істини у справі, вже висвітлювалося нами в більш ранній роботі [5]. Зокрема, вказувалося, що в Литві дослідження з питань авторського права проводяться в рамках лінгвістичного виду експертиз. У Республіці Казахстан для встановлення прав інтелектуальної власності на наукові або літературно-художні твори проводиться авторознавча експертиза. У Російській Федерації дослідження, пов'язані з встановленням факту відтворення фрагментів певного твору можуть проводитися в рамках, як авторознавчої експертизи, так і лінгвістичної експертизи.

В Україні при досудовому та судовому розгляді справ щодо наукових творів, як об'єктів авторського права, залучаються судові експерти, які в установленому законодавством порядку отримали кваліфікацію судового експерта за експертною спеціальністю 13.1.1 «Дослідження, пов'язані з літературними та художніми творами та інші», яка присвоюється в рамках окремо виділеного класу судової експертизи «Експертиза у сфері інтелектуальної власності». За нормами процесуального законодавства, висновок експерта складений у процесуальному порядку стає одним з джерел доказів по справі. І саме застосування науково-обґрунтованих експертних технологій дає можливість забезпечити повноту та об'єктивність наданого висновку шляхом впровадження найбільш раціональної та ефективної організації виробництва судових експертиз.

Питання особливостей проведення судових експертиз літературних творів наукового характеру вже піднімалися у роботах [6, 7, 8, 9, 10]. Проте самі судові прецеденти, що стосувалися встановлення факту плагіату, не висвітлювалися.

**Мета статті.** З метою обґрунтування основних підходів до проведення експертних досліджень творів наукового характеру та застосуванню науково-обґрунтованих експертних технологій при досудовому та судовому розгляді справ, пов'язаних із незаконним використанням праць інших авторів, вважаємо за доцільне проаналізувати експертну практику, що на-

працьована за майже 15-ти річний період існування напряму судової експертизи «Експертиза у сфері інтелектуальної власності». У цій статті ми розпочинаємо висвітлювати справи, які розглядалися із залученням експертів та звертаємо увагу на роль експертизи у встановленні певних фактів, що мають значення для вирішення справи.

**Викладення основного матеріалу.** Аналіз наявної експертної практики показує, що останнім часом збільшується кількість судових спорів про захист авторських прав на наукові твори та неправомірне використання в них праць інших авторів.

Правоохоронні та контролюючі органи також звертають увагу на якість науково-дослідних робіт та використання в них недобросовісних запозичень з раніше створених наукових праць. При цьому особлива увага приділяється, якщо роботи виконувалися за рахунок коштів державного бюджету та є підстави вважати, що мало місце заволодіння коштами державного бюджету України шляхом їх безпідставного перерахування.

Одна з таких справ розглядалася у 2012 році Головним слідчим управлінням Служби безпеки України. Кримінальна справа була порушена за фактом вчинення злочинів, передбачених ч. 4 ст. 191 та ч. 2 ст. 15, ч. 5 ст. 191 Кримінального кодексу України. З матеріалів справи, що були надані на експертизу, вбачалося, що на початку 2008 року невстановлені службові особи ВАТ «Х» та ТОВ «У» вступили в злочинну змову



щодо протиправного заволодіння грошовими коштами ВАТ «Х». З цією метою у 2008 р. було укладено договір щодо виконання НДР за темою «Исследование и разработка методов и средств контроля процессов гальванической металлизации печатных плат». Упродовж 2008-2010 рр. сторонами було укладені завідомо неправдиві акти здачі-приймання робіт на загальну суму 4 833 936 грн. При цьому у зв'язку з відсутністю зазначених коштів на рахунку ВАТ «Х» на вказану суму, перерахування було здійснено лише на суму 220 587,70 грн, яка на той період більше ніж у 250 разів перевищувала неоподаткований мінімум доходів громадян (кваліфікується як злочин у великому розмірі).

У ході досудового розслідування виявлено, що текст інноваційного звіту на тему: «Разработка технологии вакуумной металлизации полимерных пленок для производства гибких печатных плат» (далі – Інноваційний звіт), виконаного ТОВ «У» у м. Миколаїв у 2009 році, містить значні текстуальні збіги із текстом кандидатської дисертації на здобуття вченого ступеня кандидата технічних наук Ю.В. Данилова на тему «Исследование и разработка методов и средств контроля процессов гальванической металлизации печатных плат», яка була захищена у м. Іжевськ у 2004 році.

З метою встановлення факту використання фрагментів тексту дисертації Данилова Ю.В. при складанні Інноваційного звіту була призначена експертиза.

У результаті дослідження було, зокрема, встановлено наступне. У тексті Інноваційного звіту були відсутні посилання на дисертацію Ю.В. Данилова. Посилання на використану літературу у тексті Інноваційного звіту повністю збігалися з посиланнями наведеними у дисертації Ю.В. Данилова. У Інноваційному звіті не містилося жодного фрагменту тексту, який би не мав текстуальних збігів з фрагментами дисертації Ю.В. Данилова, не виявлено і фрагментів із мовною або іншою обробкою. При цьому у текстах досліджуваних творів виявлено ряд ідентичних механічних помилок, наприклад: наявні помилки у нумерації формул (в обох творах наступна за формулою 1.8 також має номер 1.8), відсутні пунктуаційні знаки та інтервали між словами у відповідних фрагментах тексту тощо. Відмінності у досліджуваних творах полягали лише у відсутності окремих фрагментів тесту дисертації Ю.В. Данилова у тексті Інноваційного звіту.

Враховуючи встановлені експертизою факти, кримінальна справа була передана до суду.

Між тим слід відмітити, що наукові твори не так часто стають об'єктом експертизи під час розгляду кримінальних проваджень.

Переважна більшість справ щодо творів наукового характеру розглядається у цивільному судочинстві, а позивачем виступає особа, яка вважає, що її немайнові або майнові права були порушені шляхом повного або часткового використання її творів.

Одна з таких справ розглядалася у Центральному районному суді м. Миколаєва (цивільна справа № 2-1298/11) [11]. Відповідно до фабули справи, у вересні 2010 року пан «Ш...» звернувся до суду із позовом до пана «К...» та просив стягнути з нього 100 000 грн. компенсації за порушення авторського права. Позовні вимоги обґрунтовувалися тим, що відповідач в науковій праці «Партизансько-повстанський рух на Баштанщині проти німецьких окупантів: 1918 і 1942-1943 рр.», яка була видана в 2004 році у восьмому випуску збірника наукових статей Інституту Історії України НАНУ «Сторінки воєнної історії», використав фрагменти з розділу «На бій піднялись месники Баштанки» книги позивача «Партизанський і підпільний рух на території Миколаївщини (1941-1944 рр.)» без отримання відповідного дозволу. На думку позивача, такі дії є порушенням ст. 15 Закону України «Про авторське право і суміжні права» [12], та дають підстави для судового захисту відповідно до ст. 50 вищезазначеного Закону.

Позивач та його представник під час судового засідання пояснили, що відповідач вдруге видає наукові праці позивача під своїм іменем, що підриває авторитет пана «Ш...» як відомого вченого та науковця, ставить під сумнів його творчу працю та ділову репутацію.

Відповідач та його представник під час судового засідання заперечували проти задоволення позовних вимог з підстав недоведеності наявності плагіату у науковій пра-

ці пана «К...», так як обидві наукові праці були написані на підставі архівних документів.

З метою встановлення фактів наявності повного або часткового відтворення фрагментів книги «Ш...» у статті «К...» відповідно до вимог процесуального законодавства була призначена судова експертиза у сфері інтелектуальної власності.

У результаті дослідження встановлено, що порядок викладення матеріалу в Розділі книги «Ш...» повністю збігається з викладенням матеріалу у статті «К...». При цьому виявлено, що в основу обох творів покладено данні державного архіву Миколаївської області. Отже факти, що викладені в досліджуваних творах, об'єктивно існували і були відображені в різноманітних документах та архівних даних.

Між тим, аналіз текстів досліджуваних творів показав, що при створенні наукової статті «К...» було використано не лише те саме джерело інформації (державний архів Миколаївської області), що і при створенні розділу книги «Ш...», але й було використано данні архіву з таких самих спр. та арк., та розташовано їх у творі у такому ж самому порядку, що і у книзі «Ш...».

Висновки щодо діяльності заго- ну імені Щорса в обох творах текстально співпадають. Так, у книзі «Ш...» на 50 сторінці міститься підсумок щодо діяльності заго- ну імені Щорса, який зроблено автором самостійно без посилання на літературні джерела. У статті «К...» на 58-59 сторінках містить-

ся аналогічний фрагмент тексту за виключенням заміни окремих слів у межах синонімічного ряду.

Наявність значних текстуальних збігів у фрагментах тексту статті «К...» та книги «Ш...», повний збіг в порядку викладення матеріалу, використання даних архіву з таких самих спр. та арк., ідентичність окремих висновків тощо, дало підставу для висновку про використання розділу «На бій піднялись месники Баштанки» у науковій праці «Партизансько-повстанський рух на Баштанці проти німецьких окупантів 1918 і 1942-1943 рр.».

За результатами судового розгляду, суд частково задовольнив позов пана «Ш...» до пана «К...» в частині стягнення компенсації в розмірі 11 180 грн. за порушення авторських прав у вигляді плагіату [11].

Зрозуміло, що при створенні наукових творів за схожою тематикою можуть бути використані аналогічні архівні матеріали, нормативні акти та літературні джерела. Між тим, якщо твір створювався автором на основі іншого твору, без самостійного опрацювання джерел інформації та формулювання власних узагальнень та висновків, то ті фрагменти твору, що були відтворені, можуть містити ідентифікуючі ознаки використання автентичного твору. Під час проведення судової експертизи як раз й вивчаються збіги і відмінності виявлені у досліджуваних творах та виділяються ознаки, що є характерними для першоджерела.

При формуванні доказової бази необхідно зважати, що експерт проводить дослідження лише тих

об'єктів, що містяться у матеріалах справи. Самостійно збирати матеріали, що підлягають дослідженню, експерту заборонено. Тому всі матеріали, які підтверджують або спростовують факт використання відповідного твору при створенні іншого, зацікавлені сторони мають долучати до матеріалів справи.

Розгляд справ щодо порушень авторських прав, коли предметом судового розгляду стають твори наукового характеру, нині вже не є поодиноким явищем, відповідно, наявна напрацьована певна експертна практика дослідження таких об'єктів. Позивачами в таких спорах виступають автори або спадкоємці, які набули права на певні наукові твори.

Між тим, у судовій практиці також були випадки коли, при виявленні фактів недобросовісного використання наукових творів, позов до суду подавали особи, які не є суб'єктами авторського права.

І хоча такі справи є доволі не типовими, проте у цій статті вважаємо за доцільне висвітлити обставини однієї справи, яка цікава своїм нестандартним підходом та можливо зверне увагу на необхідність більш зваженого формулювання позовних вимог.

Зарічний районний суд міста Суми у 2012-2013 рр. розглядав цивільну справу № 1805/6876/2012 [13], за позовом пані «С...» до Сумського державного університету та пані «А...».

Позов до суду був поданий пані «С...», яка виявила недобросовісне запозичення фрагментів творів різних авторів у наукових роботах

пані «А...». І оскільки іноземні вчені, фрагменти праць яких були відтворені в роботах відповідача, не були зацікавлені в захисті своїх авторських прав, пані «С...» вирішила подати позов про захист прав споживача.

Позивач мотивувала свої вимоги тим, що вона є споживачем інформаційного друкованого продукту – журналу Сумського державного університету «Вісник СумДУ». Зазначене видання зареєстроване Президією ВАК України як наукове видання з філологічних наук. Засновником та видавником журналу є СумДУ. На думку позивача редакційна колегія вказаного журналу належним чином не виконала свої зобов'язання щодо належного рецензування та відбору статей до друку. В наслідок чого, у вказаному журналі оприлюднено статті пані «А», які є перекладом наукових робіт інших вчених та є фальсифікованим продуктом. Посилаючись на те, що відповідачі в супереч вимогам Закону України «Про захист прав споживачів» випустили в обіг фальсифіковану продукцію, просить захистити її права споживача.

З метою встановлення фактичних обставин справи, було призначено судову експертизу. Під час дослідження виявлено, що у статтях пані «А...» має місце використання фрагментів дисертацій різних вчених (у перекладі з російської мови на українську), зокрема, кандидатської дисертації П.В. Сухова «Интернет СМИ Рунета: системные характеристики» при створенні статті

«Системні характеристики онлайнових та офлайнових ЗМІ».

Експертиза показала, що 9 фрагментів тексту статті пані «А...» повністю співпадали з відповідними фрагментами тексту дисертації П.В. Сухова, за виключенням наступних відмінностей, а саме: використання замість фрази «последнее десятилетие», що міститься у тексті дисертації, – «кінець ХХ століття», «в рамках диссертации» – «у даній роботі», «России» – «України», «сайты телеканалов ОРТ, РТР, НТВ» – «сайти каналів 1+1, «Інтер», «тем не менее, до сих пор российские пользователи» – «щодо української аудиторії користувачів», «исследователь» – «більшість дослідників» тощо. Також 17 фрагментів тексту статті пані «А...», співпадали з відповідними фрагментами тексту дисертації П.В. Сухова, за виключенням відсутності у тексті статті окремих слів, фраз або речень, що містяться у відповідних фрагментах тексту дисертації.

Після дослідження фактичних обставин, перевіривши їх доказами наданими сторонами та з урахуванням висновку експерта, Зарічний районний суд міста Суми виніс рішення, що позов обґрунтований та підлягає частковому задоволенню виходячи з наступного [13].

Судом встановлено, що позивач є споживачем інформаційного друкованого продукту – журналу Сумського державного університету «Вісник СумДУ». Сумській державний університет є засновником та видавником журналу «Вісник СумДУ». Зазначене видання заре-

єстроване Президією ВАК України як наукове видання з філологічних наук.

Відповідно до вимог, які висуваються ВАК України до видань такого типу є належне рецензування та належний відбір статей до друку. Аналогічна вимога зазначена у положенні про редакційну колегію зазначеного видання СумДУ.

Як встановлено судом, редакційна колегія «Віснику СумДУ» не виконала належним чином свої зазначені вище обов'язки. В наслідок чого у науковому виданні СумДУ були оприлюднені статті пані «А...», які є фальсифікованим інформаційним продуктом.

До зазначених вище висновків, в тому числі про фальсифікованість спірного інформаційного продукту, суд прийшов до висновку з наступного.

Згідно положень ст. 1 Закону України «Про інформацію» [14], інформацією є будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Статтю 23 Закону України «Про інформацію» визначено, що інформаційною послугою є результат діяльності з надання інформаційної продукції споживачам з метою задоволення їхніх потреб. З огляду на обставини справи та виходячи із системного аналізу вищезазначених правових норм та підзаконних актів, судова колегія вважає, що взаємовідносини сторін дійсно мають бути врегульовані положеннями Закону України «Про захист прав споживачів» [15].

Що стосується вимоги позивача про зобов'язання СумДУ надрукувати відповідне спростування у «Віснику СумДУ. Серія «Філологія» суд вважав за необхідне зазначити наступне.

Способи відновлення (захисту) порушених прав споживача визначені Законом України «Про захист прав споживачів» у вигляді права споживача вимагати: пропорційного зменшення ціни, безоплатного усунення недоліків товару в розумний строк, відшкодування витрат на усунення недоліків товару, розірвання договору та повернення сплаченої за товар грошової суми, вимагати заміни товару на такий же товар або на аналогічний, з числа наявного у продавця (виробника) товару. Права вимагати оприлюднити спростування фальсифікованого інформаційного продукту, вказаним законом споживачу не надано.

Дана вимога позивача, з урахуванням обставин справи та контексту в якому вона заявлена, фактично впливає з Закону України «Про авторське право і суміжні права» та є способом захисту прав автора. Однак, позивач не є автором наукових робіт, що були використані у статтях пані «А...», та не уповноважувалася авторами цих робіт для здійснення захисту своїх авторських прав, а відтак позивач не наділена правом звертатися до суду з позовом про захист авторських прав, в тому числі шляхом вилучення контрафактної продукції чи опублікування спростування.

Отже, суд вирішив позов пані «С...» задовольнити частково та ви-

знати надруковані у «Віснику СумДУ. Серія «Філологія» статі пані «А...» фальсифікованою інформаційною продукцією. В задоволенні позову в іншій частині відмовити за необґрунтованістю вимог.

На рішення Зарічного районного суду м. Суми у встановлений термін подано апеляційні скарги, які Рішенням колегії суддів судової палати у цивільних справах Апеляційного суду Сумської області були задоволені. Рішення Зарічного районного суду м. Суми було скасовано і в задоволенні позову відмовлено.

У Рішенні колегія суддів обґрунтовувала свою позицію наступним чином [16].

Суд першої інстанції прийшов до помилкового висновку, що зазначені статті пані «А...» відповідно до Закону України «Про захист прав споживачів» є фальсифікованою інформаційною продукцією, їх публікація порушує права пані «С...» як споживача, а тому права позивачки підлягають захисту в обраний нею спосіб.

При цьому висновок судової експертизи, на який послався суд першої інстанції, задовольняючи вимоги пані «С...», не являється доказом на підтвердження того, що статті пані «А...» є фальсифікованою продукцією в значенні цього терміну, який вживається в Законі України «Про захист прав споживачів», так як він стосується порушень в сфері інтелектуальної власності, право на захист від яких має автор. Зокрема, право на такий захист передбачено ст. 42 Закону України «Про наукову

і науково-технічну діяльність». Інших належних доказів, які б підтверджували, що статті пані «А...» є саме фальсифікованою продукцією в розумінні Закону України «Про захист прав споживачів» та їх публікацією порушуються її права як споживача, пані «С...» суду не надала. Крім того спосіб захисту, який обрала пані «С...» не відповідає способам захисту прав споживачів, передбаченим Цивільним кодексом України та Законом України «Про захист прав споживачів».

Отже, апеляційні скарги були задовільнені, рішення Зарічного районного суду м. Суми скасовано, в задоволенні позову відмовлено.

Враховуючи викладене, можна було б зробити висновок, що судова справа про захист прав споживачів за позовом особи, що не є автором творів, які використовувалися при написанні наукових робіт, була повністю програна. Проте мета пані «С...» довести факт плагіату у роботах пані «А...» певною мірою була досягнута. Ця судова справа викликала резонанс у наукових колах, а доведений факт плагіату допущений у статтях пані «А...», став підґрунтям для підвищення уваги до тексту її докторської дисертації, що була нещодавно успішно захищена. Після розгляду дисертації та виявлення в ній фактів плагіату рішенням Атестаційної колегії Міністерства освіти і науки 31.10.2014 р. пані «А...» була позбавлена наукового ступеня доктора наук.

Розглядаючи дану справу, можемо зробити висновок, що навіть маючи необхідні докази наявності

плагіату наукових творів, досить проблематично довести порушення авторських прав, якщо позов подається не від імені автора. І навіть якщо експертиза повністю підтвердить факт недобросовісного заповзичення частин чужих творів, проте встановлений факт не відповідає обставинам справи, це не дасть можливість отримати позитивне рішення суду.

Отже, на етапі подачі позову до суду необхідно враховувати всі обставини справи, чітко формулювати позовні вимоги та забезпечити належну доказову базу. Наша практика показує, що для розробки оптимальної стратегії захисту свої прав, важливе значення має ефективна взаємодія сторін по справі із адвокатами та судовими експертами. Така позиція нині не суперечить процесуальному законодавству. Так, якщо раніше судово експертиза призначалася лише судом і експерту заборонялося навіть спілкуватися із учасниками справи, то нині враховуючи зміни до процесуального законодавства [17], експертиза також може бути проведена на замовлення учасника справи (за виключенням кримінального процесу).

Також слід звернути увагу, що оскільки повнота і достовірність встановленого експертом факту буде прямо залежати від допустимості та достатності наданих на експертизу об'єктів, тому на стадіях, що передують призначенню експертизи, досить ефективним є узгодження з експертом переліку документів та об'єктів, що подаються на дослідження та експерт-

них завдань, що будуть ставитися на вирішення експертизи.

**Висновки та перспективи подальших розробок.** При досудовому та судовому розгляді справ, що стосуються наукових творів, як об'єктів авторського права, в Україні залучаються судові експерти, які атестовані в рамках окремо виділеного напрямку судової експертизи «Експертиза у сфері інтелектуальної власності». За результатами проведення експертизи, призначеною у порядку визначеному процесуальним законодавством, встановлюються фактичні данні, що стосуються предмету судового розгляду. При цьому висновок судового експерта стає одним із джерел доказів.

Перед подачею позову до суду необхідно враховувати всі обставини справи, чітко формулювати позовні вимоги та забезпечити належну доказову базу. При цьому на етапі розробки стратегії захисту авторських прав, важливе значення має ефективна взаємодія сторін по справі із адвокатами та судовими експертами.

Застосування науково-обґрунтованих експертних технологій дає можливість забезпечити належну доказову базу, виявити ідентифікуючі ознаки, які свідчать про наявність ознак плагіату та факт використання фрагментів текстів чужих творів.

При створенні наукових творів за схожою тематикою можуть бути використані аналогічні архівні матеріали, нормативні акти та літературні джерела. Між тим якщо твір створювався автором на осно-

ві іншого твору, без самостійного опрацювання джерел інформації та формулювання власних узагальнень та висновків, то ті фрагменти твору, що були відтворені, можуть містити ідентифікуючі ознаки використання автентичного твору. Під час проведення судової експертизи вивчаються збіги і відмінності виявлені у досліджуваних творах та виділяються ознаки, що є характерними для першоджерела. При цьому, при формуванні доказової бази необхідно зважати, що експерт проводить дослідження лише тих об'єктів, що містяться у матеріалах справи. Самостійно збирати матеріали, що підлягають дослідженню, експерту заборонено. Тому всі матеріали, які підтверджують або спростовують факт використання відповідного твору при створенні іншого, зацікавлені сторони мають долучати до матеріалів справи.

Висновки та пропозиції, що надані у цій публікації, ще не претендують на завершене вчення, оскільки ми лише розпочали висвітлювати експертну практику щодо встановлення ознак плагіату у наукових творах, яку продовжимо розкривати у наступних публікаціях, де приділимо більше уваги особливостям застосування експертних технологій для встановлення фактів, що мають значення для вирішення справи.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Міністр оборони Германии подал в отставку после обвинений в плагiate // Електронний ресурс.

Режим доступу: <http://mediaua.com.ua/detail/78899> – назва з екрана.

2. Електронний ресурс. Режим доступу: [http://www.polit.ru/science/2011/02/28/lse\\_quadaffi.html](http://www.polit.ru/science/2011/02/28/lse_quadaffi.html).

3. Електронний ресурс. Режим доступу: [http://www.polit.ru/science/2010/12/22/hse\\_no\\_pagiарism.html](http://www.polit.ru/science/2010/12/22/hse_no_pagiарism.html).

4. Про вищу освіту: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 37-38. – Ст. 2004.

5. Кисиль НР.В. Экспертиза как средство доказывания обстоятельств о нарушении прав интеллектуальной собственности. Практика Украины // Криминалистика и судебная экспертиология: наука, обучение, практика: Vilnius, 2017. – Часть II. – С. 64-77.

6. Кісіль Н. В. Особливості проведення експертних досліджень, пов'язаних з літературними творами наукового характеру // Криминалистика и судебная экспертиза: Междудементственный научно-методический сборник. Вып. 58, ч. 1 / отв. ред. И. И. Емельянова. – К.: Министерство юстиции Украины, 2013. – С. 385-390.

7. Кісіль Н.В. Плагіат у наукових творах: основні поняття та шляхи забезпечення доказової бази // Інтелектуальна власність в Україні. – 2017. – №3. – С. 24-29.

8. Основи судової експертизи : навч. посібн. / автор.-уклад.: Л.М. Головченко, А.І. Лозовий, Е.Б. Сімакова-Єфремян та ін. – Х. : Право, 2016. – 928 с.

9. Федоренко Л.Ф., Голікова О.В. Літературні твори наукового характеру як об'єкти авторського права: поняття та класифікація // Криминалистика и судова экспертиза: міжвідом. наук.-метод.зб., присвяч. 105-річчю заснування судової експертизи в Україні / Київський НДІ судових експер-



тиз; редкол.: О. Г. Рувін (голов. ред.) та ін. – Київ: Видавництво Ліра-К, 2018. – Вип. 63, ч. 1. – С. 215-223.

10. Сопова К. Методи виявлення плагиату в наукових публікаціях / / Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2017. – №4. – С. 24-29.

11. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30497549>.

12. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993 року / / Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 13. – Ст. 64.

13. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31840487>.

14. Про інформацію : Закон України від 01 грудня 1992 / / Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

15. Про захист прав споживачів : Закон України від 12 травня 1991 / / Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 30. – Ст. 379.

16. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32935843>.

17. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03 жовтня 2017 р. / / Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 48. – Ст. 436.

## REFERENCES:

1. Ministr obrony Germanii podal v otstavku posle obvineniy v plagiate [German Defense Minister resigns after plagiarism allegations]. (March 21, 2019). *mediaua.com.ua*. Retrieved from

<http://mediaua.com.ua/detail/78899> [in Russian].

2. Skandal s Londonskoy shkoly ekonomiki: v dissertatsii syna Kaddafi nayden plagiat [Scandal with the London School of Economics: plagiarism found in the dissertation of Gaddafi's son]. (February 28, 2011). *www.polit.ru*. Retrieved from [http://www.polit.ru/science/2011/02/28/lse\\_quadaffi.html](http://www.polit.ru/science/2011/02/28/lse_quadaffi.html) [in Russian].

3. Akademicheskaya etika: iz Vysshey shkoly ekonomiki uvolilas prepodavatel, dopustivshaya plagiat [Academic ethics: a plagiarist resigned from the Higher School of Economics]. (December 22, 2010). *www.polit.ru*. Retrieved from [http://www.polit.ru/science/2010/12/22/hse\\_no\\_pagiariism.html](http://www.polit.ru/science/2010/12/22/hse_no_pagiariism.html) [in Russian].

4. Zakon Ukrainy «Pro vyshchu osvitu» : vid 01 lypnia 2014, № 1556-VII [Law of Ukraine «On Higher Education» from July 01 2014, № 1556-VII]. (2004). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine, 37-38*. Art. 2004 [in Ukrainian].

5. Kisil, N. V. (2017). Ekspertiza kak sredstvo dokazyvaniya obstoyatelstv o narushenii prav intellektualnoy sobstvennosti. Praktika Ukrainy [Examination as a means of proving circumstances of violation of intellectual property rights. Practice of Ukraine]. *Kriminalistika i sudebnaya ekspertologiya: nauka, obuchenie, praktika – Criminalistics and Forensic Expertise: Science, Training, Practice: Proceedings of international scientific and practical conference. (Vols. 2)*. (pp. 64-77). Vilnius [in Russian].

6. Kisil, N. V. (2013). Osoblyvosti provedennia ekspertnykh doslidzhen, poviazanykh z literaturnymy tvoramy naukovoho kharakteru [Features of carrying out expert researches connected with literary works of a scientific char-

- acter]. *Criminalistics and Forensics – Kriminalistika i sudebnaya ekspertiza*, 58(1), 385-390 [in Ukrainian].
7. Kisil, N. V. (2017). Plahiat u naukovykh tvorakh: osnovni poniattia ta shliakhy zabezpechennia dokazovoi bazy [Plagiarism in Scientific Works: Basic Concepts and Ways to Provide Evidence]. *Intelektualna vlasnist v Ukraini – Intellectual Property in Ukraine*, 3, 24-29 [in Ukrainian].
8. Holovchenko, L. M., Lozovyi, A. I., Simakova-Yefremian, E. B., et. al. (2016). *Osnovy sudovoi ekspertyzy [Fundamentals of forensic examination]*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
9. Fedorenko, L. F., Holikova, O. V. (2018). Literaturni tvory naukovo kharakteru yak obiekty avtorskoho prava: poniattia ta klasyfikatsiia [Literary works of a scientific nature as objects of copyright: concept and classification]. *Kryminalistyka y sudova ekspertyza – Forensics and forensic examination*, 63(1), 215-223 [in Ukrainian].
10. Sopova, K. (2017). Metody vyivlennia plahiatu v naukovykh publikatsiakh [Methods for detecting plagiarism in scientific publications]. *Teoriia i praktyka intelektualnoi vlasnosti – Theory and practice of intellectual property*, 4, 24-29 [in Ukrainian].
11. Rishennya imenem Ukrainy. Sprava № 2-1298/11 vid 02 lystopada 2012 roku [Decision in the name of Ukraine. Case № 2-1298/11 from November 02, 2012]. (n.d.). *www.reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30497549> [in Ukrainian].
12. Zakon Ukrainy «Pro avtorske pravo i sumizhni prava» : vid 23 hrudnia 1993 roku [Law of Ukraine «On Copyright and Related Rights» from December 23, 1993]. (1994). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 13. Art. 64 [in Ukrainian].
13. Rishennya imenem Ukrainy. Sprava № 1805/6876/2012 vid 14 chervnia 2013 roku [Decision in the name of Ukraine. Case № 1805/6876/2012 from June 14, 2013]. *www.reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31840487> [in Ukrainian].
14. Zakon Ukrainy «Pro informat-siiu» : vid 01 hrudnia 1992 [Law of Ukraine «On information» from December 01, 1992]. (1992). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 48. Art. 650 [in Ukrainian].
15. Zakon Ukrainy «Pro zakhyst prav spozhyvachiv» : vid 12 travnia 1991 [Law of Ukraine «On Consumer Protection» from May 12, 1991]. (1991). *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR – Bulletin of Supreme Soviet of the USSR*, 30. Art. 379 [in Ukrainian].
16. Rishennya imenem Ukrainy. Sprava № 1805/6876/2012 vid 14 chervnia 2013 roku [Decision in the name of Ukraine. Case № 1805/6876/2012 from June 14, 2013]. *www.reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32935843> [in Ukrainian].
17. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Hospodarskoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy, Tsyvilnoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy, Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv» : vid 03 zhovtnia 2017 r. [Law of Ukraine «On amendments to the Economic Procedure Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Judiciary of Ukraine and other legislative acts» from 03 October 2017]. (2017). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 48. Art. 436 [in Ukrainian].

# ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 351.759.6

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4-2-107-118>

**Павлов Сергій Сергійович,**

*полковник служби цивільного захисту, начальник відділу організації підвищення кваліфікації та атестації педагогічних працівників у сфері цивільного захисту, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, вулиця Вишгородська, 21, Київ, 02000, тел.: +380683528624, тел.: +380957090359, e-mail: sspav80@gmail.com, e-mail: spavlov13@ukr.net*

*ORCID: 0000-0002-9927-898X*

---

## СУЧАСНІ НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

**Анотація:** В статті досліджуються теоретичні питання виникнення управлінського ризику в надзвичайних ситуацій як об'єкту системи публічного управління за умов сучасних перетворень всієї управлінської моделі в Україні. Розкриті категорії та суспільні відносини в сфері публічного управління за умов ризикової управлінської діяльності в сучасних надзвичайних ситуаціях, зокрема досліджено теоретичні надбання та погляди науковців на стан і цілі системи управління в сфері цивільного захисту в Україні

**Мета статті.** В даній роботі поставлено за мету з'ясувати трактування категорій «управлінський ризик», «надзвичайний стан, ситуація (НС)», «цивільний захист (ЦЗ)» і «публічне управління в сфері ЦЗ» в якості окремих управлінських категорій, визначення яких пов'язане з використанням сучасних механізмів і методів (інструментів) державного управління в країні. Дослідити новітні теоретичні дослідження та позиції українських авторів щодо формування ефективних суспільних відносин, управлінського ризику в сфері НС за умов реформування всієї національної управлінської системи, зокрема в сфері цивільного захисту.

**Наукова новизна.** В роботі комплексно з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки державного управління досліджено теоретичні питання управлінського процесу, ризиків в сфері цивільного захисту як об'єкту публічного управління. Обґрунтовано теоретичне розуміння змісту категорії «управлінський ризик», «керований цивільний захист», «децентралізація ЦЗ», а саме як механізму публічного управління та адміністрування, які припускають передачу управлінських функцій

в сфері ЦЗ на регіональний і місцевий рівень та контролю за діяльністю на цих рівнях, зокрема в умовах НС.

В статті здійснено дослідження напрямів модернізації інституту ЦЗ в Україні та теоретично доведено що сучасною метою процесу вдосконалення дієвості механізмів управління в сфері ЦЗ є реформування, зниження ризиковості та посилення інституційної спроможності керівних органів, формування раціональної та збалансованої місцевої влади в управлінських сферах і необхідність існування децентралізованої управлінської моделі ЦЗ в Україні.

**Висновки.** У результаті роботи обґрунтовані наукові положення щодо удосконалення використання в управлінській практиці в сфері ЦЗ механізмів публічного управління, які знаходиться ще на початковому етапі. В теоретичному контексті наука державного управління потребує розкриття та конкретизації категорій та суспільних відносини в сфері управління цивільним захистом, зокрема за умов військових дій на території держави, зокрема існує нагальна необхідність подальших досліджень у цій сфері.

Крім цього при дослідженні сучасних публікацій та з'ясуванні теоретичної сутності понять «управлінський ризик», «територіальне управління» і «управління в сфері ЦЗ» доведено, що суспільні відносини в сфері цивільного захисту та конкретних відповідно зазначених інститутах, наприклад, місцеві державні адміністрації, не є стійкими, адже змінюються разом із їх розвитком, а також за умов формування сучасних реальних управлінських і фінансових повноважень, зокрема в сфері ЦЗ.

**Ключові слова:** публічне та державне управління, цивільний захист, управлінський ризик, надзвичайний стан, реформування та модернізація, суспільні відносини, управління в сфері цивільного захисту.

***Pavlov Serhii Sergeevich.***

*Colonel of the Civil Protection Service, Head of the Department of Advanced Training and Certification of Pedagogical Workers in the Field of Civil Protection, Institute of Public Administration in the Civil Protection, 21, Vyshgorodska St., Kyiv, 02000, tel. : +380683528624, tel. : + 380957090359, e-mail: sspav80@gmail.com, e-mail: spavlov13@ukr.net*

*ORCID: 0000-0002-9927-898X*

---

## **CURRENT EMERGENCY SITUATIONS AS PUBLIC ADMINISTRATION OBJECTS IN UKRAINE**

**Annotation:** The article deals with theoretical questions of the emergence of managerial risk in emergencies as an object of the system of public administration in the language of modern transformations of the entire management model in Ukraine. The categories and public relations in the

field of public administration under the conditions of risk management in contemporary emergency situations are revealed, in particular, the theoretical findings and views of scientists on the state and purposes of the management system in the field of civil protection in Ukraine are researched.

**The purpose of the article.** In this paper, the purpose is to find out the interpretation of the categories of «managerial risk», «state of emergency, situation», «civil protection» and «public administration in the sphere of as separate management categories, Using modern mechanisms and methods (tools) of public administration in the country. To investigate the latest theoretical researches and positions of Ukrainian authors on the formation of effective public relations, management risk in the area of the National Assembly in the conditions of reforming the entire national management system, in particular in the field of civil protection.

**Scientific novelty.** In the work of the complex using modern methods of cognition, taking into account the latest achievements of the science of public administration, the theoretical issues of management process, risks in the field of civil defense as an object of public administration are investigated. The theoretical understanding of the contents of the category «managerial risk», «guided civil protection», «decentralization of the central government», and, in particular, as a mechanism of public administration and administration, which suppose the transfer of managerial functions in the sphere of the Central Committee to the regional and local levels and control over activities at these levels, is substantiated. , in particular in the conditions of the NS.

The article analyzes the directions of modernization of the Central Research Institute in Ukraine and theoretically proved that the current goal of the process of improving the effectiveness of the management mechanisms in the sphere of the Central Committee is to reform, reduce risk and strengthen the institutional capacity of the governing bodies, the formation of rational and balanced local authorities in the management spheres and the need for a decentralized management model in Ukraine.

**Conclusions.** As a result of work justified scientific provisions on improving the use of management practices in the field of public procurement, mechanisms of public administration, which are still in its infancy. In theoretical context, the science of public administration requires the disclosure and specification of categories and social relations in the field of civil protection management, in particular in the context of military operations on the territory of the state, in particular, there is an urgent need for further research in this area.

In addition, in the study of modern publications and the clarification of the theoretical essence of the concepts of «managerial risk», «territorial management» it is proved that public relations in the field of civil protection and specific relevant institutions, such as local state administrations, are not

stable, as they change with their development, as well as in the context of the formation of modern real administrative and financial powers, in particular in the field of Central Government.

**Keywords:** public and state administration, civil defense, administrative risk, state of emergency, reform and modernization, public relations, management in the field of civil protection.

**Постановка проблеми.** Загальнодержавним питанням в нашій країні є вдосконалення системи цивільного захисту, попередження надзвичайних ситуацій і зниження масштабів матеріальних, соціальних та інших втрат від військових і інших надзвичайних дій на території України.

Серед різних видів ситуацій, з якими в реальній дійсності стикаються суб'єкти управлінської діяльності, особливе місце займають ситуації надзвичайного характеру, ризику, загроз тощо. Функціонуванню та розвитку багатьох суспільних процесів у національній практиці господарювання притаманні елементи невизначеності. Це зумовлює появу ситуацій, які не мають однозначного характеру розвитку подій і, відтак, очікуваного результату та прогнозування можливих дій і подальших наслідків. Якщо існує можливість кількісно й якісно визначити значну ступінь ймовірності того або іншого варіанту розвитку подій, то це і буде ситуація надзвичайного характеру чи ризику.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Відмітимо, що в сучасній науці публічне управління вже багато років перебуває в колі уваги питання цивільного захисту, надзвичайних ситуацій та ін. Уза-

гальноючи напрацювання науковців В. Андронova, П. Волянського, С. Домбровської, С. Назаренко, О. Семківа, О. Трушка та ін. щодо характеристики і дослідження особливостей управління за умов надзвичайного стану та ситуацій, можемо в систематизованому вигляді вказати зробити певні узагальнення, а саме:

- суб'єкт управління та регулювання в процесі вибору у своєму розпорядженні має як об'єктивні, так і суб'єктивні ймовірності;
- вірогідність настання очікуваного результату може бути оцінена тільки на основі суб'єктивних оцінок, тобто суб'єкт має справу з суб'єктивними ймовірностями;
- для вибору кращої альтернативи потрібна достатня інформація;
- суб'єкт управління та регулювання робить кращий вибір з кількох альтернатив, і має об'єктивні ймовірності отримання передбачуваного результату, що ґрунтуються, наприклад, на перевірених статистичних і управлінських дослідженнях.

Прагнучи управлінськими діями ліквідувати надзвичайну ситуацію, суб'єкт робить вибір і намагається реалізувати його. Цей процес знаходить своє відображення в понятті «надзвичайний стан чи ситуація». Останній існує як на стадії вибору

рішення, так і на стадії його реалізації. І в цьому, і в іншому випадку ризику НС постає моделлю зняття суб'єктом невизначеності, способом практичного вирішення протиріччя при неясному розвитку протилежних тенденцій у конкретних обставинах. Це дозволяє визначити НС як діяльність, пов'язану з подоланням невизначеності в ситуації неминучого вибору, у процесі якого є можливість кількісно й якісно оцінити ймовірність досягнення передбачуваного результату, невдачі і відхилення від мети.

**Мета статті.** В даній роботі поставлено за мету з'ясувати трактування категорій «управлінський ризик», «надзвичайний стан, ситуація (НС)», «цивільний захист (ЦЗ)» і «публічне управління в сфері ЦЗ» в якості окремих управлінських категорій, визначення яких пов'язане з використанням сучасних механізмів і методів (інструментів) державного управління в країні.

**Виклад основного матеріалу.** Кількісна й якісна характеристика ймовірності, яка визначається рівнем НС, знаходить своє вираження в терміні «ступінь ризику» у контексті подолання наслідків і управлінської практики в умовах НС. Розглянемо, у чому полягає сутність кількісного й якісного підходів до визначення критерію ступеня ризику надзвичайного стану та його оцінки в тих ситуаціях, де він може бути використаний.

Кількісний метод оцінки в цілому надзвичайної ситуації та ступеня ризику чи загрози має обмежену сферу застосування і може вико-

ристовуватися в різних складних ситуаціях, у ході здійснення яких якісні характеристики не мають принципового значення, наприклад, під час виявлення кращої альтернативи в конкретній надзвичайній ситуації.

Управлінське рішення, вибране в умовах невизначеності, володіє деякою ймовірністю досягнення бажаного результату, а також невдачі та ймовірністю відхилення від передбачуваної мети. Кількісна величина цих видів ймовірності в діапазоні від 0 (повна невдача) до 1 (100%, повний успіх) визначає ступінь управлінського ризику. Таким чином, ступінь управлінського ризику залежить від міри врахованої невизначеності, яка оцінюється тим або іншим способом і в конкретних умовах розвитку чи господарювання.

Оскільки ступінь ризику залежить від оцінки невизначеності, то кількісні зміни ймовірності здійснення обраного варіанту, настання передбачуваної події зумовлюють зміну якісного стану ризику. Ці переходи є межею між різними типами ступеня ризику. Кількісно вона може бути розрахована за допомогою відповідних математичних методів. Використання цих методів дозволяє виділити декілька типів рішень і дій з різним ступенем ризику, а саме:

- із мінімальним ризиком;
- із середнім ступенем ризику;
- із високим ступенем ризику;
- із максимальним ризиком.

Ті, хто ототожнюють ризик з можливим управлінським успіхом, вважають, що діяльність в умовах невизначеності повинна

ґрунтуватися на максимальному ризику. Ті ж, хто зводить ризик до можливої небезпеки, невдачі, уважають, що така діяльність має здійснюватися в межах мінімального ризику.

Щодо здійснення практичних дій у ситуації ризику, то доцільно враховувати три головні елементи ризику, а саме :

- ймовірність відхилення від обраної мети.
- ймовірність отримання бажаного результату;
- ймовірність настання небажаних наслідків під час вибору кращої альтернативи та її реалізації;

При цьому можливі відхилення в управлінській діяльності як негативного, так і позитивного характеру.

Управлінська діяльність дуже різноманітна та завжди пов'язана із прийняттям рішень різного ступеня ризику. Тому цілком доречні питання: «Що є критерієм визначення ступеня ризику?», «Яка допустима величина ступеня ризику в тому чи іншому виді діяльності людини?», «Як можна оцінити можливі результати прийнятих рішень, з точки зору їх ризикованості?».

Кількісна міра ризику, як правило, виражається або через математичне очікування збитків, що виникає при аваріях, катастрофах і небезпечних природних явищах, або через вірогідну величину нанесення певного збитку людині та навколишньому природному середовищу.

При визначенні математичного очікування величини збитку, оцінка ризику проводиться за сумою множень ймовірностей зазначених

подій на відповідні збитки (формула 1).

п

$$R_{M0} = \sum_{i=1}^n R_i V_i, \quad (1)$$

$i = 1$

де  $R_{M0}$  – рівень ризику, виражений через математичне очікування збитків;

$R_i$  – ймовірність виникнення небезпечної події  $i$ -го виду;

$V_i$  – розмір матеріальної шкоди при  $i$ -ій події.

При такій оцінці ризику, зазначають В. Ізмалков, А. Ізмалков, А. Коссе, С. Краців, О. Соболев та ін. [1, с. 338–339], вона має умовний характер, оскільки не враховується ймовірнісна природа ризику. Визначення рівня ризику як ймовірнісної категорії є більш зручним і прийнятним при вирішенні широкого кола завдань наукового і практичного характеру. Відповідно до цього при визначенні рівня ризику доцільно його величину в загальному випадку представляти у вигляді множення трьох компонентів [там само] (формула 2):

$$R = R_1 \cdot R_2 \cdot R_3, \quad (2)$$

де  $R$  – рівень ризику, тобто ймовірність нанесення певного збитку людині та навколишньому природному середовищу;

$R_1$  – ймовірність виникнення події або явища, що обумовлює формування і дію шкідливих чинників;

$R_2$  – ймовірність формування певних рівнів фізичних полів, ударних навантажень, полів концентрації шкідливих речовин і їх дозових на-



вантажень, що впливають на людей та інші об'єкти біосфери;

$R_3$  – ймовірність того, що зазначені вище рівні полів і навантажень приведуть до певного збитку.

Погоджуючись загалом, із запропонованою А. Ізмалковим, В. Ізмалковим, А. Коссе, С. Краців, О. Соболев та ін. [1, с. 338–339] методикою розрахунку рівня ризику, уважаємо за необхідне зазначити відсутність в ній соціального аспекту. З точки зору викладеного вище в формулу (2) слід додати множник  $R_4$ , тобто ймовірність соціального впливу на ситуацію ризику. Оскільки ймовірність впливу соціального фактора на ситуацію ризику, як правило, або взагалі не враховується, або враховується неповною мірою. Підходи до визначення соціального фактора ризику ще належить розробити у світлі міждисциплінарного державноуправлінського, системного та синергетичного осмислення.

Якісний аналіз управлінського ризику в НС передбачає таке:

- виявлення всього його спектру;
- опис характеру управлінського ризику;
- його класифікацію та групування;
- аналіз початкових допущень за умов НС [2].

З огляду на наведені складові якісного аналізу ризику можемо зауважити, що вони в алгоритмі управління ним відносяться до функціонального блоку «ідентифікації ризику». Його змінює блок робіт, пов'язаних із зниженням ризику до мінімального рівня,

який, звісно, допустимо досяжний. Даний блок на практиці отримав назву, зважаючи на принцип, який покладено в його основу, тобто «ALARA» [3]. Як зазначалося вище, мінімальний рівень управлінського ризику (зокрема при небезпеці виникнення НС) передбачає, що він має дорівнювати нулю. Однак досягнути такий рівень – це надмета, тому доцільним є дотримання принципу «ALARA», якому має передувати типологізація ризиків в складних соціально-економічних системах.

У другій половині XIX століття – початку XX століття в різних науках відбувається накопичення знань про ймовірний характер технічних і суспільних процесів, що пов'язується вченими з наявністю складних управлінських рішень в усіх сферах діяльності. Цьому сприяв розвиток математики та логіки, а також необхідність вироблення юридичних норм і правил, що регулюють практику страхових угод тощо. У розвитку наукових уявлень про управлінський ризик можна виділити кілька етапів.

Так спочатку складні управлінські дії та рішення досліджувались в межах математики, статистики, права й конкретних економічних дисциплін. Потім поняття ризику під час процесу управління стає предметом дослідження теорії ігор, ймовірностей, катастроф, прийняття рішень, ймовірнісної логіки, психології, військових, демографічних, медичних, біологічних та інших дисциплін.

Різке збільшення в останні десятиліття частки ймовірностно-ста-

тистичних уявлень в науковому знанні, розвиток теорії прийняття рішень, об'єктивна потреба пошуку пізнавальних засобів, що дозволяють урахувувати фактори невизначеності, стохастичності, конфліктності при виборі оптимальних альтернатив, створюють реальні передумови для державноуправлінського та синергетичного аналізу феномена «управлінський ризик».

Багато видів діяльності людини пов'язані з певною часткою управлінської діяльності під час НС. На сьогоднішньому етапі розвитку людської цивілізації досить високим є ризик ядерного самознищення, екологічної катастрофи, аварій на атомних електростанціях тощо. Тому державне управління соціальними процесами, розвиток практично будь-яких сфер наукової та практичної діяльності (у сфері економіки, екології, генетики, медицини, атомної енергетики тощо) вимагають зважених рішень, обліку рівня і ступеня їх управлінського ризику як для сучасників, так і для нащадків. При аналізі концепції управління в ризикових ситуаціях необхідно виходити з розуміння того, що будь-яка діяльність людини пов'язана з певними управлінськими діями, який має ризиковість.

У науковій літературі існують не тільки відмінності в розумінні змісту поняття «ризик», а й різні точки зору з приводу суб'єктивної й об'єктивної природи саме управлінського ризику.

Ряд авторів (Ф. Гетані, Р. Лукиша, О. Труш та ін.) виходять з передумови того, що управлін-

ський ризик – категорія об'єктивна, яка дозволяє регулювати відносини між людьми, що виникають унаслідок перетворення можливості (можливої небезпеки) у дійсність. Управлінський ризик при цьому розглядається, як поняття, що представляє собою можливу небезпеку випадкового настання негативних (особистих і майнових) наслідків [4].

Досить широко поширена суб'єктивна концепція управлінського ризику [5]. Вона виходить з того, що управлінський ризик завжди суб'єктивний, оскільки виступає як оцінка людиною вчинку, як свідомий вибір з урахуванням можливих альтернатив під час конкретної менеджерської діяльності. Суб'єктивна концепція орієнтована на суб'єкт дії, і враховує усвідомлення наслідків, вибір варіанту поведінки, що обґрунтовує покладання відповідних зобов'язань або звільнення від них. Оскільки, з точки зору цієї концепції, прояв ризику завжди пов'язаний із волею і свідомістю людини, то управлінський ризик – це вибір варіанту поведінки з урахуванням небезпеки, загрози, можливих наслідків подальших дій в конкретних умовах, або надзвичайних обставинах.

Однак більш підходящою для аналізу реальної діяльності є теорія ризику, що інтегрує в собі об'єктивний і суб'єктивний підходи.

Управлінський ризик пов'язаний з вибором певних альтернатив, розрахунком ймовірностей їх результату – у цьому його суб'єктивна сторона. Крім того, вона проявляється і в тому, що люди

неоднаково сприймають одну і ту ж величину ризику через відмінності психологічних, моральних, політичних орієнтацій, принципів і цінностей тощо. Однак величина ризику не тільки суб'єктивна, але й об'єктивна, оскільки вона є формою якісно-кількісного вираження реально існуючої невизначеності.

Об'єктивність ризику проявляється і в тому, що це поняття відображає реально існуючі в суспільному житті явища. Причому ризик існує незалежно від того, чи усвідомлюють його наявність чи ні, ураховують або ігнорують його. Так само як людина не в змозі скасувати дію природно-історичних законів (хоча вона може і не знати про них), вона не може нейтралізувати й ситуації ризику, незалежно від того, хоче цього людина чи ні. Об'єктивність ризику пов'язана і з тим, що він породжується процесами як суб'єктивного характеру, так і такими, існування яких, у кінцевому підсумку, не залежить від свідомості людини.

У колективній свідомості людей широко поширені судження про ризик, як про можливу небезпеку або невдачі. Подібна точка зору поділяється й деякими вченими, які вважають, що ризик – це міра очікуваної невдачі, неблагополуччя в діяльності, небезпека настання для здоров'я людини несприятливих наслідків, певні явища, настання яких містить можливість матеріальних втрат, можливий збиток або невдачу в будь-якій діяльності [6]. Таким чином, виділяється, зокрема, така риса ризику, як можливість, міра передбачуваної невдачі, небезпека щодо конкретного виду діяльності. Як зазначено вище, зв'язок небезпеки та ризику простежується й в етимології цих термінів. Ототожнення ризику з небезпекою, має дуже давню історію. Поряд з цим ризику властива низка ознак, серед яких більшість дослідників цього феномену виділяють суперечливість, альтернативність і невизначеність.

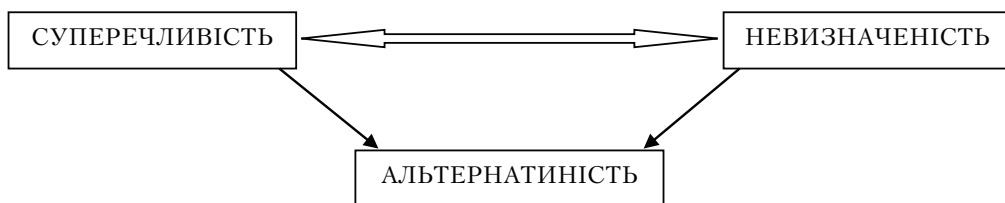


Рис. 1. Схематичні ознаки управлінського ризику в НС  
Джерело: складено на підставі [5,6,7].

Суперечливість, як риса соціального різновиду управлінського ризику, проявляється в різних аспектах. Представляючи собою різновид діяльності та виконую-

чи специфічні соціальні функції, управлінський ризик у НС орієнтований на отримання суспільно значущих результатів неординарними, новими способами в умовах неви-

значеності та ситуації неминучого вибору. Тим самим він дозволяє долати консерватизм, догматизм, психологічні бар'єри, що перешкоджають упровадженню нових, перспективних видів діяльності, стереотипи, що виступають гальмом суспільного розвитку, і забезпечити здійснення ініціатив, новаторських ідей, соціальних експериментів, спрямованих на досягнення успіху. Це властивість ризику має важливі екологічні, політичні та духовно-моральні наслідки, оскільки прискорює суспільний і технічний прогрес, справляє позитивний вплив на громадську думку, духовну атмосферу суспільства.

**Висновок.** Таким чином, управлінський ризик за певних ознак НС веде до суб'єктивізму, гальмування соціального прогресу, до тих чи інших соціально-економічних витрат. В умовах неповної вихідної інформації, у складній ситуації «альтернатива» обирається без належного врахування об'єктивних закономірностей розвитку соціального явища, по відношенню до якого приймається рішення.

Така властивість управлінського ризику, як альтернативність, пов'язана із тим, що він передбачає необхідність вибору з двох або декількох можливих варіантів. Там, де немає вибору, не виникає ризикована чи надзвичайна ситуація, а, відтак, не буде ризику.

Залежно від конкретного змісту ситуації управлінського ризику альтернативність володіє різним ступенем складності та вирішується різними способами. Якщо в життєвих ситуаціях вибір здійснюється,

як правило, на основі минулого досвіду й інтуїції, то при оптимальному вирішенні тієї чи іншої адміністративного, виробничого або суспільно-політичного завдання додатково потрібні спеціальні методи.

Отже, можемо зауважити, що ризик під час управління в надзвичайних ситуаціях визначають як ситуативну характеристику менеджерської діяльності, яка полягає у невизначеності її результату. У даному випадку поняттю ризик відповідають три основних взаємопов'язаних значення, а саме:

- управлінський ризик – міра очікуваної невдачі при неуспіху в будь-якій управлінській діяльності, яка визначається поєднанням ймовірності неуспіху і ступенем несприятливих наслідків дій;

- управлінський ризик – конкретна дія, яка може привести до будь-якої втрати (недофінансування, збитку, банкрутству тощо);

- управлінський ризик – ситуація вибору між двома варіантами альтернативних дій, з одного боку, більш привабливого за можливими результатами, з другого – менш привабливого, однак більш надійнішого.

Така характеристика сутності управлінського ризику, зокрема за умов НС, передбачає виділення його психологічних, насамперед, вольових рис, але не соціально орієнтованих елементів. Зважаючи на це, даний підхід можна деякою мірою застосувати у виробничій діяльності, військовій сфері та сфері цивільного захисту. Наведених підхід пояснює певну діяльність

людини в умовах невизначеності, пов'язаної з регулюванням різних сторін суспільного життя, на основі врахування інтересів, потреб, загроз і небезпек життєдіяльності людини.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

---

1. Кравців С. Я. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки / С. Я. Кравців, О. М. Соболев, А. Г. Коссе // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 336–341.

2. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України / В.Є. Воротін / Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 2017. – № 6. – С. 153-160.

3. Kravtsiv S. Ya. The analysis of integral risks on the territory of Ukraine / S. Ya. Kravtsiv, O. M. Sobol, A. V. Maksimov // Проблеми надзвичайних ситуацій. – Х. : НУЦЗУ, 2016. – Вип. 23 – С. 53-60.

4. Gaetani F. The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe. South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme. Report International Centre on Environmental Monitoring Research Foundation (CIMA) / F. Gaetani, A. Parodi, F. Siccardi, D. Miozzo, E. Trasforini [Electronic source]. – Access mode to a resource : [http://www.unisdr.org/preventionweb/files/9346\\_Europe.pdf](http://www.unisdr.org/preventionweb/files/9346_Europe.pdf).

5. Дометрична допомога в умовах надзвичайних ситуацій : практич-

ний посібник / П. Б. Волянський, С. О. Гур'єв, М. Л. Долгий та ін. – Х. : ФОРМ Панов А. М., 2016. – 136 с.

6. Бельська Т. В. Інституційний вимір глобального громадянського суспільства / Т. В. Бельська // Ефективність державного управління : зб. наук. пр., 2015. – Вип. 44. – С. 71–81.

7. Vorotin V. Ye., Romanenko Ye. A., Shchokin R. G., Pivovarov K. V. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for ukraine. Financial and credit activity: problems of theory and practice, 3 (26), – 368-376 [in Ukrainian].

## REFERENCES:

---

1. Kravtsiv, S. Ya., Sobol, O. M., Kosse, A. H. (2017). Ryzhkyk-oriyentovanyi pidkhhid u derzhavnomu rehulivuvanni u sferi tekhnohennoi ta pozhezhoi bezpeky [Risk-oriented approach in the state regulation in the field of technogenic and fire safety]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Serii. Derzhavne upravlinnia – Bulletin of the National University of Civil Protection of Ukraine. Series: Public administration*, 1(6), 336-341 [in Ukrainian].

2. Vorotin, V. Ye. (2017). Modernizatsiia sfery osvity ta nauky yak obiekta derzhavnoho upravlinnia: konkurentni perevahy dlia Ukrainy [Modernization of the sphere of education and science as an object of public administration: competitive advantages for Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 6, 153-160 [in Ukrainian].

3. Kravtsiv, S. Ya., Sobol, O. M., Maksimov, A. V. (2016). The analy-

sis of integral risks on the territory of Ukraine [The analysis of integral risk on the territory of Ukraine]. *Problemy nadzvychainykh sytuatsii – roblems of Emergency Situations*, 23, 53-60 [in Ukrainian].

4. Gaetani, F., Parodi, A., Siccardi, F., Miozzo, D., Trasforini, E. (2009). The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe. South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme. Report International Centre on Environmental Monitoring Research Foundation (CIMA). *www.unisdr.org*. Retrieved from [http://www.unisdr.org/preventionweb/files/9346\\_Europe.pdf](http://www.unisdr.org/preventionweb/files/9346_Europe.pdf) [in English].

5. Volianskyi, P. B., Huriev, S. O., Dolhyi, M. L., et. al. (2016).

*Dometrychna dopomoha v umovakh nadzvychainykh sytuatsii [First aid in emergencies]*. Kharkiv: FOP Panov A. M. [in Ukrainian].

6. Bielska, T. V. (2015). Instytut-siinyi vymir hlobalnoho hromadianskoho suspilstva [Institutional Dimension of Global Civil Society]. *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia – Efficiency of Public Administration*, 44, 71-81 [in Ukrainian].

7. Vorotin, V. Ye., Romanenko, Ye. A., Shchokin, R. G., Pivovarov, K. V. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 3(26), 368-376 [in Ukrainian].

**Порайко Устим Миколайович,**

*аспірант, кафедра регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: +38 066 60-70-800, e-mail: u.porayko@gmail.com*

ORCID: 0000-0002-6880-2718

---

## **ЗОВНІШНІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ТА ФІНАНСОВА ДОПОМОГА ЯК ОБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

**Анотація:** В статті досліджуються теоретичні питання виникнення зовнішніх запозичень і фінансових зобов'язань як об'єкту системи державного управління за умов реформування системи публічного управління та адміністрування в Україні. Розкриті категорії, статистичні данні та суспільні відносини в сфері публічного управління за умов ризикової управлінської діяльності в сучасних складних умовах управління державним боргом і фінансової нестабільності, зокрема досліджено теоретичні надбання та погляди науковців на стан і цілі системи управління в сфері ризиків державного боргу та національної економічної безпеки.

**Мета статті.** В даній роботі поставлено за мету з'ясувати трактування понять «зовнішні запозичення», «фінансова допомога», «механізми управління» і «публічне управління в сфері зовнішніх і внутрішніх запозичень» в якості економічних і управлінських категорій, визначення яких пов'язане з використанням сучасних методів державного управління в країні.

**Наукова новизна.** В роботі комплексно з використанням сучасних методів пізнання, статистики, економіки, урахуванням новітніх досягнень науки державного управління досліджено теоретичні питання управлінського процесу в сфері зовнішніх запозичень і фінансових зобов'язань як об'єкту системи державного управління за умов реформування системи публічного управління та адміністрування в Україні. Обґрунтовано теоретичне розуміння змісту категорії «зовнішні запозичення», «фінансова допомога», «механізми управління» і «публічне управління в сфері зовнішніх запозичень» в якості економічних і управлінських категорій, а саме як механізму та його складових інструментів публічного управління та адміністрування, які припускають дієвий фінансовий контролю за діяльністю всіх суб'єктів макроекономічного управління в цій сфері національної економіки.

На основі статистичних даних здійснено дослідження напрямів модернізації інституту управління та теоретично доведено необхідність вдосконалення дієвості механізмів управління в сфері державних фінансових запозичень, зниження ризику та посилення інституційної спроможності керівних органів цієї сфери в Україні.

**Висновки.** У результаті роботи обґрунтовані наукові положення щодо удосконалення використання в управлінській практиці збалансований розвиток, який має базуватися на новій економіко-управлінській парадигмі щодо відповідних фінансових механізмів у сфері публічного управління зовнішніми і внутрішніми запозиченнями, які знаходяться ще на початковому етапі. В теоретичному контексті наука державного управління потребує розкриття та конкретизації категорій та суспільних відносини в сфері управління державними фінансовими зобов'язаннями, які повинні сприяти ефективному розвитку національної економіки, а національна валюта, має стати конкурентоздатною і стійкою валютою розвитку.

Крім цього при дослідженні сучасних публікацій та з'ясуванні теоретичної сутності понять «управління зовнішніми запозиченнями», «управління внутрішніми запозиченнями» та «управління в сфері державних фінансів» доведено, що суспільні відносини в сфері державних фінансів, не є стійкими, адже змінюються разом із їх розвитком, а також за умов формування сучасних реальних управлінських і фінансових повноважень органів державного управління в цій сфері.

**Ключові слова:** публічне та державне управління, зовнішні запозичення, управлінський ризик, реформування та модернізація, суспільні відносини, управління в сфері державного боргу.

***Porayko Ustym Mykolayovych,***

*Ph.D. student, Department of Regional Management, Local Self-Government and City Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Antona Tsedika st., Kyiv, 03057, Ukraine, tel.: +38 066 60-70-800, e-mail: u.porayko@gmail.com*

*ORCID: 0000-0002-6880-2718*

---

## **EXTERNAL LOANS AND FINANCIAL AID AS A GOVERNMENT OBJECTS IN UKRAINE**

**Annotation.** The article examines the theoretical issues of the emergence of foreign borrowing and financial obligations as an object of the public administration system in the context of reforming public administration and administration in Ukraine. Disclosed categories and public relations in the field of public administration in the context of risk management in modern difficult conditions of public debt management, in particular, theoretical



achievements and views of scientists on the state and objectives of the management system in reducing public debt risks and reducing national economic security are investigated.

**The purpose of the article.** This paper aims to clarify the essence of the concepts «external loans», «financial assistance», «management mechanisms» and «public administration in the sphere of external and internal loans» as economic and managerial categories, the definition of which is associated with the use of modern public administration in country.

**Scientific novelty.** In the work with the use of modern scientific methods, statistics, economics, taking into account the latest achievements of public administration science, theoretical issues of the management process in the field of foreign loans and financial obligations as an object of the public administration system in the context of reforming the public administration and administration system in Ukraine are investigated. The theoretical understanding of the content of the categories «external loans», «financial assistance», «management mechanisms» and «public administration in the field of foreign loans» is substantiated. They are considered as economic and managerial categories, namely, as mechanisms and their constituent tools of public administration and administration, which assume effective financial control over the activities of all subjects of macroeconomic management in this area of the national economy.

The article conducted a study of the directions of modernization of the management institute and theoretically proved the need to improve management mechanisms in the field of public financial loans, reduce risk and strengthen the institutional capacity of government bodies in this area in Ukraine.

**Conclusions.** As a result of the work, well-founded scientific provisions for improving the use in the management practice of the principle of balanced development, which should be based on a new economic and managerial paradigm regarding the appropriate financial mechanisms in the field of public management of external and internal loans that are still at the initial level. In a theoretical context, the science of public administration requires the disclosure and specification of categories and public relations in the management of public financial obligations, which should contribute to the effective development of the national economy, and the national currency should become a competitive and sustainable development currency.

In the study of modern publications and the theoretical essence of the concepts of «management of external loans», «management of internal loans» and «management in the field of public finance» proved that public relations in the field of public finance is not sustainable and change with their development, as well as conditions of formation of modern real managerial and financial powers of state bodies in this area.

**Keywords:** public administration, external loans, management risk, reform and modernization, public relations, public debt management.

**Постановка проблеми.** З набуттям Україною в 1991 р. державної незалежності важливою проблемою стало оцінювання структурних ризиків державного боргу та національної економічної безпеки в цілому. Загальнодержавним питанням в нашій країні є вдосконалення системи управління дефіцитом державного бюджету протягом багатьох років, пов'язане з значним економічним спадом і необхідністю фінансування оборони країни за умов зовнішньої агресії з боку Росії.

Серед різних видів ситуацій, з якими в реальній дійсності стикаються суб'єкти управлінської діяльності в сфері запозичень, особливе місце займають ситуації неефективного використання механізмів і інструментів державного управління в цій сфері, фінансових ризиків, загроз тощо. Функціонуванню та розвитку багатьох суспільних процесів у національній практиці управління борговими зобов'язаннями притаманні елементи невизначеності та практично відсутності дієвого контролю з боку головного регулятора НБУ таких важелів адміністративного впливу як уникнення суттєвого коливання курсу гривні. Це зумовлює появу ситуацій, які не мають однозначного характеру розвитку подій і, відтак, очікуваного результату та прогнозування можливих дій і подальших наслідків [1]. Якщо існує можливість кількісно й якісно визначити значну ступінь ймовірності того або іншого варіанту розвитку подій, зокрема в сфері зовнішніх і внутрішніх запозичень в націо-

нальній господарській практиці становлення ефективної економіки України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Відмітимо, що в сучасній науці публічне управління вже багато років перебуває в колі уваги питання зростання державного боргу, яке складає загрозу фінансово-економічній безпеці країни та ускладнює завдання системи державного управління щодо стабілізації національної економіки в середньостроковій перспективі. В цілому на думку відомих експертів в галузі управління зовнішнім і внутрішнім боргом із стимулятора такі фінансові зобов'язання можуть перетворитись на дестабілізатора економічного зростання та якості життя населення, якщо не утворити дієву управлінську систему в цій сфері. Узагальнюючи напрацювання відомих науковців П. Волянського, Т. Корольок, В. Куйбіди, С. Лондар, І. Малого, А. Чухна та ін. щодо характеристики і дослідження особливостей управління за умов ризикових ситуацій у сфері запозичень, ми змогли зробити певні узагальнення щодо використання механізмів державного управління в означеній сфері національної економіки.

**Мета статті.** В даній роботі поставлено за мету з'ясувати трактування категорій «зовнішні запозичення», «фінансова допомога», «механізми управління» і «публічне управління в сфері зовнішніх запозичень» в якості економічних і управлінських категорій, визначення яких пов'язане з використан-

ням сучасних механізмів і методів державного управління в країні.

**Виклад основного матеріалу.** Зовнішні запозичення в національну економіку традиційно є основним джерелом залучення коштів державою. Значною частиною зовнішнього державного боргу України історично становить більше половини обсягу загального державного боргу та потребує використання дієвих механізмів державного управління щодо його регулювання та обслуговування.

Відмітимо, що після фінансово-економічної кризи 2008 – 2009 років в українській господарській системі спостерігалось певне зниження частки зовнішнього боргу до рівня частки внутрішнього боргу в кінці 2013 року. Після цього питома вага зовнішнього боргу зростала, у тому числі через вплив курсового чинника та залучення коштів від міжнародних організацій.

Так вже на початок 2019 року державний та гарантований державою зовнішній борг становив 1345 млрд грн (63,5% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу). Державний та гарантований державою внутрішній борг становив 772,3 млрд грн (36,5% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу).

Порівняно з початком року спостерігається зменшення питомої ваги державного та гарантованого державою зовнішнього боргу на 0,7 процентного пункту. Збільшення ваги внутрішніх запозичень у загальній структурі державного боргу відповідає міжнародній

практиці його оптимізації, тому така тенденція вітчизняного державного управління борговими питаннями сприятиме послабленню окремих боргових ризиків і поліпшенню ефективності залучення фінансових ресурсів до національної економіки. Проте таке збільшення стало можливим через невиконання плану зовнішніх запозичень, зокрема неотримання траншів кредитів від МВФ і пов'язаного із ним кредитування.

Одним із ключових питань ефективної системи державного управління в сфері фінансових запозичень є визначення оптимального співвідношення запозичень на внутрішніх і зовнішніх ринках. Таке співвідношення має диктуватися не лише порівнянням вартості позичкових ресурсів, а й врахуванням розгалуженого макроекономічного ефекту обраного типу фінансування дефіциту національної господарської системи. Зараз зазначене співвідношення є дуже мінливим, на що впливають як не ефективна система державного управління в сфері запозичень, так і зміна гривневої вартості зовнішнього боргу через курсові чинники. Водночас необхідно враховувати державні запозичення в іноземній валюті, здійснені на внутрішньому ринку.

Важливо в контексті вдосконалення системи управління в цій сфері звернути особливу увагу на валютну структуру самого боргу. Так станом на початок 2019 року 42,7% (914,8 млрд грн в еквіваленті) державного та гарантованого державою боргу було залучено

в доларах США, 30% (643,6 млрд грн) у гривні, 18,4% (393 млрд грн в еквіваленті) – у СПЗ, 7,8% (165,7 млрд грн в еквіваленті) – в євро, 0,7% (15,7 млрд грн в еквіваленті) – в японських єнах, 0,4% (9 млрд грн в еквіваленті) – у канадських доларах.

Станом на початок червня 2019 року 43,5% (920,7 млрд грн в еквіваленті) державного та гарантованого державою боргу залучено в доларах США, 30,2% (639,9 млрд грн) – у гривні, 16,3% (345,5 млрд грн в еквіваленті) – у СПЗ, 8,8% (185,8 млрд грн в еквіваленті) – в євро, 0,8% (16 млрд грн в еквіваленті) – в японських єнах, 0,4% (8,8 млрд грн в еквіваленті) – у канадських доларах.

Таким чином, валютна структура державного та гарантованого державою боргу майже не зазнала змін – питома вага запозичень в іноземних валютах становить близько 70%. Наявна валютна структура державного боргу посилює вразливість фінансової системи України до валютних шоків, а з урахуванням тенденції укріплення долара відносно до інших валют загрожує збільшенням витрат на обслуговування боргових зобов'язань. Є валютний ризик – урахуовуючи, що майже дві третини боргових зобов'язань номіновані в іноземній валюті. Особливо складна ситуація виникає на фоні сучасної девальвація гривні, яка ускладнить погашення й ефективність управління та обслуговування державного боргу в Україні.

Досліджуючи механізми та інструменти управління зовнішніми

запозиченнями необхідно звернути увагу на основні джерела залучення коштів державного та гарантованого державою боргу в українську економіку. Більша частина зовнішнього державного боргу – заборгованість за випущеними цінними паперами на зовнішньому ринку та заборгованість за позиками, одержаними від міжнародних фінансових організацій. Майже весь гарантований державою борг – зовнішній борг, основна частка якого це заборгованість перед МВФ. Така ситуація вимагає дієвої управлінської стратегії та професійного управлінського апарату в цій сфері [2].

Чинником підвищення ефективності системи державного управління борговими зобов'язаннями, що сприяє зменшенню боргового навантаження на бюджет у коротко- та середньостроковій перспективі, є в тому числі оптимізація структури державних запозичень за типами боргових зобов'язань із збільшенням питомої ваги довгострокових інструментів.

Середньозважений термін до погашення державного боргу станом на початок 2018 року становив 8,4 року, тоді як на початок 2017 року 5,3 року. Суттєве поліпшення цього показника стало можливим завдяки випуску у 2017 році ОЗДП обсягом 3 млрд дол. (за відсотковою ставкою 7,375% річних) із терміном погашення 15 років.

На 2019 – 2021 роки припадає пікове навантаження в погашенні та обслуговуванні державного боргу. За даними Міністерства фінансів України (за діючими угодами станом на 01 жовтня 2018 року):

у 2019 році погашення та обслуговування державного боргу – 357 млрд грн (внутрішній державний борг – 192 млрд грн, зовнішній державний борг – 165 млрд грн), у 2020 році 280 млрд грн (внутрішній державний борг – 110 млрд грн, зовнішній державний борг – 170 млрд грн), у 2021 році – 222 млрд грн (внутрішній державний борг – 71 млрд грн, зовнішній державний борг – 151 млрд грн).

Із загальної суми платежів з погашення зовнішнього державного боргу до 2045 року 31,6% припадає на платежі з погашення та обслуговування зовнішнього державного боргу, які необхідно сплатити у 2019 – 2021 роках.

Із урахуванням налагодженого механізму заміщення внутрішнього державного боргу ситуація із фактом його рефінансування та обслуговуванням не викликає занепокоєння. Однак тенденція до зростання дохідності ОВДП, яка спостерігається у 2018 році, разом із вірогідністю збільшення потреби Уряду України у внутрішніх запозиченнях (унаслідок можливої соціальної спрямованості державного бюджету у 2019 році) може зумовити збільшення вартості обслуговування внутрішнього державного боргу. Структурний дефіцит ліквідності банківської системи, що очікується у 2019 році, також може стати чинником, який спричинить зростання вартості внутрішніх запозичень.

Питання погашення зовнішнього боргу першочергово залежить від продовження співпраці України та МВФ, та іншими міжнарод-

ними фінансовими організаціями. Згідно з повідомленням МВФ домовленості щодо економічної політики для нової 14-місячної програми з Україною у форматі стенд-бай досягнуті. Новий формат замінить схвалену в березні 2015 року програму розширеного фінансування, строк дії якої завершується у березні 2019 року. Нова програма стенд-бай дає можливість отримати 2,8 млрд СПЗ (еквівалент 3,9 млрд доларів США станом на 19 жовтня 2018 року). Домовленість підлягає затвердженню керівництвом МВФ та Радою виконавчих директорів МВФ. Внесення цього питання на Раду виконавчих директорів очікується пізніше цього року після ухвалення Верховною Радою України поданого Урядом України державного бюджету на 2019 рік (з урахуванням рекомендацій фахівців МВФ) та збільшення тарифів на газ та теплову енергію для населення (відповідне рішення прийнято Урядом України 19 жовтня поточного року) – відповідно до змін на ринку природного газу та з урахуванням продовження захисту домогосподарств із невисокими доходами.

У разі успішної реалізації нової програми співпраці з МВФ Україна може отримати у 2019 році пов'язане фінансування від інших офіційних кредиторів, зокрема макрофінансову допомогу від ЄС у сумі 1 млрд євро. Це дасть змогу уникнути ризиків рефінансування (що могли реалізуватися через ускладнення отримання капіталу в необхідному обсязі чи за прийнятною ціною) та ризику ліквід-

ності (що міг реалізуватися через недостатність коштів для погашення та обслуговування боргу).

**Висновки.** Рівень державних запозичень робить їх досить відчутним чинником впливу на ситуацію в різних секторах економіки України, у тому числі грошово-кредитній сфері. Урахування цього впливу є суттєвим для забезпечення дієвості системи управління в сфері запозичень, а також запобігання ймовірним ризикам в ній [3].

Україна має високе співвідношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП – майже 72% станом на початок 2019 року. Таке співвідношення перевищує норму Бюджетного кодексу України, згідно з якою загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60% ВВП. Високе боргове навантаження (відношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП перевищує 70%) і значні видатки на обслуговування боргу є причиною зменшення первинних видатків бюджету на активізацію економічної діяльності.

Безперечно, що високий рівень державного боргу вимагає значних витрат на дієздатність механізмів управління та обслуговування, наслідками чого є великий обсяг відповідних витрат державного бюджету, звуження джерел державних інвестицій у розвиток та модернізацію економіки тощо. Великі витрати на обслуговування боргу викликані також тим, що залучення боргових коштів на зовнішніх ринках відбувається за вищими

ставками порівняно з середньоринковим. Значною мірою вартість запозичень визначає суверенний рейтинг – Україна має найгірший кредитний рейтинг серед сусідніх країн та країн колишнього СРСР.

Значне боргове навантаження зумовлює вразливість до впливу низки зовнішніх шоків, зокрема змін відсоткових ставок на світових ринках позичкового капіталу, коливань курсів валют, змін попиту на експортовану Україною продукцію та цін на неї. Валютна структура державного боргу – питома вага запозичень в іноземних валютах становить близько 70% – свідчить про високу вразливість до коливань обмінного курсу національної валюти.

Основну частку державного боргу становить зовнішній борг – 64,2% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу.

Майже весь внутрішній державний борг (99,7% станом на початок липня 2019 р.) становить заборгованість за випущеними державними цінними паперами на внутрішньому ринку. Наявність хронічного фіскального дефіциту, який вимагає постійного позичкового фінансування, привертає увагу до проблеми низької динаміки економічного зростання та неефективної структури національної економіки. Значний обсяг нагромадженого Україною державного боргу та відповідно тягаря його обслуговування зумовлює потребу жорсткої прив'язки нових запозичень до створення економічного ресурсу для їх повернення, що має досяга-

тися шляхом спрямування позичкових коштів на цілі економічного розвитку та насамперед – ефективні державні інвестиції.

Для нормального функціонування механізмів державного управління в сфері обслуговування зовнішнього боргу також необхідно забезпечити перевищення експорту над імпортом. Тому економіка України потребує комплексної програми (стратегії) і дієвих заходів з фінансової та управлінської підтримки сфери державних зобов'язань.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Воротін В. Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України / В.Є. Воротін / Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 2017. – № 6. – С. 153-160.

2. Дометрична допомога в умовах надзвичайних ситуацій : практичний посібник / П. Б. Волянський, С. О. Гур'єв, М. Л. Долгий та ін. – Х. : ФОП Панов А. М., 2016. – 136 с.

3. Vorotin V. Ye., Romanenko Ye. A., Shchokin R. G., Pivovarov K. V. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state

economic management: the european experience for ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 3 (26), – 368-376 [in Ukrainian].

## **REFERENCES:**

1. Vorotin, V. Ye. (2017). Modernizatsiia sfery osvity ta nauky yak obiekta derzhavnoho upravlinnia: konkurentni perevahy dlia Ukrainy [Modernization of the sphere of education and science as an object of public administration: competitive advantages for Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 6, 153-160 [in Ukrainian].

2. Volianskyi, P. B., Huriev, S. O., Dolhyi, M. L., et. al. (2016). *Dometrychna dopomoha v umovakh nadzvychaynykh sytuatsii [First aid in emergencies]*. Kharkiv: FOP Panov A. M. [in Ukrainian].

3. Vorotin, V. Ye., Romanenko, Ye. A., Shchokin, R. G., Pivovarov, K. V. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 3(26), 368-376 [in Ukrainian].

# КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

---

УДК: 35/08+352.08: 005.591.4(477)

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4-2-128-137>

**Малюга Анжела Володимирівна,**

*керівник Секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування; аспірант кафедри публічного управління та публічної служби, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: +38 (050) 3116011, e-mail: [malyuha@v.rada.gov.ua](mailto:malyuha@v.rada.gov.ua)*

*ORCID: 0000-0003-4604-4095*

---

## МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РІВНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ДОСТУП ДО ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ, СТРУКТУРА

**Анотація.** Публікація присвячена проблемам теорії та практики механізму забезпечення реалізації рівного права громадян України на доступ до державної служби, передбаченого ч. 2 ст. 38 Конституції України. Досліджується зміст категорій «державна служба» та «механізм реалізації рівного права на доступ до державної служби» в умовах реформи публічної служби в Україні. Аналізуються переваги і недоліки цієї реформи у частині запровадження конкурсного відбору на державну службу, а також визначаються перспективи реформування державної служби в 2019 і наступних роках.

Обґрунтовується позиція, що ефективність публічного управління на загальнодержавному рівні залежить від якості корпусу державних службовців і оперативності його трансформації. У свою чергу, відповідна якість і маневреність корпусу державних службовців пов'язана насамперед з ефективністю механізмів забезпечення права громадян України на доступ до державної служби. Ці механізми представлені концептуальними, нормативно-правовими (міжнародними і національними), організаційно-управлінськими, освітніми і іншими механізмами, об'єднаними в єдиний механізм, завданням якого є реалізація рівного права громадян на доступ до державної служби на основі їх особистих якостей і професійну компетентність. При цьому, кандидати на вакантні посади державної служби повинні не лише мати відповідну професійну компетентність, а й бути готовими до її удосконалення впродовж всієї своєї службової діяльності.



Характеризуються основні елементи забезпечення рівного права громадян України на доступ до державної служби і їх зміст, а також обґрунтовуються пропозиції щодо вдосконалення відповідних положень Закону України «Про державну службу».

**Ключові слова:** державна служба; рівне право доступу до державної служби; механізм рівного доступу до державної служби; структура механізму забезпечення рівного права доступу до державної служби; вступ на державну службу; Закон України «Про державну службу».

***Malyuga Anzhela Volodymyrivna,***

*Head of the Secretariat of the Verkhovna Rada of Ukraine Committee on State Building, Regional Policy and Local Self-Government; postgraduate student of the Department of Public Administration and Public Service, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, 20 Anton Tsedika Str., Phone: +38 (050) 3116011, e-mail: malyuha@v.rada.gov.ua*

*ORCID: 0000-0003-4604-4095*

---

## **THE MECHANISM OF ENSURING THE REALIZATION OF EQUAL RIGHTS OF CITIZENS OF UKRAINE ON ACCESS TO PUBLIC SERVICE: CONCEPT, CONTENT, STRUCTURE**

The publication is devoted to problems of the theory and practice of mechanism for the implementation of equal rights of citizens of Ukraine on access to public service under part 2 of article 38 of the Constitution of Ukraine. The author analyses the categories of «public service» and «the mechanism of realization of equal rights to access to public service» in the context of public service reform in Ukraine. It analyses the advantages and disadvantages of this reform, part of the introduction of competitive selection for state service and defines the prospects for civil service reform in 2019 and subsequent years.

Substantiates the position that the effectiveness of public administration at the national level depends on the quality body of civil servants and efficiency of its transformation. In turn, the quality and maneuverability of the corps of civil servants is primarily concerned with the effectiveness of mechanisms to ensure the rights of citizens of Ukraine on access to public service. These mechanisms are conceptual, regulatory (international and national), administrative, educational and other mechanisms, combined into a single mechanism whose purpose is the realization of equal rights of citizens to access to public service on the basis of their personal qualities and professional competencies. In this case, the candidates for the vacant positions of

public service must not only have the appropriate professional competences, but also to be ready for their improvement throughout his performance.

Describes the basic elements of ensuring equal rights of citizens of Ukraine on access to public services and their contents, as well as the proposals to improve the relevant provisions of the Law of Ukraine «On civil service».

**Keywords:** public service; equal right of access to public service; a mechanism of equal access to public service; the structure of the mechanism of ensuring equal rights of access to public service; the receipt on public service; Law of Ukraine «On Civil Service».

**Постановка проблеми.** Інститут державної служби сягає своїм корінням часів розподілу праці та утвердження перших держав у світі. Як зазначає В. Андреев, «з виникненням перших держав на межі IV–III тисячоліть до н.е. виникла потреба в патріотичному та професійному забезпеченні реалізації функцій держави громадянами, які почали складати присягу на вірність не лише богам, а й державі та суспільству» [1, с. 7]. Упродовж століть інститут державної служби, який за визначенням об'єднував т.з. «державних людей», трансформувався в сучасну публічну службу, покликану утверджувати і захищати права та свободи людини, надавати доступні та ефективні публічні послуги, а також забезпечувати взаємодію держави з громадянським суспільством при формуванні та реалізації державної політики.

Творення державної служби в Україні розпочалося століття тому в Українській Державі Гетьмана П. Скоропадського. Як відомо, Закон Української Держави «Про обітницю урядовців і суддів

та присягу на вірність Українській Державі», затверджений Радою міністрів і впроваджений у дію Гетьманом П.Скоропадським 30 травня 1918 року (м. Київ) сприяв формуванню корпусу державних службовців [2, с. 52-54]. Державна служба стала важливим компонентом національної державності, її людським ресурсом. Утім, більшовицька інтервенція в Україну призвела до втрати національної державності та трансформації державної служби в радянську модель «службовців», які усталилися в свідомості суспільства на кінець існування СРСР як «бюрократи», у негативній конотації цього терміну.

І лише з проголошенням незалежності України інститут державної служби з часом, після прийняття Закону України «Про державну службу» в 1993 році набуває свого значення. Пізніше право на державну службу було закріплене в Конституції України. Як відомо, Основний Закон у ч. 2 ст. 38 визначив і гарантував громадянам нашої держави рівне право доступу до державної служби [3]. Нині реалізація цього важливого права громадян за-

безпечується на нормативно-правовому рівні Законом України «Про державну службу» 2015 року [4], а також близько 60 постановами Уряду України і наказами Національного агентства України з питань державної служби.

Від самого початку розроблення та подання Кабінетом Міністрів України проекту нового Закону України «Про державну службу», а потім під час його опрацювання до розгляду в другому читанні спеціально створеною з цією метою робочою групою при Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, було вирішено йти шляхом визначення у Законі єдиних принципів організації державної служби, загальних стандартів щодо вступу на неї, включаючи процедури призначення на посади, просування та інші питання проходження державної служби.

Минуло понад три роки з часу введення в дію Закону України «Про державну службу» [4], прийняттю якого передувала складна і тривала законодавча робота шляхом компромісних діалогів між представниками державного та громадського сектору, а також різноманітними політичними силами щодо визначення принципів, правових і організаційних засад нової, реформованої державної служби. Реалізація положень цього Закону, а також трансформація його положень упродовж цього часу, дозволяють зробити різні висновки про його ефективність і якість оновлення та професіоналізації корпусу

державних службовців в Україні. Водночас, нагальною залишається проблема наукового обґрунтування механізмів реалізації рівного права громадян на державну службу в Україні.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Питання теорії та практики державної служби, у тому числі, й питання щодо механізмів проходження державної служби досліджувалися в роботах таких фахівців у сфері державного управління, як Н. Артеменко, В. Бакуменко, Ю. Битяк, В. Баштанник, М. Білинська, Т. Василевська, К. Ващенко, Р. Войтович, Н. Гончарук, В. Загорський, В. Ємельянов, В. Карлова, А. Кобець, В. Козаков, В. Купрійчук, С. Майборода, В. Малиновський, О. Оболенський, В. Олуйко, Л. Пашко, П. Петровський, Л. Приходченко, Л. Прудіус, О. Пухкал, А. Рачинський, Є. Романенко, М. Рудакевич, О. Руденко, С. Серьогіна, І. Сурай, О. Суший, В. Федоренко, С. Хаджирадева та ін. Відповідна увага цій проблематиці приділялася й автором цієї статті [5]. Разом із тим, проблеми теорії та практики механізму забезпечення реалізації рівного права громадян України на доступ до державної служби в трансформаційній період, пов'язаний із демократичною зміною політичної влади в нашій державі, лише набувають своєї актуальності.

**Метою статті** є формування науково-методичних основ механізму забезпечення реалізації рівного права громадян України на доступ до державної служби, а також об-

ґрунтування пропозицій щодо удосконалення відповідних положень чинного законодавства та публічно-управлінської практики.

### **Виклад основного матеріалу.**

Очевидно, що початок роботи новообраної Верховної Ради України IX скликання та наступне формування нового Уряду України сприятиме оцінці результатів реформування публічної служби і ревізії здобутків і можливих недоліків цієї реформи, а також визначенню пріоритетів майбутньої стратегії модернізації публічної служби в Україні. Зокрема, йдеться про узгодження реформи публічної служби із «реформою реформ» або ж реформою публічного управління. За наявності, починаючи із 2016 року, фахівців з питань реформи у кожному міністерстві, службі, агенції та інспекції, а також генеральних директоратів і департаментів, самі реформи публічного управління залишаються на сьогодні нереалізованими у повному обсязі.

Хоча, вагомими здобутками реформування державної служби в Україні в 2015-2019 роках слід визнати: а) повсюдне запровадження відкритих конкурсів на вакантні посади державної служби категорій «А», «Б», «В», із залученням громадськості; б) розподіл адміністративних і політичних посад та деполітизація державної служби (за винятком голів місцевих державних адміністрацій); в) орієнтація корпусу державних службовців на надання якісних і доступних публічних послуг; г) започаткування реформування системи підготовки, перепід-

готовки і підвищення кваліфікації державних службовців та ін.

Запровадження конкурентної з приватним сектором оплати державних службовців, віднесених до категорії фахівців з реформ, а також включених до складу генеральних директоратів міністерств і генеральних департаментів інших центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), з одного боку, стало стимулом для залучення на державну службу вмотивованих і високопрофесійних громадян. З іншого ж боку, на практиці, відповідні директорати міністерств і ЦОВВ до сьогодні залишаються недостатньо укомплектованими. Однією з причин цього є, на наш погляд, незавершеність реформування апаратів міністерств і інших ЦОВВ, що нерідко призводить виконання директоратами та департаментами і управліннями споріднених, а іноді й дублюючих функцій. Також значною в часі залишається тривалість проведення конкурсів на вакантні посади у директоратах. Очевидно, що ці проблеми добре відомі фундаторам реформи державної служби і широкому колу експертів і мають бути конструктивно розв'язані. Зокрема, й майбутнім новим Урядом України.

У найближчому майбутньому, як і нині, слід враховувати, що державна служба – це важливий елемент національної державності. Водночас, державна служба – це не лише гідно оплачувана робота, а по-суті спеціальний управлінсько-правовий режим світоглядної та професійної реалізації соціально активних громадян, які є патріота-

ми, мають відповідні особисті якості та здібності, а також належну освіту та професійну компетентність. Це також важливе конституційне право громадян, яке визнається, гарантується та надається Українською державою на засадах рівності, а його реалізація забезпечується державою, у взаємодії з громадянським суспільством і його інститутами. Таким чином, ефективність формування та функціонування державної служби в Україні залежить від діяльності механізму забезпечення реалізації конституційного права громадян на рівний доступ до державної служби.

Як відомо, право громадян на державну службу в Україні – це установлена та гарантована законом можливість для осіб, які відповідають вимогам щодо громадянства України, віку (досягнення повноліття), володіння державною мовою, наявності вищої освіти, що відповідає посаді державної служби, не зазнаючи дискримінації, обійняти вакантну посаду державної служби на конкурсній основі. Сутність механізму забезпечення реалізації цього конституційного права, на наш погляд, полягає в забезпеченні рівності реалізації цього права, в сенсі, передбаченому в ст. 24 Конституції України;

*«Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного чи соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками» [3].*

Детермінуючи досліджуваний нами механізм, слід відзначити, що саме поняття «механізм» є системоутворюючим для низки категорій державного управління («механізм державного управління», «механізм державної служби» та ін.), права («механізм держави», «механізм захисту прав і свобод людини» та ін.), політології («механізми здійснення влади» і ін.), а також в інших науках. У свою чергу поняття «механізму» (з грец. *μηχανή* *techanī* – «машина») було привнесено в минулому столітті в соціогуманітарні науки з технічних наук, де механізм розглядався, насамперед, як упорядкована система рухомих елементів (деталей) для передачі, перетворення чи відтворення руху.

Очевидно, що суспільні, в тому числі державно-управлінські, процеси не можуть розвиватися за законами механіки. Перші з них відрізняються за сутністю, змістом, структурою, процедурами тощо. Зокрема, «деталлями» державно-управлінських відносин є суб'єкти, у першу чергу, інститути державного управління, інститути державної служби, інститути громадянського суспільства й ін. Але, успіх застосування поняття «механізм» у державному управлінні та соціогуманітарних науках, на нашу думку, пояснюється універсальністю цієї категорії. Явища і процеси, які охоплюються поняттям «механізм» в усіх науках: по-перше, мають свою сутність (походження) і зміст, а також призначення в суспільстві й не можуть відбуватися хаотично; по-друге,

мають свою структуру, тобто внутрішню побудову, і вичерпне коло елементів, мінімально необхідних для функціонування механізму; *по-третє*, спрямовані на досягнення визначеної мети, тобто, кінцевого ідеального результату, який забезпечується через певні упорядковані та послідовні процедури, як правило, з хронологічно окресленими межами.

Досліджуваний нами механізм забезпечення рівного права доступу до державної служби в Україні має дуалістичну правову та державно-управлінську природу. Тобто, можна стверджувати про наявність декількох механізмів. З одного боку, йдеться про суто правовий механізм утвердження, гарантування та захист конституційного права громадян України, закріпленого в ст. 38 Конституції України [6, с. 318], а з іншого боку, про державно-управлінський механізм – про залучення до державної служби вмотивованих, патріотичних, висококваліфікованих кадрів і формування професійного деполітизованого корпусу державних службовців в Україні. Натомість, зазначений дуалізм цього механізму лише посилює його, дозволяє обґрунтувати комплексну концепцію забезпечення реалізації рівного права громадян на доступ до державної служби.

У свою чергу, виявлені нами попередньо правові та організаційно-управлінські механізми забезпечення реалізації рівного права громадян на доступ до державної служби, можуть бути представлені науковими (концептуальними),

нормативно-правовими (міжнародними і національними), організаційно-управлінськими, освітніми і іншими механізмами, об'єднаними в єдиний механізм, завданням якого є реалізація рівного права громадян на доступ до державної служби на основі їх особистих якостей і професійної компетентності.

Характеризуючи названі елементи (механізми) єдиного механізму забезпечення рівного доступу громадян до державної служби, відзначимо, що його науковий елемент є системою концепцій, теорій, а на перспективу – й доктрин щодо ефективного функціонування та розвитку запровадженої під час реформи публічної служби (2015-2019 роки) моделі державної служби. Наука державного управління та інші соціогуманітарні науки мають не лише коментувати здобутки і прорахунки цієї реформи, а й обґрунтовувати перспективні концепції та теорії її розвитку. Натомість, на сьогодні системних наукових досліджень проблем теорії та практики оновленої державної служби в Україні проводиться замало.

Важливим елементом досліджуваного нами механізму є система міжнародних (Загальна декларація прав людини 1948 року [7], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року, Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони 2014 року [8] і ін.) і національних нормативно-правових актів, які унормовують міжнародні

принципи і стандарти функціонування сервісної публічної служби, а також регулюють порядок реалізації рівного доступу громадян до державної служби і механізми проходження цього виду публічної служби в Україні.

Спеціальним законом у цій сфері виступає Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року №889-VIII, який унормував право громадян на державну службу і встановив систему вимог і критеріїв, які висуваються до претендентів на вакантні посади державної служби усіх категорій – «А», «Б», «В». Частина 1 ст 19 цього Закону встановлює, що правом на державну службу наділені особи, які: а) мають громадянство України; б) досягли повноліття; в) вільно володіють державною мовою; г) мають відповідний посаді державної служби ступінь вищої освіти [4]. Разом із тим, практика внесення змін до Закон України «Про державну службу» в 2016-2018 роках призвела до певної розбалансованості ідей, які заклалися до нього в 2014-2015 роках, на рівні законопроекту. Нині рівність доступу громадян до державної служби не гарантує рівності проходження ними державної служби на подібних посадах, зі схожим функціональним навантаженням.

Організаційно-управлінський механізм передбачає розвиток системи управління державною службою на єдиних принципах і підходах. Очевидним досягненням реформи державної служби в Україні стало утворення Комісії з питань вищого корпусу держав-

ної служби. Утім, після виведення з корпусу державної служби голів місцевих державних адміністрацій, предмет компетенції цієї Комісії значно звузився. Не менш важливим здобутком реформи державної служби 2014-2019 років стала трансформація архаїчних кадрових підрозділів органів державного управління в служби управління персоналом. Хоча, вважати відповідні трансформаційні процеси без реформування системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації в Україні було б, на наш погляд, передчасним. Важливими елементами досліджуваного нами механізму є й морально-етичні механізми державної служби [9], а також питання відповідальності державних службовців [10].

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Таким чином, можна зробити висновок, що механізм забезпечення реалізації рівного права на доступ до державної служби в Україні є системою взаємопов'язаних між собою наукових (концептуальних), нормативно-правових (міжнародних і національних), організаційно-управлінських, освітньо-профорієнтаційних і інших елементів, цілеспрямована взаємодія яких між собою створює належні умови для реалізації права громадян України на рівний доступ до державної служби на конкурсній основі, з урахуванням їх особистих якостей і професійної компетентності.

Обсяг однієї публікації не дозволяє розкрити всі проблемні питання формування та функціонування механізму забезпечення

реалізації рівного права громадян України на державну службу в трансформаційний період. У подальшому сутнісні ознаки цього механізму, його внутрішня побудова та складові елементи можуть бути самостійними предметами для наукових розвідок.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

---

1. Андреев В.О. Присяга державного службовця в механізмі проходження державної служби в Україні : автореф. дис. .... канд. наук. з держ. управління / В.О. Андреев. – Київ, 2019. – С. 7.

2. Андреев В. Истоки и предпосылки легализации института Присяги государственного служащего / В. Андреев // Право и закон: Международный научно-практический журнал (Кыргызская Республика). – 2018. – №2. – С. 52-58

3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141

4. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

5. Малюга А.В. Щодо особливостей парламентської служби в системі державної служби України: законотвірчі аспекти / А.В. Малюга // Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті інтеграційних процесів : матеріали IV-ої Міжнародної науково-практичної конференції (Запоріжжя, 18 травня 2019 р.) / Редкол.: С. К. Бостан, Р. М. Максакова, Т. Є. Леоненко. Дніпро : «ЛІРА ЛТД», 2019. – С. 146-148

6. Федоренко В.Л. Конституційне право України : підручник ; До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України / В.Л. Федоренко. – К. : Вид-во «Ліра-К», 2016. – 612 с.

7. Загальна декларація прав людини : прийнята та проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року № 217 А (III) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103

8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони від 16 вересня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75 / Т. 1/. – Ст. 2125

9. Питання етичних та професійних стандартів державної служби в Апараті Верховної Ради України: ситуаційне дослідження / Лабораторія законодавчих ініціатив, за підтримки Фонду Конрада Аденауера. Електронний ресурс. Режим доступу: [http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Pitannya\\_Etichnih\\_Standartiv\\_Prew\\_.pdf](http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Pitannya_Etichnih_Standartiv_Prew_.pdf)

10. Хомик В. М. Особливості юридичної відповідальності державних службовців [Електронний ресурс]. – В. М. Хомик. – Лютий, 2016. Режим доступу : <http://www.turadm.gov.ua/reformy-v-ukraini/item/2721-osoblyvosti-yurydychnoyi-vidpovidalnosti-derzhavnyh-sluzhbovciv> – назва з екрану.

## **REFERENCES:**

---

1. Andrieiev, V. O. (2019). Prysyaha derzhavnoho sluzhbovtsia v mekhanizmi prokhodzhennia derzhavnoi sluzhby v Ukraini [The Oath of a Civil



Servant in the Civil Service Mechanism in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

2. Andreev, V. (2018). Istoki i predposylki legalizatsii instituta Prisyagi gosudarstvennogo sluzhashchego [Origins and Prerequisites of Legalization of the Oath of the Civil Servant Institute]. *Pravo i zakon – Right and Law*, 2, 52-58 [in Russian].

3. Konstytutsiia Ukrainy : pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 roku [The Constitution of Ukraine: adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30. Art. 141 [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy «Pro derzhavnu sluzhbu» : vid 10 hrudnia 2015 r. [The Law of Ukraine «On the Civil Service» dated December 10, 2015]. (2016). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 4. Art. 43 [in Ukrainian].

5. Malyuga, A. V. (2019). Shchodo osoblyvosti parlamentskoi sluzhby v systemi derzhavnoi sluzhby Ukrainy: zakonotvorchi aspekty [On the Peculiarities of Parliamentary Service in the Civil Service System of Ukraine: Law-Making Aspects]. *Aktualni problemy derzhavno-pravovoho rozvytku Ukrainy v konteksti intehratsiinykh protsesiv – Actual problems of the state-legal development of Ukraine in the context of integration processes*: Proceedings of the IV International scientific and practical conference. S. K. Bostan, R. M. Maksakova, T. Ye. Leonenko (Eds.). (p. 146-148). Dnipro: «LIRA LTD» [in Ukrainian].

6. Fedorenko, V. L. (2016). *Konstytutsiine pravo Ukrainy : Do 20-oi richnytsi Konstytutsii Ukrainy ta 25-oi richnytsi nezalezhnosti Ukrainy [Constitutional Law of Ukraine: To the 20th anniversary of the Constitution*

*of Ukraine and the 25th anniversary of the independence of Ukraine]*. Kyiv: Vyd-vo «Lira» [in Ukrainian].

7. Zahalna deklaratsiia prav liudyny: pryiniata ta proholoshena rezoliutsiieiu Heneralnoi Asamblei OON vid 10 hrudnia 1948 roku № 217A(III) [Universal Declaration of Human Rights: adopted and proclaimed by resolution of the General Assembly of the United Nations of December 10, 1948, № 217A(III)]. (2008). *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy – Official bulletin of Ukraine*, 93 [in Ukrainian].

8. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnyimi derzhavamy chlenamy, z inshoi storony vid 16 veresnia 2014 r. [Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand, from September 16, 2014]. (2014). *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 75(1) [in Ukrainian].

9. Pytannia etychnykh ta profesii-nykh standartiv derzhavnoi sluzhby v Aparati Verkhovnoi Rady Ukrainy: situatsiine doslidzhennia [Issues of ethical and professional standards of civil service in the Verkhovna Rada of Ukraine: Situational Research]. (n.d.). *parlament.org.ua*. Retrieved from [http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Pitannya\\_Etichnih\\_Standartiv\\_Prew\\_.pdf](http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Pitannya_Etichnih_Standartiv_Prew_.pdf) [in Ukrainian].

10. Khomik V.M. Features of legal responsibility of civil servants [Electronic resource]. – VM Khomik. – February, 2016. Mode of access: <http://www.turadm.gov.ua/reformy-v-ukraini/item/2721-osoblyvosti-yurydychnoyi-vidpovidal-nosti-derzhavnyh-sluzhbovciv>.

**Пугач Вікторія Геннадіївна,**

*кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри політології, соціології та соціальної роботи, Міжрегіональна академія управління персоналом, 03039 м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +380 937577442, e-mail: 1002vp@i.ua*

*ORCID: 0000-0002-7486-6427*

---

## МЕТАМОРФОЗИ УПРАВЛІНСЬКОГО КЛАСУ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

**Анотація.** Дослідницький пошук автора статті спрямований на визначення напрямків трансформації управлінського класу сучасної держави, зумовлених глобалізацією й реальностями сучасного транснаціонального світу. Вказується, що змістовні характеристики управлінського класу співвідносяться з сучасною управлінською ситуацією, характерними особливостями якої є, зокрема, умовність державних кордонів з точки зору багатьох сфер життєдіяльності суспільства, їх максимальна прозорість, приватизація певних державних повноважень. Якісні зміни в образі управлінської еліти автор даної статті розглядає в контексті появи та розвитку транснаціонального капіталістичного класу та процесів конвергенції національних і глобальних інтересів й цілей, що постають як каталізатори управлінських перетворень. Підкреслюється, що управління дедалі менше пов'язується винятково з державою, управлінські структури якої все активніше інкорпуються у наддержавні органи. Дані обставини дають підстави говорити про інструментальну компліментарність управлінського класу сучасної держави. Між тим, це не є свідченням її знецінення, а лише вказує на зміну управлінської ролі держави, підкреслюючи зростання значення координаційної, стимулюючої та спрямовуючої функцій з метою забезпечення узгоджених дій держави та недержавних акторів. Посилення управлінських позицій недержавних акторів, які діють в межах логіки глобального номадизму, зумовлює прилаштування управлінської діяльності держави до потреб транснаціонального капіталу, культивуючи, тим самим, транснаціонально-орієнтований управлінський клас – своєрідний адміністративний ресурс, чи навіть «обслуговуючий персонал», «акторів поза суверенітетом». На цьому тлі існує загроза маргіналізації національно-орієнтованої адміністрації, націленої на захист інтересів суспільства і держави. За таких обставин в якості актуального інтелектуального вектору сучасної управлінської науки постає питання «витіснення» традиційно домінуючих акторів управління державою, що вписується у ширший контекст проблеми її інституціональної та управлінської спроможності.

**Ключові слова:** держава, державне управління, глобалізація, інструментальна компліментарність, транснаціоналізація, управлінський клас.

***Puhach Viktoriia Hennadiivna,***

*PhD in political science, associate professor, associate professor of the Department of Political Science, Sociology and Social work, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +380 937577442, e-mail: 1002vp@i.ua*

ORCID: 0000-0002-7486-6427

---

## **METAMORPHOSIS OF THE MANAGERIAL CLASS OF THE MODERN STATE**

**Abstract.** The scientific search of the author is aimed at determining the directions of transformation of the managerial class of the modern state, conditioned by the globalization and the realities of the modern transnational world. It is indicated that the meaningful characteristics of the administering class relate to the current managerial situation, the characteristic feature of which is the disputable character of state borders in terms of many spheres of social life, their maximum transparency, the privatization of certain state powers. The qualitative changes in the image of the managerial elite are considered by the author of this article in the context of the emergence and development of the transnational capitalist class, the processes of convergence of national and global interests and goals, which appears as catalysts of managerial. It is emphasized that management is less and less associated with the state, whose administrative structures are increasingly incorporated into supra-national bodies. These circumstances determine discourse on the instrumental complementarity of the administering class of the modern state. However, this is not an indication that it is depreciating, but only indicates a change in the management role of the state, emphasizing the increasing importance of coordination, stimulation and guiding functions in order to ensure concerted action by the state and non-state actors. Strengthening the managerial positions of non-state actors that operate within the framework of the logic of global nomadism, determines the adaptation of the state's managerial activities to the needs of transnational capital, thus cultivating a transnational management class – a kind of administrative resource, or even «service personnel», «actors outside the sovereignty». Against this background, there is a threat of marginalization of national-oriented administration aimed at protecting the interests of society and the state. Under such circumstances, the actual intellectual vector of modern management science is the issue of «crowding out» the traditionally dominant actors of public administration, which fits into the broader context of the problem of its institutional and managerial capacity.

**Keywords:** state, public administration, globalization, instrumental complementarity, transnationalization, managerial class.

**Постановка проблеми.** Глобалізація виявляє низку факторів, котрі істотно впливають на сучасний стан національної держави, даючи підстави багатьом дослідникам сумніватися в її актуальності у глобалізованому світі. Високий ступінь відкритості кордонів відносно економічного життя, абсолютна умовність державних кордонів з огляду поширення інформації та здійснення комунікації, звуження можливостей у сфері нормативного регулювання на тлі виникнення та розвитку глобального адміністративного права, «відсутність» держави або істотне обмеження її функцій в інших галузях та сферах життєдіяльності суспільства в сукупності створюють нову дійсність для національної держави. Закономірно, «перед лицем факту, «що управління все більшою мірою відбувається у «просторі без кордонів» [1, с.88] трансформується й управлінський клас держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Інтелектуальна дискусія з проблем управління державою має давню історію. «У давніх імперіях Сходу, – зазначає видатний італійський політичний мислитель Г.Моска, – в якості власного першого досвіду зародилося найтяжче мистецтво суспільного управління» [2, с.30]. Не можна не згадати й пам'ятку стародавньої політико-управлінської думки «Артхашастра», в якій наголошується, що «управління царством здійснюється з помічниками, одне колесо не обертається» [3, с.22], і, звичайно, «книга-жупел» (М.Фуко) – «Державець» видатного фло-

рентійця Н.Макіавеллі. Іншими словами, інтелектуальний простір завжди був маркований державно-управлінською проблематикою, в межах якої тема управлінського класу залишалася ключовою. Не втратила своєї актуальності дана проблематика й в сучасних умовах. Так, відомий британський дослідник З.Бауман вважає, що внаслідок «анулювання просторово-часових відстаней» управлінська еліта набуває екстериторіальності; німецький вчений У.Бек наголошує на тому, що в умовах Другого модерну управління «у сенсі фактичного розв'язання проблем дедалі частіше здійснюється у приватний спосіб», на відміну від доби Першого модерну, коли воно керувалося виключно правилами, принципами і методами національної держави [1, с.123]. В межах проблеми про класову структуру глобального суспільства тема управлінського класу сучасної держави викристалізовується у наукових доробках британського дослідника Л.Скляра, американських вчених В.Робінсона, Дж. Харріса та інших. Американський політичний філософ М.Хардт та італійський теоретик А.Негрі вважають, що нині навіть найсильніші держави «не можуть визнаватися в якості верховної суверенної влади навіть в межах власних кордонів. Тим не менш, послаблення суверенітету національних держав зовсім не означає, що суверенітет як такий занепадає» [4, с. xi]. Дослідники висувають гіпотезу, що він набув нової форми, створеної низкою національних й наднаціональних ор-

ганів, об'єднаних єдиною логікою управління. Цю нову глобальну форму суверенітету Хардт та Негрі називають Імперією.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Мета статті полягає в окресленні напрямків трансформації управлінського класу сучасної держави, зумовлених глобалізацією й реальностями сучасного транснаціонального світу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Управлінський клас, підкреслює Моска, виправдовує свою владу, спираючись на загальноприйняті вірування та почуття конкретного народу – «політична формула». Остання повинна «точно відповідати особливому сприйняттю світу, властиве народу у певний період і усім індивідам, які становлять даний народ» [2, с.300]. Відповідно, коли ослабла віра у принципи на яких ґрунтується політична формула, «охолонули почуття», котрі її створили, це знак того, що в управлінському класі зріють трансформації. Очевидно, що глобалізація та реальності сучасного транснаціонального світу порушили стан гармонії політичної формули з «менталітетом даної епохи». Держава, вже не є «єдиним і, можливо, навіть не провідним управлінцем», адже політичне управління все частіше виходить за її межі і переходить до міжнародних інституцій й транснаціональних адміністративних мереж. Як підкреслює американська вчена Дж. Т. Метьюз, національні уряди не просто втрачають автономію в умовах глобалізації економіки, вони ділять повнова-

ження з бізнесом, міжнародними та неурядовими організаціями. «Постійна концентрація влади в руках держав започаткована у 1648 році після Вестфальського миру, – зазначає Метьюз, – припинилася, принаймні, на деякий час» [5]. Схожу думку висловлює голландський дослідник Х.Шейф, підкреслюючи, що традиційні центри прийняття державно-управлінських рішень, такі як національні парламенти, стали «маргінальними» у глобальному світі, в якому міжнародні організації та багатонаціональні корпорації, як припускає Шейф, набули більшого впливу [6]. У.Бек більш категоричний у своїх оцінках, визначаючи ситуацію, що склалася як «битву нового типу: актори національно-державні versus транснаціональні». На переконання німецького дослідника, зараз триває «творча руйнація «легітимного» світоустрою, за якого домінують національні держави» [1, с.31]. На думку американського дослідника В.Робінсона, державно-центрична парадигма та інші підходи, що «фетишизують національну державу» дедалі більше стають не релевантними процесам, котрі відбуваються у ХХІ столітті. Робінсон вважає, що нині спостерігається «епохальний перехід» до нової фази в еволюції світового капіталізму – до глобального капіталізму, характерологічними рисами якого є зростання транснаціонального капіталу, інтеграція країн до нової глобалізованої виробничої та фінансової систем, оформлення транснаціонального капіталістичного класу як глобального правля-

чого класу, поява транснаціональних державних апаратів [7]. Ці та інші процеси провокують та водночас задають спрямованість змінам, які відбуваються у сфері управління державою, трансформують її управлінський клас відповідно до логіки глобальної епохи.

Цікавими в інтелектуально-пізнавальному плані та інформативними в контексті реферованої проблем є наукові доробки представників транснаціонального історичного матеріалізму, який ґрунтується на вченні про гегемонію італійського філософа А.Грамші. Згідно з Грамші, влада пануючого класу тримається не лише на насиллі, але й на згоді. Механізм влади – не лише примус, але й переконання. Оволодіння власністю як економічної основи влади недостатньо – панування власників тим самим автоматично не гарантується, і стабільна влада не забезпечується. Тож, держава, який би клас не був пануючим, стоїть на двох китах – силі та згоді. Стан, за якого досягнуто достатній рівень згоди, Грамші називає гегемонією. При цьому підкреслюється, що гегемонія – не застиглий стан, а тонкий і динамічний безперервний процес [8]. Інтернаціоналізація виробничої та фінансової системи реєструє появу «транснаціонального історичного блоку» капіталістів, державних управлінців та інтелектуалів, котрі націлені на побудову нового транснаціонального гегемоністського ладу. Інституціоналізація останнього – «новий конституціоналізм» (С.Джілл) – вимагає стратегії докорінної переорієнтації

національної держави у бік глобального, а не національного накопичення капіталу. Іншими словами, держава перетворюється на «агенцію з коригування національної економіки та політики до потреб світової економіки. Держава стає приводним ременем від глобальної до національної економіки, яка дотепер захищала внутрішній добробут від зовнішніх впливів» [9, с.450]. В умовах домінування схеми транснаціонального накопичення, коли здійснюється тиск на державних управлінців з метою створення сприятливих умов для транснаціонального капіталу на локальному рівні, національна держава не ліквідується, проте помітно трансформується. Зокрема, управлінський апарат держави перетворюється на транснаціональний державний апарат, тобто на «мережу з міжнаціональних та наднаціональних політичних й економічних інститутів у поєднанні з державними апаратами, які пронизані й трансформовані транснаціональними силами» [10, с.358]. При цьому, транснаціональний державний апарат не можна розглядати як наднаціональну структуру глобального управління: «ймовірніше національні держави інкорпоровані у транснаціональну державу в якості «складової» більшого апарату» [11, с.31]. За таких обставин національна держава набула сервісного характеру, надавши, як підкреслює Робінсон, три основні послуги: 1) запровадивши фіскальну, грошово-кредитну й торгову політику, забезпечила макроекономічну стабільність й вільний рух капі-

талу; 2) створила інфраструктуру для глобальної економічної діяльності; 3) забезпечила соціальний порядок. Відтак, «коли транснаціональні еліти говорять про «управління», йдеться саме про ці функції та здатність їх виконувати» [10, с.357-358].

Визнаючи, що управління більше не є виключно справою держави, західноєвропейські дослідники Ф.Геншель та Б.Зангл, разом з тим не вважають, що інтернаціоналізація й приватизація уряду послаблюють державу і можуть призвести до її занепаду. В умовах зміни її ролі у структурі управління, держава, на думку дослідників, поступово перетворюється з «суверенного монополіста політичної влади» на «керуючого менеджера», який «активізує й синхронізує урядові дії з діями недержавних акторів, проте не може їх цілковито контролювати» [12, с.431]. Подібну «метаморфозу держави» Геншель та Зангл простежують у три етапи: на першому – здійснюється реконструкція процесу перетворення держави на монополіста влади; на другому етапі висвітлюється зміна тенденції державного домінування «контр-тенденцією роздержавлення» у другій половині ХХ ст., і на третьому етапі окреслюється нова роль держави, яка полягає у створенні можливостей для недержавних суб'єктів надавати державні послуги, які сама держава не здатна забезпечити або може це робити погано. На підставі аналізу Геншель та Зангл доходять висновку, що втрата монополії на владу не робить державу зайвою. Вона

залишається стрижнем політичного управління, оскільки недержавні актори мають обмежені владні можливості, внаслідок відсутності у них ресурсів, які дозволили б їм здійснювати автономне управління. Відтак, «держава забезпечує, по-перше, інструментальну взаємодоповнюваність, коли недержавним акторам бракує повноважень щодо прийняття рішень або організаційної влади, по-друге, легітимну взаємодоповнюваність, коли вони діють, не маючи належного рівня легітимності» [12, с.446]. Комплементарність державного управління не свідчить про слабкість держави, а лише наголошує на зміні її ролі, підкреслюючи зростання значення координаційної, стимулюючої та спрямовуючої функцій з метою забезпечення узгоджених дій держави та недержавних акторів. Іншими словами, держава залишається загальним спрямовуючим центром, а «управління без уряду», як підкреслюють Геншель та Зангл, принаймні, поки що не становить альтернативу «державному управлінню».

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** В сучасних умовах традиційні концепції державного управління піддаються ерозії. Сьогодні управління не є виключною компетенцією державних органів, які дедалі щільніше переплітаються з транснаціональними корпораціям та неурядовими організаціями, котрі отримали можливість надавати послуги, що раніше вважалися прерогативою держави. Процеси глобалізації й транснаціоналізації визначають специфіку су-

часної управлінської ситуації, яка полягає у зміцненні позицій транснаціональних акторів. Останні, діючи у логіці глобального номадизму, вимагають прилаштування управлінської діяльності держави до потреб транснаціонального капіталу, культивуючи, тим самим, транснаціонально-орієнтований управлінський клас – своєрідний адміністративний ресурс, чи навіть «обслуговуючий персонал», «акторів поза суверенітетом». На цьому тлі існує загроза маргіналізації національно-орієнтованої адміністрації, націленої на захист інтересів суспільства і держави. За таких обставин в якості актуального інтелектуального вектору сучасної управлінської науки постає питання «витіснення» традиційно домінуючих акторів управління державою, що вписується у ширший контекст проблеми її інституціональної та управлінської здатності.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія / пер. з нім. О.Юдіна. Київ : Ніка-Центр, 2015. 404 с.
2. Моска Г. История политических доктрин / пер. с итал. Е.И. Темнова. Москва : Мысль, 2012. 326 с.
3. Артхашастра или наука политики / пер. с санскрита В.И. Кальянова. Ленинград : Издательство Академии наук СССР, 1959. 793 с. URL: <http://www.pseudology.org/artkhashastra/Artkhashastra19159a.pdf>
4. Hardt M., Negri A. Empire. Cambridge : Harvard University Press, 2000. 478 p. URL: [http://www.angelfire.com/cantina/negri/HAREMI\\_printable.pdf](http://www.angelfire.com/cantina/negri/HAREMI_printable.pdf)

[www.angelfire.com/cantina/negri/HAREMI\\_printable.pdf](http://www.angelfire.com/cantina/negri/HAREMI_printable.pdf)

5. Mathews J. T. Power Shift. *Foreign Affairs*. 1997. Vol. 76, No.1. P. 50-66. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-01-01/power-shift>
6. Schijf H. Researching Elites: Old and New Perspectives. *The Anthropology of Elites. Power, Cultures, and the Complexities of Distinction* / J. Abbinck and T. Salverda (eds.). New York, 2013. P. 29-45. URL: [file:///C:/Users/larisa/Downloads/ResearchingElites%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/larisa/Downloads/ResearchingElites%20(1).pdf)
7. Robinson W.I. Debate on the New Global Capitalism: Transnational Capitalist Class, Transnational State Apparatuses, and Global Crisis. *International Critical Thought*. 2017. Vol. 7, No. 2. P. 171-189. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/21598282.2017.1316512>
8. Грамши А., Лукач Д. Наука политики. Как управлять народом / пер. с итал. Г.Смирнова и др., пер. с нем. С.Земляного. Москва : Алгоритм, 2017. 336 с. URL: <https://play.google.com/books/reader?id=UGFAD-wAAQBAJ&pg=GBS.PP1>
9. Moolakkattu J.S., Robert W. Cox and Critical Theory of International Relations. *International Studies*. 2009. Vol. 46, No. 4. P. 439-456. URL: [https://www.researchgate.net/publication/254108310\\_Robert\\_W\\_Cox\\_and\\_Critical\\_Theory\\_of\\_International\\_Relations](https://www.researchgate.net/publication/254108310_Robert_W_Cox_and_Critical_Theory_of_International_Relations)
10. Robinson W. I. Global Capitalism Theory and the Emergence of Transnational Elites. *Critical Sociology*. 2012. Vol. 38, № 3. P. 349-363. URL: <http://www.soc.ucsb.edu/faculty/robinson/Assets/pdf/WIDER.pdf>
11. Major A. Transnational State Formation and the Global Politics of Austerity. *Sociological Theory*. 2013. Vol. 31, No. 1. P. 24-48. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download>



ad?doi=10.1.1.306.4857&rep=rep1&type=pdf

12. Genschel P., Zangl B. Metamorphosen des Staates – vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager. *Leviathan*. 2008. Vol. 36, №3. P. 430-454. URL: <https://www.gsi.uni-muenchen.de/personen/professoren/zangl/publ/metamorphosen.pdf>

## REFERENCES:

1. Beck U. (2015). *Vlada i kontrolada u dobu hlobalizatsiyi. Nova svitova politychna ekonomiya [Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Neue weltpolitische Ukonomie]*. (O.Yudin, Trans). Kiyv: Nika-Tsentr [in Ukrainian].

2. Moska G. (2012). *Istoriya politicheskikh doktrin [Storia delle dottrine politiche]*. (Y.Temnov, Trans). Moscow: Mysl' [in Russian].

3. *Artkhashastra ili nauka politiki* (1959). [*Arthashastra or science politics*]. (V. Kal'yanov, Trans). Leningrad: Izdatel'stvo Akademii nauk SSSR. Retrieved from <http://www.pseudology.org/artkhashastra/Artkhashastra19159a.pdf> [in Russian].

4. Hardt M. & Negri A. (2000). *Empire*. Cambridge: Harvard University Press. Retrieved from [http://www.angelfire.com/cantina/negri/HAREMI\\_printable.pdf](http://www.angelfire.com/cantina/negri/HAREMI_printable.pdf)

5. Mathews J. T. (1997). Power Shift. *Foreign Affairs*, 76 (1), 50-66. Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-01-01/power-shift>

6. Schijf H. (2013). Researching Elites: Old and New Perspectives. *The Anthropology of Elites. Power, Cultures, and the Complexities of Distinction* / J. Abbink and T. Salverda (eds.). New York: Palgrave Macmillan US, (29-45). Retrieved from file:///C:/

Users/larisa/Downloads/ReasearchingElites%20(1).pdf

7. Robinson W.I. (2017). Debate on the New Global Capitalism: Transnational Capitalist Class, Transnational State Apparatuses, and Global Crisis. *International Critical Thought*, 7 (2), 171-189. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1080/21598282.2017.1316512>

8. Gramshi A., Lukach D. (2017). *Nauka politiki. Kak upravlyat' narodom. [How to manage people]*. (G.Smirnov et al. Trans) Moscow: Algoritm. Retrieved from <https://play.google.com/books/reader?id=UGFADwAAQBAJ&pg=GBS.PP1> [in Russian].

9. Moolakkattu J.S., Robert W. (2009). Cox and Critical Theory of International Relations. *International Studies*. 46 (4), 439-456. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/254108310\\_Robert\\_W\\_Cox\\_and\\_Critical\\_Theory\\_of\\_International\\_Relations](https://www.researchgate.net/publication/254108310_Robert_W_Cox_and_Critical_Theory_of_International_Relations)

10. Robinson W. I. (2012). Global Capitalism Theory and the Emergence of Transnational Elites. *Critical Sociology*, 38 (3), 349-363. Retrieved from <http://www.soc.ucsb.edu/faculty/robinson/Assets/pdf/WIDER.pdf>

11. Major A. (2013). Transnational State Formation and the Global Politics of Austerity. *Sociological Theory*, 31 (1), 24-48. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.306.4857&rep=rep1&type=pdf>

12. Genschel P., Zangl B. (2008). Metamorphosen des Staates – vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager. *Leviathan*, 36 (3), 430-454. Retrieved from <https://www.gsi.uni-muenchen.de/personen/professoren/zangl/publ/metamorphosen.pdf>

# РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

УДК: 35.078

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4-2-146-158>

**Бень Ярослав Віталійович,**

*аспірант кафедри публічного управління та публічної служби, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: +38 (096) 1011218, e-mail: yarikben86@gmail.com.*

*ORCID: 0000-0002-0370-3225*

---

## МОДЕРНІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ В УМОВАХ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

**Анотація.** Публікація присвячена питанням механізмів реалізації потенціалу демократії участі в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні. Здійснюється постановка питання про потенціал демократії участі або ж партисипаторної демократії в ХХІ ст., як раціонального доповнення традиційних ліберальних моделей народовладдя, представлених, у першу чергу, безпосередньою та представницькою демократіями. Підкреслюється, що криза традиційної ліберальної демократії, зумовлена насамперед абсентеїзмом виборців і неоднозначністю результатів референдумів останніх 10-15 років (Brexit і ін.), а також зростанням симпатій виборців у державах-учасницях ЄС до популістських і радикальних партій, зумовлює об'єктивну потребу в переосмисленні методів і форм народовладдя. Зокрема, наголошується на недооціненому в багатьох державах світу потенціалу демократії участі, яка отримала значний поштовх для свого розвитку після Другої світової війни і, з перманентним успіхом, розвивається в більшості держав Європи, Америки і інших регіонів світу. При цьому, феноменологія партисипаторної демократії полягає в тому, що ця форма народовладдя є найбільш ефективною на місцевому рівні.

Зроблено висновок, що механізм реалізації демократії участі в Україні є системою взаємозумовлених доктринальних, нормативно-правових, організаційно-управлінських і інших механізмів, які забезпечують реалізацію права громадян на місцеве самоврядування в формі їх добровільного залучення до участі в вирішенні органами місцевого самоврядування

та їх посадовими особами питань місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Наголошується, що важливим пріоритетом реформи місцевого самоврядування в Україні в 2019 і наступних роках має стати доктринальне, законодавче і організаційно-управлінське забезпечення використання потенціалу місцевих виборів і референдумів в органічному поєднанні з такими видами і формами демократії участі на місцях, як загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання, електронні петиції, партисипаторні бюджети тощо.

**Ключові слова:** демократія; демократія участі; партисипаторна демократія; місцеве самоврядування; реформа місцевого самоврядування; механізми реалізації демократії участі.

***Ben Yaroslav Vitaliyovych,***

*postgraduate student, department of public administration and public service, National academy of Public administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, st. Anton Cedika, 20, tel .: +38 (096) 1011218, e-mail: yarikben86@gmail.com*

*ORCID: 0000-0002-0370-3225*

---

## **MODERNIZATION OF THE MECHANISM OF REALIZATION OF DEMOCRACY OF PARTICIPATION IN CONDITIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM IN UKRAINE**

**Annotation.** The publication focuses on the mechanisms for realizing the potential of participatory democracy in the context of local government reform in Ukraine. The question of the potential of participatory democracy or participatory democracy in the 21st century is being raised as a rational complement to traditional liberal models of democracy, represented, first and foremost, by direct and representative democracies. It is emphasized that the crisis of traditional liberal democracy, caused primarily by voter absenteeism and ambiguity of the results of the referendums of the last 10-15 years (Brexit, etc.), as well as the increase of voters' sympathies in EU member states with populist and radical parties, rethinking the methods and forms of democracy. In particular, it emphasizes the underestimated potential of participatory democracy in many countries of the world, which has given a significant impetus to its development since World War II and, with permanent success, is developing in most countries of Europe, America and other regions of the world. At the same time, the phenomenology of participatory democracy is that this form of democracy is the most effective at the local level.

It is concluded that the mechanism of realization of democracy of participation in Ukraine is a system of mutually agreed doctrinal, normative-legal, organizational-administrative and other mechanisms that ensure realization of citizens' right to local self-government in the form of their voluntary involvement in decision-making by local self-government bodies and their positions issues of local importance within the framework of the Constitution and laws of Ukraine.

It is emphasized that an important priority of local government reform in Ukraine in 2019 and the coming years should be the doctrinal, legislative and organizational-management support for harnessing the potential of local elections and referendums in an organic combination with such types and forms of local participation, as general assemblies, local assemblies, public hearings, e-petitions, participatory budgets, and more.

**Keywords:** democracy; participatory democracy; Local Government; local government reform; mechanisms for implementing participatory democracy

**Постановка проблеми.** Після Революції гідності в 2014 року Україна взяла курс на реформування місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на місцях на засадах децентралізації та субсидіарності, заснований на цінностях і цілях Європейської хартії місцевого самоврядування. Нині ця реформа залишається однією з найбільш ефективних в Україні. За даними Мінрегіонбуду, розміщеними на офіційному веб-сайті цього міністерства, на початок 2019 року в Україні утворено 877 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), в складі яких проживає біля 9 млн. громадян України. При цьому, біля 100 ОТГ до кінця 2019 року можуть провести перші щорічні вибори, після відповідного рішення ЦВК [1]. Демократизм реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації в цілому узгоджується з подібними тренда-

ми у інших державах Ради Європи (Литва, Польща, Франція та ін.), які стали прикладом України.

Як відомо, Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року, ратифікована Україною в 1997 році, не містить зобов'язань щодо видів і форм демократії, які мають забезпечувати демократизм місцевого самоврядування. Водночас, у преамбулі цієї Хартії йдеться про те, що «... право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи, ... що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні» [2].

Закономірно, що залучення загально визнаного інституту локальної демократії, – місцевих виборів, – стало важливим механізмом для селекції оновлених управлінських еліт до органів місцевого самоврядування в Україні та їх одночас-

ної легітимації. Адже, до сьогодні у всіх названих ОТГ були проведені виключно первинні вибори. Разом із тим, певним недоліком реформи місцевого самоврядування 2014-2019 років в Україні стало ігнорування інших, окрім виборів, видів і форм місцевої демократії, включно з партисипаторною локальною демократією.

Парадоксальною є ситуація, коли в процесі добровільного об'єднання територіальних громад в Україні не було використано інститут місцевих референдумів, за відсутності його унормування в чинному законодавстві після втрати чинності Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 року з прийняттям у 2012 року Закону України «Про всеукраїнський референдум», який у свою чергу було визнано Конституційним Судом України у 2018 році неконституційним. Хоча, і попередній досвід проведення в Україні місцевих референдумів навряд чи можна вважати вдалим. З 1991 по 2012 рік, за різними оцінками, в Україні було проведено понад 200 місцевих референдумів [3; 4; 5], і значного впливу на розвиток локальної референдної демократії вони із різних причин не справили.

Водночас, за умови відсутності закону про місцеві референдуми з 2012 року і донині, в процесі реформи місцевого самоврядування в Україні отримала свій розвиток демократія участі, або ж так звана партисипаторна демократія. Особливо на рівні міст. Так, за інформацією USAID і інших експертних організацій, розміщених на офіцій-

ному веб-сайті Комітету Верховної Ради України VIII скликання з питань державного будівництва, регіонального розвитку та місцевого самоврядування, за 2016-2018 роки 21 місто запустило бюджет участі, і ще 15 – *e*-петиції. Утім, лише 4 міста запустило місцеві ініціативи, і 3 – громадські слухання. У той же час, в окремих містах лишаються штучні бар'єри, які роблять майже неможливим скористатись інструментами місцевої демократії. Так, для ініціювання громадських слухань в м. Чернігові потрібно зібрати 3 000 підписів жителів (рекомендація міжнародних організацій – не більше 50), а щоб подати місцеву ініціативу в Кропивницькому – 19 000 підписів (рекомендація – не більше 250) [6]. Подібна ситуація спостерігається не лише в міських, а й у інших територіальних громадах.

Однією з причин цього є неунормованість демократії участі та форм її реалізації, у першу чергу новітніх (*e*-петиції, партисипаторні бюджети тощо), у чинному законодавстві про місцеве самоврядування та відсутність науково обґрунтованих і дієвих публічно-управлінських механізмів забезпечення реалізації форм партисипаторної демократії, яка позитивно зарекомендували себе за кордоном, насамперед – у державах-учасниках ЄС, під час проведення реформування місцевого самоврядування.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Питання теорії та практики механізмів залучення громадськості до участі в державному управ-

лінні та природи партисипативної демократії досліджувались у роботах учених у сфері публічного управління (М. Білинська, О. Васильєва, К. Ващенко, Р. Войтович, М. Гирик, Н. Гончарук, І. Дегтярьова, В. Загорський, О. Оболенський, В. Олуйко, Л. Пашко, О. Пухкал, Є. Романенко, І. Сурай, С. Хаджирадева та ін.) та права (О. Батанов, В. Нестерович, В. Погорілко, А. Селіванов, О. Скрипнюк, М. Ставнічук, В. Федоренко і ін.). Разом із тим, визначення сутності, змісту, структури і механізмів реалізації партисипаторної демократії в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні передбачає проведення відповідних наукових досліджень.

**Метою статті** є формування наукових засад механізмів реалізації демократії участі в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та управлінської діяльності у цій сфері публічних відносин.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеве самоврядування має давні витоки, але свого сучасного сенсу починає набувати лише за часів середньовіччя, під впливом Магдебурзького права (*Magdeburger Weichbildrecht*), або ж «німецького» чи «тевтонського» права, сформованого в XII ст. на основі «Саксонського зеркала» та статусу вільного міста Магдебург. А уже з наступного століття Магдебурзьке право поширилось спочатку в Великому Князівстві Литовському та Королівстві Польському,

а надалі й у Речі Посполитій, до складу якої входили й Українські землі (Городок, Кам'янець-Подільський, Коломия, Кременець, Львів, Луцьк, Стрий, Теревовля і ін.). Разом із тим, Магдебурзьке право, як одна з найбільш відомих систем середньовічного міського права, яка мала елементи демократичного управління (виборний міський голова та рада міста, зібрання городян тощо), мала обмежену сферу дії: його юрисдикція поширювалася виключно на міста, наділені цим правом.

Джерелом конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні, відомої як «козацьке самоврядування», традиційно вважають Конституцію Пилипа Орлика 1710 року, або ж «Пункти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним Гетьманом Війська Запорозького, та між старшиною, полковниками, а також названим Військом Запорозьким, прийняті публічною ухвалою обох сторін і підтвержені на вільних виборах встановленою присягою названим ясновельможним гетьманом, року Божого 1710, квітня п'ятого дня у Бендерах». Хоча, звісно, у цій Конституції був відсутній чіткий розподіл функцій і повноважень державної влади і місцевого самоврядування. За тогочасних історичних умов і, в першу чергу, за відсутності національної державності, козацьке самоврядування фактично і склало публічну владу в Україні.

На думку вітчизняних правознавців, праобраз законодавчої влади мала втілювати Генеральна Рада, до складу якої повинні були входити генеральні старшини, цивільні полковники, генеральні радники (делегати від полків), полкові старшини, сотники і представники від Запорізької Січі. Генеральна Рада повинна була збиратися тричі на рік у християнські свята (Різдво, Великдень і Покрову) та заслуховувати звіти гетьмана, питання про недовіру йому, обирати генеральну старшину за поданням Гетьмана тощо. Фактично, пропонувався організація козацького парламенту, відмінна від стихійних чорних рад часів Гетьманщини і дорадчих гетьманських рад [7, с. 9-11]. Але, в силу різних обставин, Конституція Пилипа Орлика та закріплена в ній козацька модель місцевого самоврядування, з описаними елементами локальної демократії, так і не була реалізована в українському державотворенні та правотворенні на практиці.

Відзначимо, що ключові цінності та принципи конституціоналізму, включаючи обмеження влади, верховенства права, а пізніше й місцевого самоврядування, були сформовані та втілені у законодавстві та управлінській практиці в Європі та Америці в XVII-XIX ст., насамперед в епоху «великих революцій» в Англії, Франції, США, Німеччині, Японії та ін. країнах [8, с. 74-80]. У цей час був сформований і концепт класичної демократії, втілений у конституціях США 1787 р., Франції 1791 р. і ін. Йдеться насамперед про пар-

ламентську демократію, яка стала привабливою альтернативою абсолютній монархії.

Так, Й. Шумпетер у своїй роботі «Капіталізм, соціалізм і демократія» (1976 р.) писав щодо сутності класичної західної демократії наступне: «Філософія демократії XVIII ст. може бути визначена наступним чином: демократичний метод є такою сукупністю інституційних засобів прийняття політичних рішень, за допомогою яких здійснюється загальне благо шляхом надання самому народу можливості вирішувати проблеми через вибори індивідів, які збираються для того щоб виконати його волю» [9, с. 4].

Тобто, саме представницька демократія вважалася оптимальним шляхом досягнення загального добробуту. Водночас, класична західна демократія цього часу апелювала до загальнонаціонального представницького органу – парламенту, члени якого мали вільний мандат. Натомість, місцева демократія здебільшого залишалася поза увагою тогочасних мислителів і творців перших конституцій і здійснювалася на основі усталених століттями традицій народоправства. Зокрема, у кантонах Швейцарського Союзу, починаючи з XV ст. практикувались місцеві референдуми, народні ініціативи, народні вето та ін., тоді як на конституційному рівні референдуми були закріплені лише у Другій Гальветичній Конституції 1802 р. [4, с. 46-47]. Подібні практики народних зібрань, ініціатив та інших традиційних форм локальної демократії зустрічаємо й в історії інших народів Європи,

включаючи уже згадану «козацьку демократію», яку системно закріплювала Конституція Гетьмана Пилипа Орлика 1710 року.

Ситуація щодо локальної демократії та закріпленні її видів і форм змінилася після наукового обґрунтування категорії «місцеве самоврядування». Поширеною серед науковців є думка про те, що категорія «місцеве самоврядування» отримала свій сучасний сенс і закріплення на конституційному рівні в період Великої французької революції, щоб підкреслити автономність і навіть самостійність комуні перед державою. Зокрема, у 1790 році в Франції було офіційно запроваджено самостійну четверту гілку влади – «муніципальну владу». Але, на переконання О.Батанова і В.Кампо, у Франції ідеї вільних громад, конституційні основи сучасного місцевого самоврядування були сформовані та реалізовані майже через 100 років після Великої французької революції, лише у Третій Республіці, починаючи з 1875 року [10, с. 11]. До цього часу ідея місцевого самоврядування мала переважно політичний характер і стосувалася паритетів комун і Французької республіки у здійсненні публічної влади.

У кін. XIX – на поч. XX ст. категорія «місцеве самоврядування», обґрунтована пруським правником Р. Гнейстом, отримала своє поширення не лише в науці, а й у правотворчій і управлінській практиці. На думку К. Шмітта, згаданий учений у своїй відомій праці «*Self-government, Kommunalverfassung*

*und Verwaltungsgericht in England*» (1871 р.) вбачав, що наявність місцевого самоврядування є виключно важливою передумовою утвердження правової держави [11, с. 119]. На наш погляд, справедливості цієї тези Р. Гнейста переконливо довів час. Адже місцеве самоврядування стало важливим явищем для обмеження всевладдя держави на місцях, а також управлінсько-правовим режимом для забезпечення жителів громад, комун, гмін тощо доступними послугами.

На початку XX століття Україна отримала свій історичний шанс на державотворення та легітимізацію місцевого самоврядування. Українська національна революція 1917-1921 років, а також діяльність УНР і ЗУНР, Української держави П. Скоропадського, Директорії, інших центрів української публічної влади (Карпатська Січ, Холодноярська республіка та ін.) сприяли появі на політичній карті світу самостійної України. Дороговказом її розвитку, в тому числі й у сфері місцевого самоврядування стали Універсали і Конституція УНР, інші акти в сфері державної влади і управління. Разом із тим, за цей незначний проміжок часу в Україні, не зважаючи на творення українського парламенту, уряду, армії, академії наук та інших державних органів, не вдалося створити повноцінну демократичну систему місцевого самоврядування на всій своїй території, а тим більше запровадити інститути місцевої демократії. Більшовицька агресія, яка почалася з інфільтрації до складу місцевих рад України, на



територіях, що межували із ново-проголошеною після Жовтневого перевороту 1917 року РРФСР, агітаторів і бойовиків, призвела до захоплення значної частини України та повалення Української держави.

За час входження України до складу колишнього СРСР була сформована т.з. «радянська модель місцевого управління та самоврядування», яка включала до свого складу повний арсенал різноманітних форм і методів «соціалістичної демократії»: від безальтернативних місцевих виборів – до всенародних обговорень. Можна навіть було б припустити, що у колишньому СРСР було створено досить дієву систему форм демократії участі. Формально, окрім місцевих виборів і референдумів, на місцевому рівні передбачалося місцеві збори, місцеві обговорення, петиції та звернення до місцевих органів влади, відкликання депутатів місцевих рад тощо. Але, на практиці вони проводилися не часто й переважно для легітимізації рішень партійно-державних органів колишнього СРСР. Приклади, коли б результати застосування інститутів «соціалістичної демократії» йшли в розріз з рішеннями КПРС і органів державного управління, експертам і ученим на разі не відомі.

У цей же час, після проголошення незалежності спочатку соціалістичними, а далі й радянськими республіками в 1989-1991 роках, потенціал партиципаторної демократії або ж демократії участі розглядається в країнах ліберальної демократії, як раціональне доповнення традиційних ліберальних

моделей народовладдя, представлених, у першу чергу, безпосередньою та представницькою демократіями. До того ж, криза традиційної ліберальної демократії, зумовлена насамперед абсентеїзмом виборців і неоднозначністю результатів референдумів останніх 10-15 років (Brexit і ін.), а також зростанням симпатій виборців у державах-учасниках ЄС до популістських і радикальних партій, зумовила об'єктивну потребу в переосмисленні методів і форм народовладдя. Зокрема, недооцінений у багатьох державах світу потенціал демократії участі отримує значний поштовх для свого розвитку в більшості держав Європи, Америки і інших регіонів світу. Відповідні тенденції щодо розвитку демократії участі вплинули й на її популярність в сучасній Україні.

Після розпаду колишнього СРСР і проголошення незалежності України у 1991 році розпочалося формування системи національного місцевого самоврядування на демократичних засадах. Хоча, цей процес виявився доволі тривалим, оскільки в 1991-1996 роках в Україні була законсервована дещо модернізована радянська система «рад всіх рівнів». І лише після прийняття Конституції України 1996 року була утверджена громадянська теорія місцевого самоврядування, що передбачала визнання і гарантування Українською державою місцевого самоврядування (ст. 7) [12], а також наділення територіальних громад повнотою владно-управлінських повноважень

для забезпечення інтересів жителів цих громад, включаючи ОТГ.

У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. визначається: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [13]. Таким чином, локальна демократія в Україні представлена безпосереднім і представницьким народовладдям.

Основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад в Україні, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування в межах Конституції і законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, а також місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. Названі форми місцевої демократії відповідають положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, преамбула якої визнає право громадян на участь в управлінні державними справами одним із демократичних принципів, що підтримується всіма державами-учасницями Ради Європи [14, с. 604-608]. Очевидно, що поряд із місцевими виборами і референдумами, які залишаються класичними формами народовладдя, що відрізняються від інших: а) безпосереднім обранням чи при-

йняттям рішення; б) голосуванням виборців, які є жителями конкретної територіальної громади, усе більше привабливим у ХХІ ст. стає потенціал демократії участі на місцевому рівні.

Такими формами партиципаторної демократії в Україні на сьогодні є: а) громадські слухання; б) громадські консультації; в) участь представників інститутів громадянського суспільства в конкурсних і атестаційних комісіях при органах місцевого самоврядування; г) електронні петиції до органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб; д) формування партисипаторних бюджетів у територіальних громадах тощо. Арсенал демократії участі, яка нині стає запобіжником від популізму, постійно модернізується, як на національному, так і на міжнародному рівні.

Для прикладу можна навести методичний продукт, обґрунтований експертами Європейської комісії з питань місцевої та регіональної демократії – CLEAR. Методика CLEAR слугує для встановлення зворотнього зв'язку між органами місцевого самоврядування та жителями відповідної територіальної громади і детермінується наступним чином:

С. Можуть робити, а саме мають ресурси, вміння та знання для участі.

Л. Бажають, а саме мають відчуття приналежності, яке підсилює участь.

Е. Уповноважені, а саме отримали можливість для участі.

А. Запрошені, а саме мобілізовані для участі офіційними органами влади або групами волонтерів.

Р. Відчувають зворотній зв'язок, а саме бачать приклади того, як їх думка береться до уваги [15, с. 5].

Застосування методики CLEAR, на наш погляд, може бути ефективним управлінським механізмом для використання потенціалу демократії участі при проведенні реформи місцевого самоврядування в Україні в 2019 і наступних роках. Разом із тим, демократія участі на місцевому рівні потребує досконалих механізмів своєї реалізації для продовження реформування місцевого самоврядування в Україні. Йдеться про доктринальні, нормативно-правові, організаційно-управлінські та інші механізми, які в своїй взаємодії утворюють комплексний механізм реалізації демократії участі в Україні.

Ці механізми створюють сприятливі умови і легітимізують види і форми участі жителів територіальних громад у вирішенні органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами питань місцевого значення, визначених у ст. 140 і інших Конституції України [12] і в Законі України «Про місцеве самоврядування» [13]. При цьому, демократія участі, на наше переконання, не є альтернативою конституційним формам народовладдя на місцях і не може підмінити собою безпосередню демократію (місцеві вибори і референдуми) та діяльність представницьких органів місцевого самоврядування (місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, старост і ін.) в Україні. Партисипаторна демократія завершує триаду «безпосередня демократія – представницька демократія – демократія участі» й посилює

владоспроможність територіальних громад, забезпечує формування та функціонування інститутів громадянського суспільства на локальному рівні та взаємодію жителів і органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, що є дуже важливим у міжелекторальний період.

На сьогодні, коли в Україні демократично обрано нового Президента України і сформовано Верховну Раду України IX скликання, питання продовження реформ, і насамперед реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації і субсидіарності, є важливим як для України, так і для держав-партнерів, які підтримали цю реформу (Німеччина, Норвегія, Польща, США, Швейцарія, Швеція й ін.). Разом із тим, продовження цієї реформи має відбуватися не лише в режимі «закриття міжнародної технічної допомоги», а через конструктивну ревізію здобутків реформи місцевого самоврядування, роботу над помилками і пошуком нових сенсів і пріоритетів цієї реформи. На нашу думку, важливим пріоритетом реформи місцевого самоврядування в Україні в 2019 і наступних роках має стати доктринальне, законодавче і організаційно-управлінське забезпечення використання потенціалу місцевих виборів і референдумів в органічному поєднанні з такими видами і формами демократії участі на місцях, як загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання, електронні петиції, партисипаторні бюджети тощо.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Механізм реаліза-

ції демократії участі в Україні – це система взаємозумовлених доктринальних, нормативно-правових, організаційно-управлінських і інших механізмів, які забезпечують реалізацію права громадян на місцеве самоврядування в формі їх добровільного залучення до участі в вирішенні органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами питань місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Одна публікація не може розкрити всі особливості законодавчого та управлінського забезпечення функціонування механізмів застосування демократії участі при реформуванні місцевого самоврядування в Україні. Для комплексного вирішення цієї проблематики, на наш погляд, необхідно: визначити зміст, сутнісні ознаки, а також оптимальну методологію пізнання та розуміння механізму реалізації демократії участі в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні в 2019 і наступних роках; здійснити періодизацію становлення та розвитку механізму реалізації демократії участі в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні та виявити і систематизувати основні тенденції і перспективи генезису демократії участі на місцевому рівні; здійснити порівняльний аналіз ефективності публічно-управлінських механізмів реалізації безпосередньої, представницької та партисипаторної демократії на місцевому рівні в Україні; виявити структуру механізму реалізації демократії участі в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні та охарактеризувати його основні компоненти (складники); встановити узагальнити і систематизувати основні види і форми реалі-

зації демократії участі на місцевому рівні; обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства в сфері реалізації демократії участі в місцевому самоврядуванні в Україні та щодо оптимізації відповідних державно-управлінських процедур і практик.

Зазначене сприятиме обґрунтуванню цілісної концепції механізму реалізації демократії участі в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні в Україні, з урахуванням кращих практик держав-учасниць ЄС, США, Канади, Швейцарії та ін. країн щодо максимального залучення жителів територіальних громад до управління на місцевому рівні із використанням інноваційних методів і технологій сучасної партисипаторної демократії.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

---

1. Негода В.: Більше 100 ОТГ можуть цього рік провести перші місцеві вибори. Рішення – за ЦВК. / Офіційний веб-сайт Мінрегіонбуду. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/bilshe-100-otg-mozhut-provesti-tsogorich-pershi-mistsevi-vibori-rishennya-za-tsvk-v-yacheslav-negoda/>- назва з екрану.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року) // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 1418.

3. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко ; за ред. академіка НАН

України Ю. С. Шемшученка. Монографія. – К.: Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 248 с.

4. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдне право України: навч. Посібник / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К.: Вид-во «Ліра-К», 2006. – 366 с.;

5. Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроектні аспекти: матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р., м. Київ // Передмов. М. В. Оніщука; автор. кол.: Федоренко В.Л., Ляшко І.В., Базилевич Д.С., Кузнецова Н.О., Черничка Л.В.; Упоряд.: Пиняк С.І., Гарбуз Ю.П., Степанян Г.С. – К.: СПД Москаленко О. М., 2009. – 60 с.

6. Индекс демократичності міст – 2018 / USAID, УНЦПД, «Громадяни в дії». Електронний ресурс. Режим доступу: [file:///F:/INTERNET/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%B7%D0%B0%20%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B8%20%D0%86%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81%20\(1\).pdf](file:///F:/INTERNET/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82%20%D0%B7%D0%B0%20%D1%96%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B8%20%D0%86%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81%20(1).pdf) – назва з екрану.

7. Федоренко В.Л. Конституція гетьмана Пилипа Орлика 1710 року: 300 років досвіду українського конституціоналізму / В.Л. Федоренко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 3. – С. 9–11.

8. Федоренко В.Л. Конституціоналізм і революції / В.Л. Федоренко // Право України. – 2018. – № 4. – С. 74-80.

9. Шумпетер Й. Капіталізм, соціалізм и демократія // Теорія и практика демократії. Избранные тексты / Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева, Б.Г. Капустина. – Москва: Ладомир, 2006. – С. 4-10.

10. Батанов О.В. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посібн. у 2

ч. ; Частина 1; за заг. ред. П.Ф. Мартиненка / О.В. Батанов, В.М. Кампо. – К. : Знання України, 2006. – 148 с.

11. Шмитт К. Государство и политическая форма / К. Шмитт : пер. с нем. ; сост. В.В. Анашвили, О.В. Кильдюшов. – М. : Изд. дом. Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 272 с.

12. Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

14. Федоренко В.Л. Конституційне право України : підручник ; До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України / В.Л. Федоренко. – К. : Вид-во «Ліра», 2016. – С. 604-608.

15. Місцева демократія в Україні: нові стандарти / Укр. незалежн. центр політ. дослідж. ; М.В. Лациба, І.М. Лукарія, О.Д. Ващук-Огданська. – К. : Агенство «Україна», 2013. – 236 с.

## REFERENCES:

1. Nehoda V.: Bilshe 100 OTN mozhut tsoho rich provesty pershi mistsevi vybory. Rishennia – za TsVK [Nehoda V.: More than 100 UTCs can hold the first local election this year. The decision is after the CEC]. (2019). [www.minregion.gov.ua](http://www.minregion.gov.ua). Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/press/news/bilshe-100-otg-mozhut-provesti-tsogorich-pershi-mistsevi-vibori-rishennya-za-tsvk-v-yacheslav-negoda/> [in Ukrainian].

2. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia (m. Strasburh, 15 zhovtnia 1985 roku) [European Charter

of Local Self-Government (Strasbourg, October 15, 1985)]. (2015). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 24. Art. 1418 [in Ukrainian].

3. Pohorilko, V. F., Fedorenko, V. L. (2000). *Referendy v Ukraini: istoriia ta suchasnist [Referendums in Ukraine: History and Modernity]*. Kyiv: In-t derzhavy i prava NAN Ukrainy [in Ukrainian].

4. Pohorilko, V. F., Fedorenko, V. L. (2006). *Referendne pravo Ukrainy [Referendum Right in Ukraine]*. Kyiv: Vyd-vo «Lira-K» [in Ukrainian].

5. Fedorenko, V. L., Liashko, I. V., Bazilevych, D. S., Kuznetsova, N. O., Chernychka, L. V. (2009). *Mistsevi referendy v Ukraini: teoretychni ta normoproektni aspekty [Local referendums in Ukraine: theoretical and norm-design aspects]*. Proceedings of round table. S. I. Pyniak, Yu. P. Harbuz, H. S. Stepanian (Eds.). Kyiv: SPD Moskalenko O. M. [in Ukrainian].

6. Indeks demokratychnosti mist – 2018 [Urban Democracy Index – 2018]. (n.d.). *www.prostir.ua*. Retrieved from <https://www.prostir.ua/?library=indeks-demokratychnostimist-2018-doslidzhennya> [in Ukrainian].

7. Fedorenko, V. L. (2010). Konstyutsiia hetmana Pylypa Orlyka 1710 roku: 300 rokiv dosvidu ukrainskoho konstyutsionalizmu [The Constitution of Hetman Pylyp Orlyk in 1710: 300 Years of Experience of Ukrainian Constitutionalism]. *Biuletyn Ministerstva yustytysii Ukrainy – Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine*, 3, 9-11 [in Ukrainian].

8. Fedorenko, V. L. (2018). Konstyutsionalizm i revoliutsii [Constitutionalism and revolutions]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 4, 74-80 [in Ukrainian].

9. Schumpeter, J. (2006). Kapitalizm, sotsializm i demokratiya [Capitalism, Socialism and Democracy]. V. L. Inozemtseva, B. G. Kapustina

(Eds.). *Teoriya i praktika demokratii. Izbrannye teksty – Practice of Democracy. Selected texts*. (pp. 4-10). Moskva: Ladomir [in Russian].

10. Batanov, O. V., Kampo, V. M. (2006). *Munitsypalne pravo zarubiznykh krain [Municipal Law of Foreign Countries]*. (Vols. 1). P.F. Martynenko (Eds.). Kyiv: Znannia Ukrainy [in Ukrainian].

11. Schmitt, C. (2010). *Gosudarstvo i politicheskaya forma [State and political form]*. V.V. Anashvili, O.V. Kildyushov (Eds.). Moscow: Izd. dom. Gos. un-ta – Vysshey shkoly ekonomiki [in Russian].

12. Konstyutsiia Ukrainy : vid 28 chervnia 1996 roku [Constitution of Ukraine from June 28, 1996]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30. Art. 141 [in Ukrainian].

13. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» : vid 21 travnia 1997 r. [Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» from May 21, 1997]. (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 24. Art. 170 [in Ukrainian].

14. Fedorenko, V. L. (2016). *Konstyutsiine pravo Ukrainy; Do 20-oi richnytsi Konstyutsii Ukrainy ta 25-oi richnytsi nezalezhnosti Ukrainy [Constitutional Law of Ukraine; To the 20th anniversary of the Constitution of Ukraine and the 25th anniversary of Ukraine's independence]*. (pp. 604-608). Kyiv: Vyd-vo «Lira» [in Ukrainian].

15. Latsyba, M. V., Lukariia, I. M., Vashchuk-Ohdanska, O. D. (2013). *Mistseva demokratiia v Ukraini: novi standarty [Local democracy in Ukraine: new standards]*. Kyiv: Ahentstvo «Ukraina» [in Ukrainian].

УДК: 353 (477)

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4-2-159-169>

**Чайковський Михайло Євгенович,**

доктор педагогічних наук, професор, Хмельницький інститут соціальних технологій університету «Україна» 29009, Хмельницький. вул. Ярослава Мудрого, 2а e-mail: chaikov.me@gmail.com, тел.: (0382) 70-45-16

ORCID: 0000-0002-8793-9744

**Ковтун Олександр Сергійович,**

кандидат соціологічних наук, доцент, Хмельницький інститут соціальних технологій університету «Україна» 29009, Хмельницький. вул. Ярослава Мудрого, 2а e-mail: kovtuns2008@ukr.net, тел.: (0382) 70-45-16

ORCID: 0000-0002-4781-7638

---

## СУПЕРЕЧНОСТІ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ: ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ПЕРИФЕРИЗАЦІЯ

**Анотація:** Кризь призму центр-периферійного підходу у статті розглянуто деякі суперечності розвитку регіонів. Розкрито суть феноменів периферизації регіонів та централізації людських ресурсів, що суперечать процесам децентралізації в Україні. З'ясовано, що центр експлуатує людські ресурси регіонів, що створює додаткові ризики в їх розвитку.

Визначено базові соціальні механізми периферизації регіонів до яких належать: демографічна деградація областей та міграція в центр. Доведено, що внутрішній міграційний рух набуває двох основних форм: освітню та трудову. Освітня міграція має кількісний та якісний вимір: центр концентрує найбільшу кількість абітурієнтів, зокрема найуспішніших. Це спричиняє нерівномірний розподіл інтелектуального потенціалу України та створює додаткові ризики його відтворення. Відтворення та консервація такої ситуації підтримується й системою розподілу бюджетних місць серед закладів вищої освіти. Крім цього, тенденції концентрації трудового та інтелектуального потенціалу країни центром, позначено поняттям *централізації людських ресурсів*. Це є важливою причиною перетворення регіонів на внутрішню периферію, яка є основним поставником людських ресурсів. На даний процес впливає «стартова» конкурентна позиція регіону та характер його інтеграції у соціально-територіальну систему країни.

Результатом дослідження також є визначення напрямів подальших наукових пошуків: по-перше, визначення критеріїв віднесення регіону до напівпериферійних або периферійних зон; по-друге, подальше дослідження механізмів периферизації, способів подолання суперечностей розвитку

соціально-територіальної системи України; вивчення закордонного досвіду розвитку територій.

**Ключові слова:** регіональний розвиток, державне управління регіонами, периферизація, людський ресурс, освітня міграція, централізація людських ресурсів, децентралізація.

***Chaikovskiy Mykhailo Yevgenovich,***

*doctor of pedagogical sciences, professor, Khmelnytsky Institute of Social Technologies of the University of Ukraine 29009, Khmelnytsky. street Yaroslav the Wise, 2a e-mail: chaikov.me@gmail.com, tel .: (0382) 70-45-16*

*ORCID: 0000-0002-8793-9744*

***Kovtun Olexandr Sergeevich,***

*Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Khmelnytsky Institute of Social Technologies of the University of Ukraine 29009, Khmelnytsky. street Yaroslav the Wise, 2a e-mail: kovtuns2008@ukr.net, tel .: (0382) 70-45-16*

*ORCID: 0000-0002-4781-763*

---

## **CONTRADICTIONS IN THE DEVELOPMENT OF REGIONS: DECENTRALIZATION AND PERIPHERYSATION**

**Abstract.** This article presents some of internal contradictions in the social development of regions in Ukraine from the perspective of the center-peripheral approach. Such phenomena as peripherization of regions as well as centralization of human resources are disclosed. These processes interfere with the decentralization in Ukraine. It is clarified that central regions exploit human resources of the periphery that creates additional risks of the regional development.

The authors determine basic social mechanisms of regions peripherization. These include mainly the demographic degradation of the regions and migration to «the center». Internal migration movement reveals itself in two main forms: the educational migration and the labor migration. The educational migration in Ukraine is contained in two dimensions: qualitative and quantitative. As a result, «the center» concentrates the largest number of applicants also the most successful. It leads to the situation where unequal distribution of the intellectual potential creates additional risks. The maintenance and the reproduction of this situation is also supported by the system of the scholarships distribution in Ukrainian Institutions of Higher Education. Moreover, the tendency of the concentrating intellectual potential in favor for the center is define by the concept «centralization of the human resources». This process is influenced by the basic competitive position of the region and the level of integration in the socio- territorial system.



According to the main results of the research, there were outlined the following vectors for scientific elaboration: firstly, designing the criteria to describe regions to the zones of the semi-periphery and periphery; secondly, further in-depth studying of peripherization mechanisms to provide strategy to overcome internal contradiction in the socio-territorial development; thirdly, gathering more foreign experience regarding to territorial development in context of similar conditions.

**Keywords:** regional development, regional governance, periphery, center-peripheral relations, peripherization, human resource, educational migration, centralization of human resources, decentralization

**Постановка проблеми.** Державне управління регіональним розвитком сьогодні стикається із значними викликами, що пов'язані із нерівномірністю розвитку України як цілісної системи. Втрата робочої сили загрожує виникненням дефіциту трудових ресурсів, що негативно відображається на соціальному та економічному розвитку країни. Основний тягар цих трансформацій відчувають регіони. Натомість Київ, де перетинаються і концентруються міграційні та економічні потоки, підвищує свої конкурентні позиції в регіональній системі України. Внаслідок цього поглиблюється соціальна нерівність між територіями.

**Аналіз досліджень та публікацій.** У теоретичному осмисленні соціального розвитку територій державне управління опирається на знання здобуте в низці наук. Так, нерівномірний територіальний розвиток вивчається здебільшого у межах центр-периферійного підходу, який має міждисциплінарний характер. Означена проблема розглядається в межах соціальної географії, соціології, економіки, політології.

В соціальній географії класичною є теорія центральних місць В. Крісталлера, яка пояснює особливості взаємодії різнорангових населених пунктів [1]. Класикою регіоналістики є праці Дж. Фрідмана, який є автором теорії регіонального розвитку. Згідно з Фрідманом нерівномірність економічного розвитку регіональної системи і процес просторової поляризації породжують диспропорції між периферією та ядром [2].

Для сучасної соціології центр-периферійні відносини є також однією із ключових проблем. Так важливий внесок у центр-периферійні дослідження вніс Едвард Шилз [3]. У його розумінні центр складається із соціальних інститутів, що реалізують основні види влади: військову, політичну, культурну, економічну. При цьому периферія є об'єктом владного впливу. Вона сприймає та засвоює цінності, розпорядження та ідеали, що виробляються в центрі.

В марксистській соціологічній парадигмі важливо відзначити концепцію центр-периферії А. Франка. Центр розглядається в першу чергу в якості точки зосередження

економічної влади, що дозволяє йому експлуатувати периферію, застосовуючи політичну, економічну, військову перевагу [4]. Найбільш поширеним підходом у вивченні центр-периферійних відносин в соціології є світ-системний підхід І. Валлерстайна, що дозволяє досліджувати розвиток глобальної системи, який характеризується значною стратифікацією її структурних рівнів [5].

Ще однією теорією з високим евристичним потенціалом є теорія внутрішнього колоніалізму. Під центром тут розуміється столичний або аналогічний за значимістю регіон, де сконцентрована політична еліта. Периферія є експлуатованою центром. Важливим у цій теорії є розуміння того, що ключовим ресурсом, що експлуатуються, крім природних, є ресурс людський (у формі дешевої робочої сили). Також цей підхід дозволяє описати політичну ієрархію територій, яка базується на їх економічній нерівності. Теорія внутрішнього колоніалізму дозволяє розуміти різні явища, такі, наприклад, як сепаратизм. Однією із причин сепаратизму, як способу витіснених на периферію груп протистояти центру, стає нерівність, яка виникає між центром та периферією [6]. Також у літературі зустрічається поняття *соціального виключення (соціальної ексклюзії) територій*.

Отже, у нашому дослідженні ми послуговуватимось центр-периферійним підходом, в рамках якого соціально-територіальна система розглядатиметься як система

відносин експлуатації, що виникає між центром та периферією.

### **Виклад основного матеріалу.**

Попри відчутні позитивні перетворення у розвитку регіонів в результаті децентралізації, продовжують існувати негативні тенденції, найбільш важливі з яких, на нашу думку, є наступні: 1) демографічна деградація регіонів; 2) централізація людського капіталу; 3) «відтік мізків».

Розглянемо їх детальніше.

**Демографія.** Демографічні процеси в Україні в цілому подібні до загальноєвропейських. Так для ЄС характерні центроспрямовані міграційні потоки, що роблять на сьогодні депопуляцію країн ядра (за винятком, Німеччини) мало ймовірною. Потужна міграція в центральні країни разом із сталим зростанням тривалості життя зменшує і проблему старіння (крім Німеччини). Головним завданням перед європейськими державами стає соціальна інтеграція мігрантів. Але на європейській периферії (в основному країни Східної Європи), а також в депресивних регіонах скорочення та старіння населення набувають загрозливих масштабів. При цьому нерівності між центром, напівпериферією і периферією відтворюються та поглиблюються. Разом з цим, напівпериферія вбирає мігрантів із низькою трудовою кваліфікацією. Сама ж периферія стає джерелом робочої сили для центру та напівпериферії [7]. Тенденції схожі до українських. Так само як і в Україні, європейський центр притягує кваліфікованих, амбіційних та перспективних мігрантів. Це

у свою чергу сприяє зосередженню високотехнологічних та наукомістких видів діяльності.

Населення України скорочується майже весь період незалежності. Зменшення чисельності населення, а також старіння населення притаманні більшості українських регіонів. Але в Україні є території із відмінними демографічними процесами. За даними Державної служби статистики в Україні у 2016 р. Київська область та м. Київ були чітко вираженим центром зростання кількості населення: як за рахунок природного приросту, так і за рахунок міграційного приросту населення [8]. Крім цього, дані центри є полюсом притягання трудових ресурсів країни, що є додатковою загрозою господарському потенціалу регіонів. Ці та інші тенденції є індикаторами метрополізації в Україні, тобто набуття виключної ролі в країні одним містом. Мова йде перш за все про Київ. Відповідно до демографічної статистики у 2017-2018 рр. в Україні не залишилось регіонів (якщо не розглядати обласні центри окремо) із позитивним приростом населення, крім м. Києва [9].

**Централізація людських ресурсів.** Концентрацію трудових та інтелектуальних ресурсів країни в її окремих регіонах позначатимемо поняттям *централізація людських ресурсів*.

На нашу думку, найбільший потенціал розвитку людського капіталу сконцентрований у такій соціальній групі як абітурієнти та студенти. Саме вони стають осно-

вою відтворення господарської системи.

У цьому контексті в Україні можемо спостерігати процес *централізації людського капіталу*. По-перше, у метрополіях виникають кращі умови для життя (робочі місця, рівень оплати праці, можливість більш якісного дозвілля). По-друге, людський капітал у метрополіях концентрується за рахунок закладів вищої освіти (ЗВО), які часто стають основною причиною інтенсивної міграції молоді із регіонів та приводом змінити постійне місце проживання.

Так, за даними 2017 року в українських університетських центрах, таких як Київ та Київська область, Харків та Харківська область залишаються у цих регіонах більше 90% абітурієнтів. На іншому боці знаходяться області, де залишаються у своїх регіонах менше половини абітурієнтів: Хмельницька (бл.40%), Донецька (бл.40%) та Кіровоградська (бл.30%) області. Відносно найкращих абітурієнтів (більше 180 балів за ЗНО), що залишаються у своїх регіонах, то ситуація виглядає наступним чином. До лідерів належать: Київ та область (майже 100%), Харків та область (близько 90%), Львівська (більше 80%). Серед аутсайдерів такі області: Луганська та Донецька, Хмельницька та Кіровоградська (менше 20%) [10]. В загальному ситуація з освітньою міграцією складається наступним чином: у Київ та область приїхало у 30 разів більше, ніж поїхало. З регіонів аутсайдерів у 16 разів більше поїхало, ніж приїхало [10].

У 2018 році тенденція централізації абітурієнтів не тільки не змінила свого характеру, але й в більшості областей кількість абітурієнтів, що вступають до київських ЗВО, збільшилась. Так, Чернігівська область серед інших втратила найбільшу кількість абітурієнтів на користь київських ЗВО: 45% від загального числа абітурієнтів області. До антилідерів належать також Черкаська та Житомирська області, які втрачали абітурієнтів на користь київських ЗВО, відповідно: 38% та 37% [10]. У контексті централізації інтелектуального ресурсу 2018 році тенденції приїзду/виїзду абітурієнтів якісно не змінилися. Наприклад, серед областей, кількість абітурієнтів у яких зросла за рахунок випускників з інших було 5: Київ (+20900), Харківська (+5941), Львівська (+3528), Одеська (+1201), Чернівецька (+549) [10]. Помітно, що до Києва прибуває абітурієнтів більше, ніж у інші разом узяті регіони-лідери. Важливо відзначити, що у Харківській області збільшення абітурієнтів відбулось в основному за рахунок Луганської та Донецької областей, які у 2018 році «віддали» 45% та 35% своїх абітурієнтів, відповідно [10].

Вагомим фактором підтримки таких тенденцій є структура розподілу бюджетних місць у ЗВО України. Наприклад, понад 20% державних місць у 2017 році були сконцентровані у Києві [11]. Сприяє нерівномірності розподілу бюджетних місць і принцип додаткових бюджетних місць для найпопулярніших ЗВО. Таким чином, найбільш успішні та престижні ЗВО, що в більшості знаходять-

ся у Києві зміцнюватимуть свої конкурентні позиції, відтворюючи та посилюючи інтелектуальне збирання областей. Так, частка ЗВО Києва у топ-10 України за кількістю поданих заяв з 2015 по 2018 рр. складає близько 52% [12] Це зумовлено кращими загальними позиціями Києва серед інших регіонів та кількістю/якістю ЗВО. Загальний склад ЗВО-лідерів відносно стабільний та відображає географію тих регіонів, в яких є кращі можливості для акумулювання «якісної» молоді. Але і їх конкурентні можливості відносно Києва досить обмежені. Так, навіть при загальному зменшенні кількості абітурієнтів в Україні зберігається тенденція централізації інтелектуального капіталу. У 2018 році топ-5 вишів за привабливістю для абітурієнтів виглядав так: КНУ ім. Т. Шевченка, а далі йдуть виші із традиційного топ-10: ЛНУ ім. І. Франка, КПІ ім. І. Сікорського, Львівська політехніка [13].

Слід відзначити й структуру державних видатків на освіту за областями, яка, відтворюючи нерівність регіонів, виглядає так: найбільше отримують області: Дніпропетровська (понад 5 млрд.грн), Львівська (4,8 млрд. грн.), Харківська (3,8 млрд. грн.) та м. Київ (3,5 млрд. грн.) [14].

Крім освітньої міграції впливовим фактором перетворення регіонів на внутрішню периферію є централізація трудових ресурсів, головним механізмом якої є внутрішня трудова міграція. Основним її напрямом є області з найбільш розвиненою промисловістю та столиця [15].

Наприклад, в м. Києві середня заробітна плата за 10 місяців 2018 року перевищила середній показник по Україні на 52,5% [16].

Крім цього, статистика офіційної зайнятості демонструє, що київський ринок праці є найбільш конкурентним в Україні. Зокрема, у м. Києві найвищий рівень зайнятості: 62,3%. Київська область посідає другу після харківської позицію за рівнем зайнятості: 58,8% [17]. Але ця статистика не враховує частку внутрішніх трудових мігрантів та мігрантів, що не мають офіційної зайнятості. Навіть зростання зайнятості в усіх областях навряд чи можна інтерпретувати як показник зменшення нерівності регіонів. Це пояснюється тим, що така статистика враховує тих, хто залишився працювати в Україні. Але колосальна трудова міграція закордон природним чином вивільняє робочі місця. Це при тому, що умови для зменшення втрат робочої сили в інші країни не складаються ні в середині країни, ні у країнах, що найбільше залучають українські трудові ресурси України. Зокрема, лібералізація трудового законодавства в Німеччині спрощує процедуру отримання роботи гастарбайтерами. З цієї причини велика частина українських гастарбайтерів Польщі планує мігрувати до Німеччини, а не повертатись в Україну. До того ж, кращі умови життя та праці в Німеччині зменшують імовірність такого повернення. Подібним чином обставини складаються і зі студентами, що є додатковою втратою України, адже ті студенти, що прямують за кордон є досить активними та амбітними.

Відзначимо, що і в умовах відкритості глобальної економіки такі міграційні тенденції відображають нерівність між країнами та вкладаються у концептуальні межі центр-периферійного підходу.

Централізація інтелектуального капіталу та трудових ресурсів має об'єктивні економічні причини. Поряд із постійною втратою людського капіталу регіони перебувають в системі непропорційного розподілу й капіталів фінансових. Прикладом такої непропорційності є нерозвиненість регіональної банківської системи. Таким чином відбувається централізація банківських установ, а отже і капіталів інвесторів та населення у столиці. Більшість областей не мають свого регіонального банку, що позбавляє їх можливостей залучати інвестиції у місцевий бізнес, а також мобілізувати ресурси населення, що впливає на збалансованість інтересів банку та регіону. Наразі, Києві та області станом на 2017 р. було зареєстровано 62 банки. На другій позиції перебуває м. Дніпро та область всього із 8 банками. У цьому ж році більшість областей, крім Києва та ще декількох знижували загальні кредитно-депозитні ресурси [18]. Широка мережа регіональних банківських філій радикально ситуацію не змінює, адже вони так чи інакше працюють в інтересах віддаленого центру.

У таких обставинах зберігатиметься нерівномірний економічний розвиток. Державне управління, а також економіка в цілому залишаються централізованими. Це виявляється у тому, що міжнародні компанії мають свої представництва

більшою мірою у Києві. Наслідком цього є виключення великої частини регіональних трудових ресурсів регіонів з ринку праці, який стимулюється іноземними інвестиціями, сконцентрованими у центрі. Варто, таким чином, відзначити зростання ролі столиці та столичного регіону в господарській системі України, яка до того ж втратила частину економічно активних районів Донбасу. Тому позиція Києва залишається ключовою, навіть з огляду на те, що мають місце економічні успіхи регіонів. Так, частка Києва у ВВП у 2016 р. склала 23.4%, що більш, ніж вдвічі більше показника найбільш економічно розвинутої української області – Дніпропетровської (10.2%).

**«Відтік мізків».** Одним із проявів цього явища є процеси міграції абітурієнтів з України. Як свідчать дослідження, виїзд абітурієнта на навчання в іншій країні є поширеним виправданням зміни місця проживання. Наприклад, у 2015 році серед іноземних студентів Польщі українці склали 53% (понад 20 000). У Росії 6,8 %, Німеччині: 2,9% [19]. За повідомленнями ряду українських ЗМІ у 2018 р. у Польщі навчалось близько 40 тисяч студентів-вихідців з України. З них планують повернутись назад в Україну менше 10% [20]. Дані тенденції поглиблюють кризу регіональної системи освіти, адже, як показує аналіз, серед усіх абітурієнтів найменш схильні залишати свої регіони – це абітурієнти-кияни. Враховуючи внутрішній «відтік мізків», регіони які більше приваблюють абітурієнтів частково компенсують загальні втрати України за рахунок інших областей.

Отже, регіони потрапляють в ситуацію подвійної експлуатації: з одного боку вони є ресурсною базою (мається на увазі людський ресурс) для внутрішнього центру, з іншого – для інших країн. Це призводить до збільшення ризиків для країни в цілому. При тому, що конкурентні можливості регіонів надзвичайно обмежені і у багатьох аспектах (зокрема, тих, що ми продемонстрували) продовжують скорочуватися.

Отже, можемо зробити наступні **висновки:**

1. Розвиток соціально-територіальної системи України є нерівномірним. Це посилює соціально-економічну нерівність між регіонами, що стрімко втрачають свій основний ресурс – людський. Основним споживачем цього ресурсу є столиця. Це дає підстави говорити про процес перетворення регіонів на внутрішню периферію України – периферизацію. Дисбаланс економічного, соціального, освітнього та наукового розвитку між регіонами, дещо подібний до радянської системи регіонального розвитку, за якої кількість і якість благ у столиці різко відрізнялись від «глибинки».

2. Основними соціальними механізмами периферизації регіонів є: по-перше, демографічна деградація; по-друге, трудова міграція у центр та промислові області; по-третє, освітня міграція, що призводить до втрати регіонами інтелектуального потенціалу та концентрації його у центрі, який за рахунок цього посилює свої конкурентні позиції стосовно інших територій.

3. Проведений аналіз дозволив визначити основні напрями подальших наукових досліджень: визна-

чення критеріїв периферійності, подальше дослідження механізмів периферизації, вивчення способів подолання негативних тенденцій розвитку соціально-територіальної системи України.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Пухова А. Теория Кристаллера / А. Пухова. URL: <https://puhovaag.wordpress.com/студентам/гт-12/теория-кристаллера/> (дата звернення: 27.09.2018)

2. Friedmann J. Regional development policy. – Boston: Mass. Inst. Techn. – 1966.

3. Шилз Э. Общество и общества: макросоциологический подход. Библиотека Гумер: веб-сайт: URL: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Sociolog/Article/schilz\\_obsch.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/Article/schilz_obsch.php)(дата звернення: 07.09.2018)

4. Аберкромби Н. Социологический словарь / Н. Аберкромби, С. Хилл, Б.С. Тернер. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2004, С. 295

5. Валлерстайн И. Социальное изменение вечно? Ничто никогда не изменяется? // Социологические исследования. 1997. № 1. С. 8-21

6. Сидоренко Л. Внутренний колониализм [Электронный ресурс] // Кафедра нового и новейшего времени СПбГУ: [сайт]. URL: [novist.history.spbu.ru/docs/NIR\\_Colonialism\\_Vnutrenniy.doc](http://novist.history.spbu.ru/docs/NIR_Colonialism_Vnutrenniy.doc) (дата звернення: 07.09.2018)

7. Клулт М. Центр-периферийные отношения в Европе: демографический аспект // Мировая экономика и международные отношения», 2015, №2, с. 58-67

8. Чисельність наявного населення України. Державна служба

статистики України веб-сайт. URL: [http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ\\_new1/2017/zb\\_chnn\\_0117.pdf](http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2017/zb_chnn_0117.pdf) (дата звернення: 07.12.2017)

9. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2018 року // Державна служба статистики України [Електронний ресурс] – режим доступу: [http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ\\_new1/2018/zb\\_chnn2018.pdf](http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2018/zb_chnn2018.pdf) (дата звернення: 07.01.2018)

10. Стадний Є. Рух абітурієнтів між областями України: порівняння 2017 та 2018 років. Аналітичний центр CEDOS: веб-сайт: URL: <https://cedos.org.ua/uk/articles/rukh-abituriientok-ta-abituriientiv-mizh-oblastiamy-ukrainy-porivniannia-2017-ta-2018-rokiv> (дата звернення: 17.12.2018)

11. Шиян А. Провінційні ВНЗ: стратегія виживання. Освіта. UA веб-сайт. URL: <https://osvita.ua/vnz/reform/57459/> (дата звернення: 07.10.2018)

12. Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/> (дата звернення: 17.12.2018)

13. Мірошнікова А. Куди пішли найрозумніші абітурієнти – 2018. Освіторія: веб-сайт. URL: <https://osvitoria.media/experience/kudy-pishly-najrozumnishi-abituriyenty-2018/>(дата звернення: 05.10.2018)

14. Держбюджет-2019: як розподілять субвенції та дотації за регіонами. Слово і діло. Аналітичний портал: веб-сайт: URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/01/09/infografika/finansy/derzhbyudzhets-2019-yaki-oblasti-hoduyut-ukrayinu-a-yaki-ye-dotacijnyumu> (дата звернення: 17.01.2019)

15. Ніколаєць К. Внутрішня трудова міграція в Україні у 2014 – 2016

pp. // Вісник КНТЕУ. 2017. №3. С. 19 – 28.

16. Середня заробітна плата по м. Київ за останні роки. Мінфін: веб-сайт: URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/labour/salary/average/%D0%9A%D0%B8%D0%B5%D0%B2> (дата звернення: 17.10.2018)

17. Ситуація на ринку праці та результати діяльності державної служби зайнятості. Державна служба зайнятості: веб-сайт: URL: <https://www.dcz.gov.ua/analitics/68>

18. Кишакевич Б., Мажаров Д. Перспективи розвитку регіональних банків в Україні // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство, 2017. Вип. 14. С. 127-131.

19. Слободян О., Стадник Є. Українські студенти за кордоном: скільки та чому? Аналітичний центр CEDOS: веб-сайт: URL: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/ukrainski-studenty-za-kordonom-skilky-ta-chomu> (дата звернення: 17.09.2018)

20. Чому українські студенти обирають навчання в Польщі. Нове время: веб-сайт. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/chomu-ukrajinski-studenti-obirajut-navchannja-v-polshchi-2497459.html> (дата звернення: 13.01.2019)

## REFERENCES:

1. Pukhova A. Teoriia Kristallera [Christaller's Theory]. (n.d.) <https://puhovaag.wordpress.com> Retrived from: <https://puhovaag.wordpress.com/студентам/гт-12/теория-кристаллера/> [In Russian].

2. Friedmann J. (1966) Regional development policy. – Boston: Mass. Intst. Techn. [In English].

3. Shilz E. Obshchestvo i obshchestva: makrosotsiologicheskii podkhod [Society and societies: macro-sociological approach.] Biblioteka Gumer – library Gumer. (n.d.) [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/). Retrived from: [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Sociolog/Article/schilz\\_obsch.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/Article/schilz_obsch.php) [In Russian].

4. Aberkrombi, N. Sotsiologicheskii slovar [Dictionary of SOCIOLOGY]. Moscow: Ekonomika [in Russian].

5. Vallerstain I. (1997) Sotsialnoe izmenenie vechno? Nichto nikogda ne izmeniaetsia [Change is eternal. Nothing ever changes]. Sotsiologicheskie issledovaniia – Sociological studies [In Russian].

6. Sidorenko L. Vnutrennii kolonializm [Internal colonialism]. The Chair of modern and contemporary history of the institute of history of Saint Petersburg state university. (n.d.) [novist.history.spbu.ru/](http://novist.history.spbu.ru/). Retrived from: [novist.history.spbu.ru/docs/NIR\\_Colonialism\\_Vnutrennii.doc](http://novist.history.spbu.ru/docs/NIR_Colonialism_Vnutrennii.doc) [In Russian].

7. Klupt M. (2015) Tcentr-periferiinye otnosheniia v Evrope: demograficheskii aspekt [Center-Peripheral Relations in Europe: Demographic Aspect]. Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia – World economy and international relations, 2, 58-67 [In Russian].

8. Chyseljnistj najavnogho naselennja Ukrainy [The population of Ukraine] (n.d.). <http://database.ukrcensus.gov.ua/>. Retrived from: [http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ\\_new1/2017/zb\\_chnn\\_0117.pdf](http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2017/zb_chnn_0117.pdf) [In Ukrainian].

9. Chyseljnistj najavnogho naselennja Ukrainy na 1 sichnja 2018 roku [The population of Ukraine of January 1, 2018] (n.d.). <http://database.ukrcensus.gov.ua/>. Retrived from: <http://database.ukrcensus.gov.ua/>



PXWEB2007/ukr/publ\_new1/2018/zb\_chnn2018.pdf [In Ukrainian].

10. Stadny E. Rukh abiturijentiv mizh oblastjamy Ukrajinjy: porivnyannya 2017 ta 2018 rokiv [The movement of entrants between the regions of Ukraine: comparison 2017 and 2018 years] CEDOS. (n.d.) <https://cedos.org.ua/>. Retrived from: <https://cedos.org.ua/uk/articles/rukhabituriiientok-ta-abituriiientiv-mizh-oblastiamy-ukrainy-porivniannia-2017-ta-2018-rokiv> [In Ukrainian].

11. Shyjan A. Provincijni VNZ: strategija vyzhyvannja [Provincial Universities: A Survival Strategy.]. (n.d.) <https://osvita.ua/>. Retrived from: <https://osvita.ua/vnz/reform/57459/> [In Ukrainian].

12. Sait Ministerstva osvity i nauky Ukrajinjy [Site of Ministry of Education and Science of Ukraine]. (n.d.). <https://mon.gov.ua/> Retrived from: <https://mon.gov.ua/ua> [In Ukrainian].

13. Miroschnikova A. Kudy pishly najrozumnishi abiturijenty – 2018. [Where did the most intelligent entrants go]. Osvitorija Retrived from: <https://osvitoria.media/experience/kudy-pishly-najrozumnishi-abituriyenty-2018/> [In Ukrainian].

14. Derzhbjudzhjet-2019: jak rozpodiljatj subvenciji ta dotaciji za rehionamy. [2019 State Budget: How to Distribute Subventions and Grants by Region]. (n.d.). <https://www.slovoidilo.ua/>. Retrived from: <https://www.slovoidilo.ua/2019/01/09/infografika/finansy/derzhbyudzhjet-2019-yakiblasti-hoduyut-ukrayinu-a-yakiyedotacijnyy> [In Ukrainian].

15. Nikolajecj K. (2017) Vnutrishnja trudova migracija v Ukrajinu u 2014 – 2016 rr. [Internal labor migration in Ukraine in 2014 – 2016]. Visnyk

KNTEU – Bulletin of KNUTE, 3, 19 – 28 [In Ukrainian].

16. Serednja zarobitna plata po m. Kyjiv za ostanni roky. [Average salary in Kyiv for the last years]. (n.d.) <https://index.minfin.com.ua>. Retrived from: <https://index.minfin.com.ua/ua/labour/salary/average/%D0%9A%D0%B8%D0%B5%D0%B2> [In Ukrainian].

17. Sytuacija na rynku praci ta rezultaty dijalnosti derzhavnoji sluzhby zajnjatosti. [The situation on the labor market and the results of the state employment service.]. (n.d.). <https://www.dcz.gov.ua>. Retrived from: <https://www.dcz.gov.ua/analytics/68> [In Ukrainian].

18. Ky'shakevy'ch B., Mazharov D. (2017) Perspektyvy` rozvy'tku regional'ny'x bankiv v Ukrajinu [Prospects for the development of regional banks in Ukraine]. Naukovy'j visny'k Uzhgorods'kogo nacional'nogo universy'tetu. Seriya: Mizhnarodni ekonomichni vidnosy'ny` ta svitove gospodarstvo – Scientific Bulletin of the Uzhgorod National University Series international economic relations and the world economy, 14, 127-131 [In Ukrainian].

19. Slobodjan O., Stadnyk Je. Ukrajinjski studenty za kordonom: skiljky ta chomu? [Ukrainian Students Abroad: How many and Why?]. CEDOS. (n.d.) <https://cedos.org.ua/>. Retrived from: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/ukrainski-studenty-za-kordonom-skiljky-ta-chomu> [In Ukrainian].

20. Chomu ukrajinsjki studenty obyrajutj navchannja v Poljskhi [Why do Ukrainian students choose to study in Poland?]. (n.d.) <https://nv.ua/>. Retrived from: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/chomu-ukrajinski-studenti-obirajut-navchannja-v-polshchi-2497459.html> [In Ukrainian].

**Мартиненко Володимир Федорович,**

*доктор наук із державного управління, професор, професор кафедри обліку, оподаткування, публічного управління та адміністрування, Криворізький національний університет, вулиця Віталія Матусевича, 11, Кривий Ріг, Дніпропетровська область, 50000, e-mail: v\_martinenkovf@ukr.net, тел.067.498.47.26*

*ORCID: 0000-0001-6969-4635*

---

## **ЗАМКНЕНИЙ ЦИКЛ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ**

**Анотація.** Мета статті – теоретичне обґрунтування поняття «замкнений цикл місцевого самоврядування», завдання статті – формалізувати поняття замкненого циклу місцевого самоврядування, запропонувати критерії, показники, міру його класифікації. При написанні статті застосовані методи: аналітичний, діалектичний, процесний, узагальнений, науковий.

Наукова новизна – реалізація повноважень місцевого самоврядування розглядається як замкнений, завершений цикл, який реалізується на основі циклів: «громадянин – держава», «народ – держава», «причина – наслідок», «початок – кінець», «свобода – відповідальність», «справедливість – ефективність», «справедливість – сила», «мета – результати», «суперечності – гармонія», «хаос – порядок», «одиничне(лінійне) – мережеве»; критерії оцінки замкненого циклу: соціальний, економічний, екологічний, демографічний, політичний, правовий, інформаційний, духовний, моральний, територіальний, національний, технологічний тощо. Кожен критерій має свої показники, кожен показник має свою міру(максимум, мінімум, стандарт, факт).

Практична значимість – місцеве самоврядування отримує мотиваційні механізми удосконалювати місцеве виробництво, наука отримує методологічні інструменти оцінки ефективності у співвідношенні державної влади і місцевого самоврядування.

Результати. Замкнений цикл місцевого самоврядування – це причинно-наслідкова, взаємозумовлена категорія, що позначає систему методологічних засад, які на основі відповідних механізмів мають забезпечувати функціонування первинної мережі суспільства, реалізовувати право народу бути носієм суверенітету, єдиним джерелом влади, а в кінцевому результаті – забезпечувати достойні умови життя. Замкненість циклу місцевого самоврядування реалізується на основі функціонування багатьох циклів: «громадянин – держава», «народ – держава», «причина – наслідок», «початок – кінець», «свобода – відповідальність», «справедли-

вість – ефективність», «мета – результати», «суперечності – гармонія», «хаос – порядок», «одиничне(лінійне) – мережеве». Оцінка ступеня замкненості – рівня життя громадян здійснюється за соціальним, економічним, екологічним, демографічним, політичним, правовим, інформаційним, духовним, моральним, територіальним, національним, технологічним та іншими критеріями. Кожен критерій має безліч показників, кожен показник має свою міру (максимум, мінімум, стандарт, факт, абсолютну, відносну).

**Ключові слова:** влада народу; критерії, показники, міра оцінки; мета – результати, сила – справедливість.

***Martynenko Volodymyr Fedorovych,***

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor, Department of Accounting, Taxation, Public Administration and Administration, Krivoy Rog National University, Vitaliy Matusevicha St., 11, Krivoy Rog, Dnipropetrovsk region, 50000, e-mail: v\_martinenkovf@ukr.net, tel .067.498.47.26*

*ORCID:0000-0001-6969-4635*

---

## **CLOSED CYCLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: BASIC CONCEPTS**

**Abstract.** The purpose of the paper is theoretical substantiation of the concept of «closed cycle of local self-government», the article's goal is to formalize the concept of a closed cycle of local self-government, to propose criteria, indicators, and the measure of its classification. When writing the article applied methods: analytical, dialectical, process, generalized, scientific. Scientific novelty – realization of powers of local self-government is considered as a closed, completed cycle, which is realized on the basis of cycles: «citizen – the state», «people – state», «cause – consequence», «beginning – end», «freedom – responsibility» «Justice – efficiency», «justice – force», «goal – results», «contradictions – harmony», «chaos – order», «unit (linear) – network»; criteria for evaluation of the closed cycle: social, economic, ecological, demographic, political, legal, informational, spiritual, moral, territorial, national, technological, etc. Each criterion has its own indicators, each indicator has its own measure (maximum, minimum, standard, fact).

Practical significance – local self-government receives motivational mechanisms to improve local production, science obtains methodological tools for assessing the effectiveness of the ratio of state power and local self-government.

Results. The closed cycle of local self-government is a causal, interdependent category, which denotes a system of methodological foundations that, on the basis of appropriate mechanisms, should ensure the functioning of the

primary network of society, realize the right of the people to be the bearer of sovereignty, the only source of power, and ultimately to provide decent conditions. life. The closure of the cycle of local self-government is realized on the basis of the functioning of many cycles: «citizen-state», «people-state», «cause-consequence», «beginning-end», «freedom-responsibility», «justice-efficiency», « results «,» contradictions – harmony «,» chaos – order «,» unit (linear) – network «. Assessment of the degree of isolation – the standard of living of citizens is carried out according to social, economic, environmental, demographic, political, legal, informational, spiritual, moral, territorial, national, technological and other criteria. Each criterion has a set of indicators, each indicator has its own measure (maximum, minimum, standard, fact, absolute, relative).

**Keywords:** power of the people; criteria, indicators, measure of assessment; purpose – results, power – justice.

**Проблема та її зв'язок з науковими та практичними завданнями.** Розбудову місцевого самоврядування ми розглядаємо у контексті реалізації права народу бути «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні» (Ст.5) [1] та відповідно до практичних потреб українського суспільства. Це є пріоритетним завданням сучасної державної політики щодо розвитку демократичних засад народовладдя. Науковці, посадові особи місцевого самоврядування, державні діячі розглядають сучасні проблеми через призму важливих, однак окремих аспектів місцевого самоврядування без причинно-наслідкового взаємозв'язку та взаємозалежності, що знижує ефективність функціонування місцевого самоврядування. Удосконалення механізмів функціонування місцевого самоврядування на основі замкненого циклу утворює методологічні основи його ефективного функціонування. Це зумовлює необхідність теоретичного обґрунтування поняття «замкнутого циклу»,

що є необхідною методологічною засадою ефективного функціонування місцевого самоврядування на практиці.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Теоретичні засади функціонування місцевого самоврядування розглядалися у працях В.М. Вакуленка, П.В. Ворони, В.С. Журавського, В.В. Заблоцького, І.П. Лопушинського, В.О. Серьогіна, О.Н. Ярмиша, О.С. Ігнатенка, В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького та у багатьох інших дослідників.

**Мета статті, постановка задачі.** Метою статті є теоретичне обґрунтування поняття «замкнений цикл місцевого самоврядування», що зумовило виконання наступних завдань: формалізувати поняття замкненого циклу місцевого самоврядування, запропонувати критерії, показники, міру його класифікації.

**Викладення матеріалу та результати.** Місцеве самоврядування є не тільки інструментом забезпечення потреб місцевого населення, як стверджують науковці та форму-

ють законодавчо-нормативні умови (див., наприклад, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Важливішим і вирішальним аспектом у цьому процесі є реалізація статті 5 Конституції України, в якій зазначається, що народ є «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні».

Якщо розглядати можливість місцевих громад вирішувати питання *місцевого значення* (виділено нами – В.М.), то постає питання, а що є важливішим за процес забезпечення громадянами (місцевими громадами) своїх умов життя? Яким чином громадяни будуть реалізовувати своє право бути єдиним джерелом влади, якщо місцеве самоврядування, згідно з Конституцією, не входить до механізму державної влади, а місцеві громади не мають повної автономності від державної влади, державного управління?

Повноваження органів місцевого самоврядування в системі державного управління включають: повноваження самоврядні, які спрямовані на вирішення питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню; повноваження делеговані (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях [2,]. Дана структура повноважень місцевого самоврядування засвідчує їх невисоку ефективність, що підтверджується сучасною соціально-економічною, демографічною, політичною кризою в Україні. Це свідчить про те, що встановлене

співвідношення повноважень місцевого самоврядування та органів державної влади не оптимальне. Йдеться не про автономність чи залежність від державної влади, державного управління. Йдеться про реалізацію статті 5 Конституції України. Кожен закон чи інший нормативний документ має бути спрямовано на реалізацію основного права народу забезпечувати достойні умови життя. Якщо ці умови не забезпечені, то дане співвідношення повноважень є неефективним.

Реалізація права народу бути носієм суверенітету і єдиним джерелом влади має бути забезпечена методологічними, законодавчо-нормативними, інформаційними, соціальними, економічними, духовно-моральними гарантіями. У контексті методологічних гарантій йдеться про те, що процес реалізації влади здійснюється на основі циклу, який має бути завершеним, замкненим.

У теорії замкнутий цикл, за яким здійснюються процеси у різних системах, має такі загальні характеристики. Замкнутий цикл MRP (англ. *Closed loop MRP*) – система, побудована навколо планування потреби в матеріалах (MRP), яка включає додаткові планові функції, а саме планування виробництва (укрупнене планування) (*production planning* (*aggregate planning*), розробку головного календарного плану виробництва (англ. *master production scheduling*) і планування потреби в потужностях (англ. *capacity requirements planning*). Після того,

як вищеописані фази планування пройдені, і плани були прийняті як реалістичні й досяжні, починається виконання планів. Це включає такі функції управління виробництвом, як вимірювання вхідного/вихідного матеріального потоку (потужності) (англ. *input-output (capacity) measurement*), формування докладних графіків і диспетчерування, а також звітність щодо передбачуваного відставання від графіків від заводу і від постачальників, формування графіків постачання тощо. Термін «замкнутий цикл» означає, що ці елементи не просто включені в загальну систему, але й існує зворотний зв'язок від функцій виконання з тим, щоб планування завжди було коректним [3]. Замкнутість циклу – це процес організованих дій суб'єктів місцевого самоврядування, який спрямований на забезпечення потреб громадян на місцевому рівні шляхом причинно-наслідкових перетворень і переміщень у часі й просторі програмних, матеріальних і нематеріальних ресурсів тощо.

Замкнутість циклу в економіці виконує функцію колективного споживання товарів як послуг. Наприклад, суспільний транспорт (метро, залізні дороги, мости, тунелі, автомобільні дороги) гарантують забезпечення потреб громадян у транспорті. У цьому контексті механізм реалізації місцевого самоврядування на основі замкнутого циклу ми розглядаємо як інструмент забезпечення потреб громадян на місцевому рівні.

Будь-яка дія має початок і кінець, що становить той чи інший

цикл. Він буває завершеним і не завершеним. Ступінь завершеності, замкнутості циклу встановлюється системою оцінки ефективності діяльності місцевого самоврядування [4]. Завершеним вважається той цикл, у якому поставлена мета досягається, а вихідні складові – більше суми вхідних. Незавершеним вважається цикл, у якому мета не досягається. «Завершений» і «не завершений» цикли є методологічними константами, які мають бути враховані при реалізації прав і свобод громадянина. Потенціал місцевого самоврядування залежить від взаємодії структурованої на основі лінійної і мережевої структур енергій: дій суб'єктів, ресурсів, законодавчо-нормативного забезпечення і т. ін. [5, с.276-328;8;9;10].

Терміни «замкненість», «завершеність» характеризує наявність причинно-наслідкового зв'язку між метою самоврядування і його результатами у просторі й часі. Він розглядає функціонування територіальної громади як відповідну причинно-наслідкову мережу, що має забезпечувати реалізацію інтересів місцевого населення через органи місцевого самоврядування, які мають гарантувати надання громадянину, населенню (громаді) високоякісних послуг у сфері освіти, культури, медицини, соціального захисту, житлово-комунального господарства, забезпечення охорони громадського порядку та в інших життєво важливих сферах і які наділені достатніми фінансовими, інфраструктурними, кадровими та іншими ресурсами. Кожен замкнутий цикл має початок, про-

довження і кінець, у результаті чого замкнутість циклу набуває завершеного виду [6].

Формування основ місцевого самоврядування на основі замкнутого й завершеного циклу є методологічною основою, яка має забезпечити даний процес високою результативністю й ефективністю. Ступінь завершеності циклу місцевого самоврядування залежить від якості методологічного і методичного забезпечення, зокрема, відповідності (точності) термінів, визначень, принципів, методів, механізмів змісту і формам самоврядування громад; повноти охоплення ними процесу самоврядування; однакового розуміння циклу самоврядування його суб'єктами, що беруть участь у цьому процесі.

Замкненість циклу місцевого самоврядування реалізується на основі функціонування багатьох циклів, зокрема, таких: «громадянин – держава», «народ – держава», «причина – наслідок», «початок – кінець», «свобода – відповідальність», «справедливість – ефективність», «справедливість – сила», «мета – результати», «суперечності – гармонія», «хаос – порядок», «одиничне (лінійне) – мережеве» тощо. Розробка управлінських рішень місцевого самоврядування, які мають будуватися з урахуванням вище названих циклів, має встановлювати істину у даних співвідношеннях. Якщо будь-який із названих і не названих циклів буде встановлено не оптимально, громадяни не зможуть забезпечувати собі достойні умови життя, що засвідчує сучасна ситуація в Україні.

Провідними у названій системі циклів є цикли «причина – наслідок», «мета – результати». У співвідношенні «причина – наслідок» кожна сторона циклу має стояти на своєму місці. Якщо причину і наслідок поміняти місцями, кардинально змінюється співвідношення «мета – результати», тому що результати будуть прямо протилежні меті. Про це свідчить історія розвитку даних циклів. Так, наприклад, рівень життя народу є наслідком дій органів державної влади, яка має забезпечити достойні умови життя.

В останні роки, у результаті реформи місцевого самоврядування у процесі забезпечення умов життя мають брати участь і місцеві громади. Тобто, наслідок – «недостойні умови життя» перетворився у причину. У формуванні достойних умов життя тепер мають брати участь безпосередньо місцеві громади. З точки зору смислу статті 5 Конституції України «Народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади» усе логічно. Але разом із цим твердженням для цього твердження потрібно забезпечити достатніми інструментами, ресурсами у зв'язку із встановленими законом повноваженнями. У зв'язку з цим потрібно оцінювати співвідношення «мета – результати», ефективність якого буде характеризуватися рівнем умов життя громадян. Це потребує визначення критеріїв, показників, міри оцінки [4]. Критеріями рівня життя громадян є наступні: соціальний, економічний, екологічний, демографічний, політичний, правовий, інформаційний,

духовний, моральний, територіальний, національний, технологічний тощо. Кожен критерій має свої показники, кожен показник має свою міру (максимум, мінімум, стандарт, факт). Наприклад, соціальний критерій має показники: рівень заробітної плати, міра (максимум, мінімум, стандарт (споживчий коштик), факт) рівень комунальних послуг, рівень зайнятості тощо. У цьому критерії важливим є знаходження гармонії у циклі «справедливість – ефективність».

На сучасному етапі становлення та розвитку місцевого самоврядування процесові формування термінів, визначень, понять, принципів не приділяється належна увага. У результаті, реформування місцевого самоврядування перетворюються на безкінечні у часі й просторі процеси, які невизначені, неконкретні, розмиті, що робить цикл місцевого самоврядування незавершеним, незамкненим. Отже, мета, яка була поставлена на початку реформування, не досягається, а місцеве самоврядування знову зазнає чергового «реформування».

Підтвердженням цього є, наприклад, аналіз практики співвідношення категорій «справедливість – сила». Як відомо, права і свободи людини та їх гарантії мають визначати зміст і спрямованість діяльності держави. Держава має відповідати перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини має бути реально головним обов'язком держави. «Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно на-

родові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу» [1]. Відсутність діючої сили народу для реалізації свого права бути єдиним джерелом влади підтверджується сучасним рівнем життя громадян, які отримали незалежну державу, але майже 30 років ще не мають достойного життя. У результаті, утворилася ситуація, про яку ще у XVII ст. писав відомий учений Блез Паскаль: «Справедливість і сила роз'єднані в цьому світі, тому що сила не хоче прислухатися до голосу справедливості, не хоче знати ні її доказів, ні аргументів. Сила сама собою очевидна і безперечна, вона переконливіше всяких аргументів, а справедливість без сили може бути оскаржена. Щоб справедливість правила світом, необхідно її зробити сильною чи силу зробити справедливою. «Але, не зумівши зробити справедливе сильним, люди сильне оголосили справедливим». Так і царює ця тиранічна сила – тому, що сила без справедливості тиранічна [7].

Аналіз реалізації місцевого самоврядування на практиці засвідчив, що використовується енергія лінійної сукупності складових (дій суб'єктів, ресурсів, законодавчо-нормативного забезпечення і т. ін.) місцевого самоврядування. Включення у процеси забезпечення потреб громадян енергії мережевої синергетики потребує формування замкнутих, завершених циклів реалізації місцевого самоврядування.

Застосування лінійного методу формування і реалізації функцій



і завдань місцевого самоврядування, постійне «нанизування» нових законів, програм, завдань і т. ін. не завершує черговий етап реформування (за відповідними критеріями, наприклад, часу), робить його перманентним, перетворює процес взаємовідносин «центр – регіон – громада» у «дурну безкінечність». Підтвердженням «дурної безкінечності» реформування є дисгармонія у циклі «мета – результати», коли жодна із декларованих програм реформування місцевого самоврядування в Україні не досягла поставлених цілей.

Основною функцією замкнутості, завершеного циклу є забезпечення причинно-наслідкового взаємозв'язку та взаємоузгодження послідовних етапів циклу, перетворення місцевих ресурсів, дій суб'єктів відносин і т. ін. у потенціал місцевого самоврядування. Основним результатом функціонування мережі місцевого самоврядування є нова суспільна вартість, нові суспільні цінності, якими мають бути: збільшені ресурси, нові механізми, досконалі інструменти і т. ін. гарантування прав і свобод громадянина і місцевих громад.

**Висновки та напрямки подальших досліджень.** Таким чином, дослідження процесів функціонування місцевого самоврядування на основі замкненого, завершеного циклу дає підстави для таких висновків.

1. Замкнений цикл місцевого самоврядування – це причинно-наслідкова, взаємозумовлена категорія, що визначає систему методологічних засад, які на основі

відповідних механізмів мають забезпечувати функціонування первинної мережі суспільства, реалізувати право народу бути носієм суверенітету, єдиним джерелом влади, а в кінцевому результаті – забезпечувати достойні умови життя.

2. Замкненість циклу місцевого самоврядування реалізується на основі функціонування багатьох циклів: «громадянин – держава», «народ – держава», «причина – наслідок», «початок – кінець», «свобода – відповідальність», «справедливість – ефективність», «мета – результати», «суперечності – гармонія», «хаос – порядок», «одиничне (лінійне) – мережеве».

3. Оцінка ступеня замкненості – рівня життя громадян здійснюється за соціальним, економічним, екологічним, демографічним, політичним, правовим, інформаційним, духовним, моральним, територіальним, національним, технологічним та іншими критеріями.

4. Кожен критерій має безліч показників, кожен показник має свою міру (максимум, мінімум, стандарт, факт, абсолютну, відносну).

Перспективними напрями майбутніх досліджень є вивчення інструментів, які гармонізують взаємовідносини місцевого самоврядування та органів державної влади, основним вектором якого має бути забезпечення гарантій реалізувати право народу бути носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Адже, з однієї сторони, державна влада без її обмежувача – влади народу за відсутності духовно-моральних засад суспільно-політичної культури

співжиття перетворюють її у тиранію, з другої, – нерозвинутість суспільного, державного мислення у громадянина, народу перетворює процес співіснування народу і держави у хаос, анархію. Ця обставина свідчить, що народ без держави не може існувати, але і держава без культурного, свідомого, з державним мисленням народу теж не може існувати. У цьому контексті перспективним напрямом досліджень має стати знаходження інструментів гармонізації державної влади та народу. Це можливо зробити за рахунок організації державою мережі курсів, шкіл, які навчають громадянина, місцеві громади суспільному, державному мисленню. Функція держави – навчати народ зараз актуалізується у зв'язку зі стрімким розвитком інформаційної, інтелектуальної, економічної та інших сфер. Держава має очолити процеси приведення у відповідність вимогам сучасності, крім економіки, політики, екології, суспільне, державне мислення громадянина, народу.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Конституція України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-vr](http://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-vr).
2. Поняття місцевого самоврядування та його становлення в Україні ...[Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://pidruchniki.com/.../ponyattya\\_mistsewego\\_samovrya...](https://pidruchniki.com/.../ponyattya_mistsewego_samovrya...)
3. Вікіпедія. Замкнений цикл MRP [Електронний ресурс]: Режим доступу: – [uk.wikipedia.org](http://uk.wikipedia.org)).

4. Мартиненко В.Ф. Державне управління інвестиційним процесом в Україні: Монографія / В. Ф. Мартиненко. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 296 с.

5. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях: колект.моногр./ за заг.ред. Р.М.Плюща. – К.: РІДНА МОВА, 2016. – 808 с.

6. Правило завершенного цикла. Обсуждение на LiveInternet... [Електронний ресурс]:-Режим доступу: [liveinternet.ru/users/4061666/post195309319/](http://liveinternet.ru/users/4061666/post195309319/)

7. Паскаль Б. «Величие» и «ничтожество» человека. [Електронний ресурс].- Режим доступу:<https://www.e-reading.club/chapter.php>.

8. Мартиненко В.Ф. Розроблення, ухвалення і реалізація управлінських рішень в умовах формування інформаційної економіки /*Електронне наукове фахове видання* / Теорія і практика державного управління і місцевого самоврядування. Електронне наукове фахове видання. – Херсон, 2018. № 2. 14 с.

9. Мартиненко В. Ф. Розроблення, ухвалення й реалізація рішень публічного управління в контексті викликів сучасності викликів /*Електронне наукове фахове видання* / Теорія і практика державного управління і місцевого самоврядування. Електронне наукове фахове видання. – Херсон, 2018. № 1. 19 с.

10. Мартиненко В.Ф. Рушійні сили місцевого самоврядування (постановка проблеми). (Тези) «Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України»: мат-ли Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю у 2-х т. / Київ, 16 травня 2014 р. / за наук. ред. Ю.В.Ковбасюка, К.О.Ващенко, С.В. Загороднюка. – К. НАДУ, 2014. – т.1.244 с. (с.16-17).

## REFERENCES:

1. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]. (June 28, 1996). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from [zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-vr](http://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-vr) [in Ukrainian].

2. Poniattia mistsevoho samovriaduvannia ta yoho stanovlennia v Ukraini [The concept of local self-government and its formation in Ukraine]. (n.d.). Retrieved from [https://pidruchniki.com/81280/menedzhment/ponyattya\\_mistsevogo\\_samovriaduvannya\\_stanovlennya\\_ukrayini](https://pidruchniki.com/81280/menedzhment/ponyattya_mistsevogo_samovriaduvannya_stanovlennya_ukrayini) [in Ukrainian].

3. Zamknenyi tsykl MRP [Closed loop MRP]. (n.d.). *uk.wikipedia.org*. Retrieved from [https://uk.wikipedia.org/wiki/Замкнений\\_цикл\\_MRP](https://uk.wikipedia.org/wiki/Замкнений_цикл_MRP) [in Ukrainian].

4. Martynenko, V. F. (2005). *Derzhavne upravlinnia investytsiinym protsesom v Ukraini [State Administration of Investment Process in Ukraine]*. Kyiv: Vyd-vo NADU [in Ukrainian].

5. Pliushch, R. M. (Eds.). (2016). *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: yevointehratsiyni shliakh [Local Government in Ukraine: European Integration Path]*. Kyiv: RIDNA MOVA [in Ukrainian].

6. Pravilo zavershennoho tsikla [The rule of the completed cycle]. (n.d.). *www.improvement.ru*. Retrieved from <http://www.improvement.ru/zamетки/new/pauuu25062013.htm> [in Russian].

7. Paskal, B. (n.d.). «Velichie» i «nichtozhestoo» cheloveka [«Majesty» and «nothingness» of man]. Retrieved from [https://www.e-reading.club/chapter.php/1035523/21/Strelcova\\_-\\_Blez\\_Paskal.html](https://www.e-reading.club/chapter.php/1035523/21/Strelcova_-_Blez_Paskal.html) [in Russian].

8. Martynenko, V. F. (2018). Rozroblennia, ukhvalennia i realizatsiia upravlinskykh rishen v umovakh formuvannia informatsiinoi ekonomiky [Development, adoption and implementation of managerial decisions in the formation of an informative economy]. *Teoriia i praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia – Theory and practice of public administration and local self-government*, 2. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2018\\_2\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2018_2_21) [in Ukrainian].

9. Martynenko, V. F. (2018). Rozroblennia, ukhvalennia y realizatsiia rishen publicnoho upravlinnia v konteksti vyklykiv suchasnosti vyklykiv [Development, adoption and implementation of public administration decisions in the context of challenges of the modern challenges]. *Teoriia i praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia – Theory and practice of public administration and local self-government*, 1. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2018\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2018_1_6) [in Ukrainian].

10. Martynenko, V. F. (2014). Rushiini syly mistsevoho samovriaduvannia (postanovka problemy) [Local government driving forces (problem statement)]. Yu.V.Kovbasiuk, K.O.Vashchenko, S.V. Zahorodniuk (Eds.). *Mistseve samovriaduvannia – osnova staloho rozvytku Ukrainy – Local Self-Governance – The Basis for Sustainable Development of Ukraine: proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference on International Participation*. (pp. 16-17). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

**Сак Юрій Анатолійович,**

*аспірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: 066-196-10-20, e-mail: sua\_2018@ukr.net*

ORCID: 0000-0001-7397-2992

---

## **СУЧАСНІ ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Анотація.** У статті виокремлено шість основних напрямків політико-адміністративних реформ в провідних країнах ЄС: по-перше, інформатизація та дебюрократизація; по-друге, новий менеджеризм; по-третє, децентралізація; по-четверте, сервісне адміністрування; по-п'яте, «Good Governance»; по-шосте, реформування системи публічної служби. Інформатизація та дебюрократизація означають перехід від концепції класичної бюрократії, що спирається на ієрархічність і закритість системи управління, до нової інформаційної парадигми, заснованої на відкритих мережових структурах та управлінні за результатами. Новий менеджеризм передбачає запозичення передових розробок і основних принципів управління з бізнес-менеджменту, що передбачає сучасне уявлення про організацію як гнучку «балансуючу» систему, здатну адаптуватися до викликів зовнішнього середовища. Найбільш успішними ідеями цього напрямку стали «організаційна кібернетика», принцип управління за результатами, зниження мікроконтролю, активне матеріальне стимулювання праці та ін. Сервісне адміністрування або ідея адміністрації як звернення до сервісної служби – це нове розуміння державних органів як установ надання послуг громадянам. Децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг) полягає в тому, щоб спустити процес прийняття рішень на низові рівні – туди, де виникають проблеми. В основному «Good Governance» орієнтована на подолання таких недоліків нового державного менеджменту, як другорядність вирішення соціальних проблем і, як наслідок, підвищення рівня соціальної нерівності і бідності, особливо в країнах, що розвиваються; ерозія ролі держави і державних службовців в суспільних відносинах; акцент на універсальності пропонованих методів реформування замість обліку інституційного контексту кожної країни. Реформування системи публічної служби є основою політико-адміністративного реформування.

На даному етапі реформування системи публічного управління потрібно здійснити аудит результатів попередніх реформ, визначити їх недоліки, результати та з'ясувати можливі наступні шляхи удосконалення системи публічного управління. Наступним кроком є формування Концепції політико-адміністративного реформування системи публічного управління.

**Ключові слова:** реформування, публічне управління, децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, надання адміністративних послуг, оптимізація органів влади.

***Sak Yuriy Anatolievich,***

*postgraduate student of the Department of Public Administration of the Inter-regional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel. : 066-196-10-20, e-mail: sua\_2018@ukr.net*

*ORCID: 0000-0001-7397-2992*

---

## **MODERN WAYS OF IMPLEMENTATION OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE REFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION MANAGEMENT SYSTEM**

**Abstract.** The article identifies six main directions of political and administrative reforms in the leading EU countries: first, informatization and de-bureaucratization; and secondly, new managerialism; thirdly, decentralization; fourthly, service administration; fifth, «Good Governance»; sixthly, the reform of the public service system. Informatization and de-bureaucratization mean the transition from the concept of classical bureaucracy, based on the hierarchy and closedness of the management system, to a new information paradigm based on open network structures and management of results. The new management involves the borrowing of advanced developments and the basic principles of management in business management, which implies a modern view of the organization as a flexible «balancing» system that can adapt to the challenges of the external environment. The most successful ideas in this direction were «organizational cybernetics», the principle of managing the results, reducing microcontrol, active material incentives for labor, and others. Service administration or the idea of the administration as an appeal to the service is a new understanding of state bodies as service providers to citizens. Decentralization (de-concentration, outsourcing) is to lower the decision-making process at grass-roots levels – where problems arise. «Good Governance» is mainly aimed at overcoming such shortcomings in new state management as a secondary issue of solving

social problems and, as a result, increasing social inequality and poverty, especially in developing countries; erosion of the role of the state and civil servants in public relations; the emphasis on the universality of the proposed methods of reform rather than the institutional context of each country. Reforming the public service system is the basis of political and administrative reform.

At this stage of the reform of the public administration system, it is necessary to carry out an audit of the results of the previous reforms, identify their shortcomings, the results and find out the possible ways of improving the system of public administration. The next step is to formulate a Concept for political and administrative reform of the public administration system.

**Keywords:** reformation, public administration, decentralization, administrative-territorial structure, provision of administrative services, optimization of authorities.

**Постановка проблеми.** На даний час в Україні відбуваються процеси реформування системи публічного управління, публічної адміністрації, адміністративно-територіального устрою, здійснюються процеси модернізації системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Зазначені процеси носять іноді суперечливий та ситуативний характер та не спрямовані на формування цілісної системи публічного управління з урахуванням потреб сучасного суспільства та глобалізаційних світових викликів.

Тому виникла нагальна потреба у систематизації сучасних світових шляхів реформування системи публічного управління та виробленні ефективних шляхів реформування українського публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми політико-адміністративного реформування, реформування системи публічного управління, адміністративної реформи, територіального устрою,

реформування системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є предметом розгляду науковців з різних галузей знань, у тому числі, державного управління, політології, філософії, юриспруденції, економіки, соціології тощо.

Проблеми політико-адміністративного реформування системи публічного управління розглядають у своїх роботах такі українські та закордонні вчені як: В. Авер'янов, В. Бакуменко, Н. Гончарук, А. Колодій, В. Князев, В. Корженко, В. Луговий, Н. Нижник, О. Оболенський, М. Окландер, К. Райнхард, В. Ребкало, Д. Садлер, С. Серьогін, Л. Сморгунов, Ю. Сурмін, В. Комаровський, К. Полліт, К. Худа та ін.

Водночас, на даний час відсутні системні дослідження сучасних шляхів реалізації політико-адміністративного реформування системи публічного управління.

**Мета дослідження.** Метою дослідження є системний аналіз сучасних шляхів реалізації політико-адміні-

стративного реформування системи публічного управління.

### **Виклад основного матеріалу.**

Серед головних причин адміністративних реформ у провідних країнах світу можна виділити такі: масштабне поширення інноваційних управлінських технологій, які ще не достатньо задіяні у сфері державного управління. Перманентний розвиток інформаційно-комунікативних технологій вимагає серйозних структурних змін, пов'язаних із упровадженням інформаційних систем до сфери державного управління. Відставання організації державного управління, що намітилося, від управління в бізнесі приводить до необхідності модифікувати державний апарат за допомогою інноваційних бізнес-технологій; фінансові та економічні проблеми: зростання дефіциту державного бюджету, нестача ресурсів на сучасне забезпечення державного адміністрування, прагнення заощадити бюджетні кошти шляхом скорочення штатів і нецільових витрат за допомогою приватизації збиткових структурних ланок, а також на основі нових методів планування й контролю; соціальні та політичні проблеми: зростання в суспільстві соціальної апатії, незадоволення якістю сервісу й ефективністю роботи державних структур; прагнення до більшої демократизації й транспарентності сфери державного управління; боротьба з бюрократизмом: прагнення поставити під контроль зростання бюрократичного апарату, посилити боротьбу з корупцією, підвищити професіоналізм і компе-

тентність державних службовців, примножити мотивації ефективної діяльності, підвищити почуття відповідальності; структурно-функціональні проблеми: прагнення ліквідувати зайві посади та структури, створити «економічний і ефективний» державний апарат [1, с. 91].

Важливим методологічним питанням, що вимагає серйозної уваги перед початком реформ, є те, до якого типу належить країна з точки зору свободи маневру реформ. На думку експертів, свобода маневру означає присутність певної інституціональної сприйнятливості до реформ основних установ (що виражається в правових та історичних традиціях) і припускає здатність реформаторів покласти на основні важелі управління (оскільки традиції сильного єдиного адміністративного відомства й однопартійної більшості в парламенті, неоднорідність державного сектору та можливість змішаних міністерських і чиновницьких кар'єр). Додатковими важелями можуть бути невдоволення громадськості й тиск «мозкових центрів», що генерують ідеї реформ. Інституціональна сприйнятливість і важелі реформ визначають мобільність самого процесу реформування [2]. Слід зазначити, що важелів впливу на адміністративні інститути влади недостатньо, якщо свобода маневру обмежена, наприклад, внаслідок ряду чинників: не склалися традиції однопартійної більшості в парламенті; немає потужної агенції або інституту, що здатні перманентно проводити реформи; відсутній взаємозв'язок між кар'єрним зростанням вищих

чиновників і міністрів; діють чинники обмеження інституціональної сприйнятливості, оскільки недостатньо політично нейтральних постів вищої ланки, здатних стати опорою реформування [2].

Аналіз закордонного досвід у реформуванні системи публічного управління дає підстави виокремити шість основних напрямків політико-адміністративних реформ в провідних країнах ЄС: по-перше, інформатизація та дебіюрократизація; по-друге, новий менеджеризм; по-третє, децентралізація; по-четверте, сервісне адміністрування; по-п'яте, «Good Governance»; по-шосте, реформування системи публічної служби.

Тепер проаналізуємо сучасні шляхи удосконалення системи публічного управління.

1. Інформатизація та дебіюрократизація означають перехід від концепції класичної бюрократії («ідеальної бюрократії» М. Вебера), що спирається на ієрархічність і закритість системи управління, до нової інформаційної парадигми, заснованої на відкритих мережевих структурах та управлінні за результатами. Цей напрямок реформ сприяє переходу від «жорсткого» мислення класичної бюрократії до «м'якого» мислення сучасних державних менеджерів [3].

2. Новий менеджеризм передбачає запозичення передових розробок і основних принципів управління з бізнес-менеджменту, що передбачає сучасне уявлення про організацію як гнучку «балансуючу» систему, здатну адаптуватися до викликів зовнішнього се-

редовища. Найбільш успішними ідеями цього напрямку стали «організаційна кібернетика», принцип управління за результатами, зниження мікроконтролю, активне матеріальне стимулювання праці та ін. [4, с. 7].

Різні фахівці протягом 1990-2000-х рр. намагалися виділити основні принципи New Public Management. В цьому відношенні самої цитованої і авторитетної є робота Д. Осборна і Т. Геблера «Заново винаходячи управління: як дух підприємництва перетворює державний сектор». Згідно американським експертам, держава, організоване на менеджериальній засадах, як правило, виконує наступні функції [5, р. 19-20]:

1) розвиває конкуренцію між постачальниками суспільних послуг (як між організаціями державного сектора, так і між організаціями державного сектора і приватними компаніями);

2) розширює права громадян, передаючи функції контролю від бюрократичних структур на рівень місцевого самоврядування;

3) оцінює роботу закладів не за витратами (виконання бюджету), а за результатами;

4) керується в процесі здійснення діяльності, перш за все, цілями (місією), а не інструкціями;

5) перетворює платників податків в споживачів державних послуг, надаючи їм більш широкий вибір, зокрема, в сфері освіти, підвищення кваліфікації, рішення житлово-комунальних питань і т.д.;

6) приватизує, де це можливо, діяльність державних агентств,



тобто передає державні функції приватним організаціям, зазвичай за контрактом;

7) приділяє більше уваги «за-робляння» грошей, на відміну від традиційного їх розтрачання;

8) децентралізована управління, керуючись принципом кооперації;

9) воліє ринкові механізми управління, а не бюрократичні;

10) орієнтується не стільки на надання послуг, скільки на стимулювання вирішення виникаючих в суспільстві проблем усіма секторами – державним, приватним і некомерційним [5, р. 19-20].

3. Сервісне адміністрування або ідея адміністрації як звернення до сервісної служби – це нове розуміння державних органів як установ надання послуг громадянам. Воно передбачає:

- відкриття спеціалізованих служб допомоги населенню, що надають консультаційні послуги з питань надання державних послуг;

- створення електронної системи надання послуг, що полягає в розміщенні на офіційному сайті міністерств правил, вимог, порядку надання відповідних послуг, необхідних електронних бланків і інших супутніх документів;

- створення при кожному міністерстві служби контролю якості послуг, повноваженнями якої стали б: опитування населення, постійний моніторинг ступеня задоволеності населення послугами, які надаються, розробка та вдосконалення систем індикаторів оцінки якості послуг, аудит і розробка рекомендацій для підзвітних відомств [6, с. 172].

4. Децентралізація (деконцентрація, аутсорсинг) полягає в тому, щоб спустити процес прийняття рішень на низові рівні – туди, де виникають проблеми. При цьому територіальна децентралізація (деконцентрація) означає передачу повноважень від центру на регіональний і місцевий рівень, від центральних органів – їх територіальним представництвом. Можливо також делегування повноважень в рамках однієї організації з верхніх на нижні рівні управління. Аутсорсинг передбачає передачу державних функцій приватним організаціям за допомогою контрактної системи. Функціональна децентралізація спрямована на створення спеціальних напівавтономних державних агентств, які беруть на себе більшу частину сервісних функцій і діють на основі угод з центральними відомствами [6, с. 171].

5. Недоліки менеджерально-го підходу до державного управління спровокували появу нової управлінської моделі, яка отримала назву «Good Governance», або «гідне управління» [7]. В основному нова парадигма орієнтована на подолання таких недоліків нового державного менеджменту, як дургорядність вирішення соціальних проблем і, як наслідок, підвищення рівня соціальної нерівності і бідності, особливо в країнах, що розвиваються; ерозія ролі держави і державних службовців в суспільних відносинах; акцент на універсальності пропонованих методів реформування замість обліку інституційного контексту кожної країни.

У Програмі ООН основними принципами Good Governance, які поширюються на всіх учасників політичного процесу, є наступні [8]:

- 1) участь у прийнятті державних рішень;
- 2) консенсус при ухваленні рішень;
- 3) стратегічне бачення;
- 4) зворотний зв'язок;
- 5) ефективність при проведенні державної політики;
- 6) відповідальність всіх учасників процесу;
- 7) прозорість;
- 8) рівноправність;
- 9) верховенство закону [8].

Ці принципи можна об'єднати в кілька груп. Це легітимація і право голосу (участь і консенсус); стратегічна лінія (стратегічне бачення); результативність (зворотний зв'язок і ефективність); відповідальність (відповідальність і прозорість); справедливість (рівноправність і верховенство закону). Звернемо увагу, що серед принципів, визначених у Програмі ООН, зустрічаються базові елементи нового державного менеджменту, які відображені в групах «стратегічна лінія» і «результативність» і частково в групі «відповідальність». Дві інші групи – «легітимація і право голосу» і «справедливість» – є відмінними принципами Good Governance і засновані на правах людини і широкому громадському участі. В рамках цієї моделі змінюється ставлення до надання державних послуг, одержувачами яких тепер є дві зацікавлені сторони державної політики: громадянин і користувач. Крім того, невідділь-

ним компонентом надання послуг стають інструменти маркетингу, що враховує очікування споживача, і інструменти спільного виробництва послуг державою, бізнесом і суспільством. Good Governance надає великого значення просуванню комп'ютеризації урядових процесів і переходу до повністю цифрових операцій [7].

Як і будь-яка інша управлінська модель, Good Governance не позбавлена недоліків. По-перше, для того щоб забезпечити широку участь суспільства в прийнятті державних рішень, уряду необхідно інвестувати час і ресурси в організацію інституційних рамок подібних процесів. І навіть за умови забезпечення останніх, як правило, залишається не вирішеним технічне питання про найбільш повне представництво товариства в процес прийняття державних рішень. Додамо до цього тимчасові і організаційні витрати державних структур на подальшу обробку отриманих від громадян пропозицій [9, р. 2].

По-друге, громадські консультації вимагають істотних витрат часу. Саме тому в довіднику ОЕСР «Громадяни як партнери» позначена група принципів під назвою «час», який має на увазі «початок громадських консультацій та активного обговорення питань настільки рано, наскільки це можливо» [10]. У контексті цієї групи принципів можливі два негативні сценарії: 1) брак часу для проведення якісних громадських консультацій, заслуховування різних позицій і прийняття рішень; 2) відсутність достатньої інформації про

проблему в зв'язку з необхідністю початку процедури обговорення задовго до прийняття остаточного рішення [9].

По-третє, позиціонування суспільства як повноцінного учасника державного управління може спровокувати масове невдоволення в разі схвалення тих рішень, які не вигідні для тієї чи іншої групи. Відповідно, соціальні групи повинні бути готові до прийняття будь-яких результатів публічних обговорень [11].

По-четверте, оскільки Good Governance передбачає прозорість і оптимальний доступ суспільства до інформації, то з'являється технічна проблема забезпечення такого доступу для окремих категорій громадян. Слід звернути увагу, що етнічні меншини, інваліди, жителі віддалених територій навіть при наявності їх бажання можуть бути виключені з процесів не тільки обговорення, але і забезпечення інформацією з багатьох важливих питань [11].

Нарешті, інтеграція моделі «Good Governance» в систему державного управління вимагає відповідного інституційного контексту, що включає комплекс елементів у вигляді зрілого громадянського суспільства і комерційного сектора, здатного поряд з державою сформулювати активні політичні мережі партнерства і співпраці при прийнятті управлінських рішень, а також професійного та відповідального бюрократичного апарату, який ефективно виконує прийняті рішення. Крім цих факторів особливе значення має історичний і культурний контекст, що враховує ступінь розвиненості демокра-

тичної традиції та культури політичної участі суспільства. Розвиток теорії і практики Good Governance йде паралельно, на відміну від нового державного менеджменту, коли теорія була сформульована за підсумками проведених адміністративних реформ [11].

6. На нашу думку, до зазначених вище етапів реформування системи публічного управління слід віднести реформування системи публічної служби як основи політико-адміністративного реформування.

Розвиток концепції управління в сучасних умовах і як здійснення демократичних свобод на національному та глобальному рівнях управління пов'язаний із реалізацією завдань стійкого людського розвитку, обов'язковою умовою досягнення якого є захист прав та свобод людини. Для державних інституцій найважливішим у цьому контексті є не тільки забезпечення і захист прав людини, а й забезпечення їх непорушення саме державними органами. Така постановка питання вимагає зміни парадигми державного управління та зміни суспільного мислення з акцентом на правову основу функціонування суспільства і влади та демократизацію останньої [12]. Адже корупція, як іржа, роз'їдає владні інституції в усіх гілках влади, на всіх рівнях управління, практично у всіх країнах, тільки у різному обсязі. Логічний ланцюг демонструє взаємозалежність: антикорупційні заходи на основі забезпечення права на доступ до інформації, прозорості та відповідальності управ-

лінських практик і забезпечення права участі в них і права вибору для кожного громадянина суттєво впливають і навіть обумовлюють ефективність державного управління. Своєю чергою, права людини можливо реалізувати тільки за умови ефективного врядування, що є важливою його гарантією. Основні компоненти підходу, заснованого на правах людини, можуть бути досягнуті лише за допомогою, зокрема, ефективної державної адміністрації. Йдеться саме про:

- участь громадськості та прозорість у процесі прийняття управлінських рішень: участь в управлінському процесі, як і в процесах розвитку на загал, є правом людини, що зобов'язує державу й інших учасників політичних та адміністративних дій створювати сприятливі умови для участі всіх зацікавлених сторін;

- недискримінацію як рівність перед законом та на особистісному рівні, що є ключовими складовими для розвитку суспільства та подолання бідності;

- посилення повноважень: забезпечення простим людям можливостей здійснювати свої права через використання таких інструментів, як юридичні та політичні дії;

- підзвітність суб'єктів, які здійснюють владні повноваження: державні та приватні установи, суб'єкти підприємництва повинні бути відповідальними перед громадськістю, насамперед щодо бідних людей, зокрема, що стосується заохочення, захисту та дотримання прав людини та відповідальності за їх порушення [13, с. 84-85].

Оскільки підхід, що ґрунтується на правах людини, спрямований на розвиток не лише можливостей вимагати та здійснювати свої права для їх носіїв, але й обов'язків влади виконувати зобов'язання забезпечення та захисту прав людини. Це посилює тиск на державну адміністрацію, спрямований на надання допомоги бідним та маргіналізованим групам населення, інтереси яких теж повинні бути в центрі політики та стратегій розвитку.

Наслідки глобалізації та перспективи глобального розвитку сприяють зосередженню уваги на ролі в них органів державного управління. Попри можливість слугувати інтеграції країн і людей, глобалізація продемонструвала здатність маргіналізувати значну частину населення. Це характерно не тільки для бідних країн, але й для розвинених, де частина населення не може впоратись з викликами розвитку ринку праці, не встигає освоювати нові технології і переходить в асоціальні стани. Пошук шляхів виходу з такої ситуації призводить уряди до зусиль, спрямованих на зменшення розриву між найбіднішими та найбагатшими мешканцями країн світу. Такі зусилля вимагають підтримки громадян, що знову призводить до вимог прозорості законотворчої й управлінської діяльності, участі всіх зацікавлених сторін у політичних дебатах, підзвітності органів влади та самоврядування, ефективного використання їх кадрових ресурсів.

Важливим питанням щодо реалізації політико-адміністративного реформування системи публічного

управління є оцінювання результатів етапів реформ. З одного боку, програми політико-адміністративних реформ пов'язані зі специфічними управлінськими проблемами, серед іншого, з часто зустрічається єдністю суб'єкта та об'єкта втручання, з тим фактом, що метою втручання є, перш за все, політико-адміністративна система, а також із значущістю визначають ідей і дискурсів з приводу реформи, які часто (з політичної точки зору) мають більше значення, ніж проведення конкретних заходів [14, с. 330; 15, с. 22]. Наслідком всього цього для аналізу впливу адміністративних реформ є те, що він, на відміну від оцінки секторальних політик, має більшою мірою комплексну побудову [16]. Таким чином, дослідження впливів в сфері адміністративних реформ переважно розглядають інституціональні зміни (наприклад, нові організаційні структури), але не повинні зупинятися на першому етапі аналізу. Явно менше емпіричних даних є для оцінки реальних впливів при проведенні заходів реформи (другий аналітичний етап), тобто конкретного поліпшення або погіршення результатів діяльності адміністративних органів (наприклад, швидкості здійснення процесів, скорочення витрат), які є безпосереднім ефектом проведених реформують заходів. Найменш розвиненим є дослідження кінцевих ефектів (outcome effects) адміністративної реформи (третій етап), яке відноситься до змін у навколишньому середовищі політико-адміністративної системи (на-

приклад, залучення на територію фірм, скорочення безробіття тощо) і характеризуються, відповідно, комплексними зв'язками між різними змінними [17].

Спираючись на відому з «класичних» принципів політичного аналізу модель входу – Виходу (input -output) політико-адміністративної системи [18, с. 112], засновану на загальній теорії систем і використовувалася також в інституційних дослідженнях і при аналізі демократичних процесів [19-20], можна виділити два основних виміри впливів адміністративної реформи: ефекти в сфері легітимності «входів» і ефекти в сфері легітимності «виходів». У той час як легітимація «входів» описує вимір участі і представництва громадян за допомогою відкритих для них в рамках демократичних процесів можливостей, легітимація «виходів» охоплює якість, дієвість та ефективність виконання завдань. Поряд з цими критеріями встановлюється третій вимір, орієнтоване на процес діяльності, яке концептуально спирається на аргументацію, пов'язану з рухом всіх компонентів, що надходять через «входи» і перетворюються в продукти «виходу» в рамках процесів, що відбуваються всередині системи [21-22]. В даному випадку мова йде про діяльність по вертикальній і горизонтальній координації, що складається у взаємодії різних стейкхолдерів – учасників процесу прийняття і виконання рішень. На цій основі можна виділити три основні виміри як основу порів-

няльних досліджень політико-адміністративних впливів [21-22]:

- впливу в сфері «легітимації виходу»: ефективність, дієвість, продуктивність;

- впливу в сфері «управління і координації»: вертикальна і горизонтальна координація, формування або усунення зв'язків в адміністративній структурі;

- впливу в сфері «легітимації входу»: демократичний контроль, політична відповідальність, участь, прозорість.

На даному етапі реформування системи публічного управління потрібно здійснити аудит результатів попередніх реформ, визначити їх недоліки, результати та з'ясувати можливі наступні шляхи удосконалення системи публічного управління.

Наступним кроком є формування Концепції політико-адміністративного реформування системи публічного управління, де визначити:

1. Основні дефініції, цілі, завдання Концепції.

Політико-адміністративне реформування – це система механізмів державного управління, спрямованих на оптимізацію системи органів державної влади та їх раціональний розподіл; оптимізацію кількості державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування; формування системи надання ефективних адміністративних послуг населенню країни; розбудову системи місцевого самоврядування; забезпечення добробуту населення країни.

2. Виокремити базових етапів реформування системи публічного управління:

- 2.1. Реформування системи публічної служби.

- 2.2. Реформування адміністративно-територіального устрою.

- 2.3. Децентралізація.

- 2.4. Формування сервісної держави.

- 2.5. Реформування основних сфер життєдіяльності суспільства (судова реформа, медична реформа, пенсійна реформа, реформа збройних сил тощо)

3. Можливі результати, ризики реалізації.

4. Виконавців кожного етапу, визначеного у Концепції.

5. Основні етапи аудиту та оцінювання реалізації Концепції.

6. Шляхи корегування етапів реалізації концепції.

7. Аналіз досягнутих результатів та їх корегування.

**Висновки.** У статті проаналізовано шість основних напрямків політико-адміністративних реформ в провідних країнах ЄС, зокрема: по-перше, інформатизація та дебіюрократизація; по-друге, новий менеджеризм; по-третє, децентралізація; по-четверте, сервісне адміністрування; по-п'яте, «Good Governance»; по-шосте, реформування системи публічної служби. Запропоновано прийняти Концепції політико-адміністративного реформування системи публічного управління.

*У перспективі подальших розвідок передбачається здійснити аналіз закордонного досвіду з реформування системи публічного управління, виокремити закономірності розвитку реформування за кордоном.*

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Головін Р. Адміністративні реформи провідних країн світу як механізм державного антикризового управління. *Вісник НАДУ*. 2014. № 1. С. 89-96.
2. Звіт Європейської Комісії. URL: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/economic\\_analysis/docs/financial\\_integration\\_reports/20120426-efsir\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/economic_analysis/docs/financial_integration_reports/20120426-efsir_en.pdf)
3. Kearney R.C., Hays S.W. Reinventing Government. The New Public Management and Civil Service Systems in International Perspective. The Danger of Throwing the Baby out with the Bathwater. *Review of Public Personnel Administration*. 1998. vol. XVIII. № 4.
4. Грэй Э., Дженкинс Б. От государственного управления к государственному менеджменту: переоценка переворота. *Государственная служба. Проблемы реформирования. Зарубежный опыт*. 1995. Вып. 8. С. 7-12.
5. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. N.Y., 1993.
6. Барч У. Возможности внедрения зарубежного опыта в условиях России. *Государственная служба*. 2007. № 6. с. 170-180.
7. The Good Governance Standard for Public Services. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/Good\\_Gov\\_StandardPS\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/Good_Gov_StandardPS_en.pdf) (дата обращения: 20.04.2014).
8. UNDP. Governance for Sustainable Human Development. Jan., 1997. URL: <http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN-2.PDF> (дата обращения: 20.04.2014).
9. Caddy J. Why Citizens Are Central to Good Governance. *The OECD Observer*. 2001. № 229.
10. 9Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making / ed. by M. Gramberger. Paris, 2001.
11. Argynades D. Good Governance. Professionalism, Ethics and Responsibility. *International Review of Administrative Sciences*. 2006. № 72.
12. The European Administrative Space: Governance in Diversity. *Annual Conference of the European Group of Public Administration (EGPA), September 2002, the University of Potsdam*. URL : <http://www.uni-potsdam.de/egpa2002>.
13. Шаповалова І. Сучасні тенденції у реформуванні державного управління: зарубіжний досвід для України. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3 (52). Ч. 1. С. 81-88.
14. Jann W. Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik. *Verwaltungsmodernisierung und PolicyForschung / Schroter E. (Hrsg.) Empirische Policy und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*. Opladen : Springer, 2001.
15. Benz A. Institutionentheorie und Institutionenpolitik // Benz, A., Siedentopf, J. H., Sommermann, K.-P. (Hrsg.) *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift fur Klaus Konig zum 70. Geburtstag*. Berlin : Duncker & Humblot, 2004.
16. Wollmann H. Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und – defizit // Stockmann, R. (Hrsg.) *Evaluationsforschung*. Opladen : Springer, 2000a.
17. Kuhlmann S. Die Evaluation von Institutionenpolitik in Deutschland. *Verwaltungsmodernisierung und Wirkungsanalyse im federalen System*

// Widmer T., Beywl W., Carlo F. (Hrsg.) Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.

18. Easton D. A. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1965.

19. Scharpf F. W. Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a. M. New York : Campus Verlag, 1999.

20. Scharpf F. W. Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen : Springer, 2000

21. Zürn M. Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt a. M. : Suhrkamp Verlag, 1998.

22. Zürn M. Democratic Governance Beyond the Nation-State. The EU and Other International Institutions . *European Journal of International Relations*. 2000. Vol. 6. N 2. P. 183–221.

## REFERENCES:

1. Holovin R. (2014) Administrativni reformy providnykh krain svitu yak mekhanizm derzhavnogo antykrizovoho upravlinnia [Administrative reforms of the leading countries of the world as a mechanism of state crisis management]. *Visnyk NADU*, 1, 89-96. [in Ukrainian].

2. Zvit Yevropeiskoi Komisii [Report of the European Commission]. Retrieved from: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/economic\\_analysis/docs/financial\\_integration\\_reports/20120426-efsir\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/economic_analysis/docs/financial_integration_reports/20120426-efsir_en.pdf) [in Ukrainian].

3. Kearney R.C., Hays S.W. (1998) Reinventing Government. The New Public Management and Civil Service Systems in International Perspective. The Danger of Throwing the Baby

out with the Bathwater. *Review of Public Personnel Administration*, XVIII, № 4.

4. Gre`j E`, Dzhenkins B. (1995) Ot gosudarstvennogo upravleniya k gosudarstvennomu menedzhmentu: pereocenzka perevorota. [From public administration to public management: reevaluation of the coup]. *Gosudarstvennaya sluzhba. Problemy reformirovaniya. Zarubezhnyj opyt*, 8, 7-12 [in Russian].

5. Osborne D., Gaebler T. (1993) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. N.Y.

6. Barch U. (2007) Vozmozhnosty vnedreniya zarubezhnogo opyta v uslovyakh Rossyy [The possibility of introducing foreign experience in the conditions of Russia.]. *Hosudarstvennaia sluzhba*, 6, 170-180 [in Russian].

7. The Good Governance Standard for Public Services. Retrieved from: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/Good\\_Gov\\_StandardPS\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/Good_Gov_StandardPS_en.pdf).

8. UNDP. Governance for Sustainable Human Development. Jan., 1997. Retrieved from: <http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN-2.PDF>.

9. Caddy J. (2001) Why Citizens Are Central to Good Governance. *The OECD Observer*, 229.

10. Citizens as Partners. (2001) OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making / ed. by M. Gramberger. Paris.

11. Argynades D. (2006) Good Governance. Professionalism, Ethics and Responsibility. *International Review of Administrative Sciences*, 72.



12. The European Administrative Space: Governance in Diversity. *Annual Conference of the European Group of Public Administration (EGPA), September 2002, the University of Potsdam*. Retrieved from: <http://www.uni-potsdam.de/egpa2002>.
13. Shapovalova I. (2017) Suchasni tendentsii u reformuvanni derzhavnoho upravlinnia: zarubizhnyi dosvid dlia Ukrainy [Contemporary trends in the reform of public administration: foreign experience for Ukrain]. *Efektynist derzhavnoho upravlinnia*, 3 (52), 81-88 [in Ukrainian].
14. Jann W. (2001) Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik. *Verwaltungsmodernisierung und PolicyForschung* / Schroter E. (Hrsg.) Empirische Policy und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen : Springer.
15. Benz A. (2004) Institutionentheorie und Institutionenpolitik / Benz, A., Siedentopf, J. H., Sommermann, K.-P. (Hrsg.) Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag. Berlin : Duncker & Humblot.
16. Wollmann H. (2000) Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotenzial und –defizit / Stockmann, R. (Hrsg.) Evaluationsforschung. Opladen : Springer.
17. Kuhlmann S. (2009) Die Evaluation von Institutionenpolitik in Deutschland. *Verwaltungsmodernisierung und Wirkungsanalyse im föderalen System* / Widmer T., Beywl W., Carlo F. (Hrsg.) Evaluation. Ein systematisches Handbuch. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.
18. Easton D. A. A. (1965) Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs : Prentice-Hall.
19. Scharpf F. W. (1999) Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt a. M. New York : Campus Verlag.
20. Scharpf F. W. (2000) Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen : Springer.
21. Zürn M. (1998) Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt a. M. : Suhrkamp Verlag.
22. Zürn M. (2000) Democratic Governance Beyond the Nation-State. The EU and Other International Institutions . *European Journal of International Relations*, 6, 2, 183–221.

**Тодорова Ольга Леонтіївна,**

*кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри публічного управління та регіоналістики, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при президенті України, 65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22, тел.: (097) 755-57-32, e-mail: kovichuk1987@gmail.com*

ORCID: 0000-0001-8065-9080

---

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЯК ВИД БАГАТОРІВНЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

**Анотація:** Обґрунтовано, що Україна, як і чимало інших держав, доповнила діяльність з формування та реалізації державної політики за галузями більш цілеспрямованим індивідуальним підходом до кожного регіону – регіональною політикою або політикою регіонального розвитку, намагаючись розв'язати конкретні регіональні проблеми та активно співпрацювати з громадянами та інституціями регіону.

Зосереджено увагу, що на відміну від галузевих політик, регіональна, перш за все, має орієнтуватися на просторовий ефект певних політичних дій і заходів, програм та бюджетів, слугувати певним фільтром, крізь який окремі види політики спрямовуються на конкретні території для досягнення оптимального (позитивного) ефекту і компліментарності заходів.

Визначено, що об'єктами політики регіонального розвитку є територіальні утворення, які слід розглядати як системи певного підпорядкування, в межах яких здійснюються державне управління та місцеве самоврядування. Суб'єктами її виступають центральні, регіональні та місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які виходячи зі своєї компетенції вирішують питання, пов'язані з соціально-економічним розвитком регіонів. При цьому, в статті наголошено на складність території як об'єкта управління, а отже, на шляху до збалансованого, планомірного розвитку регіонів та окремих територій зростає роль орієнтації на децентралізацію влади та партнерство між різними її рівнями і гілками, а також приватним і неурядовим секторами. Відтак, підкреслено, що повноцінними учасниками процесів якісних територіальних перетворень, а відповідно і суб'єктами регіонального розвитку, є комерційні підприємства і некомерційні організації, а також окремі громадяни. Автором звернуто увагу, що ця особливість виводить державну політику регіонального розвитку за рамки суто адміністративних процесів – у площину публічно-

сті. Спостерігається певна трансформація державної політики регіонального розвитку в багаторівневу публічну політику.

Констатовано необхідність інституціоналізації публічності як принципу організації демократичного політичного процесу опрацювання й прийняття владою суспільно значущих рішень.

Наголошено на зміщенні констант від централізованого управління та регулювання до багатополісного та багаторівневого, для якого є характерним наявність багатьох рівнів і центрів діяльності, високий ступінь незалежності між численними акторами з різними інтересами, що зумовлює потребу у визначенні процедур у публічній діяльності.

Зроблено висновок, що в умовах децентралізованих публічно-владних відносин саме сіткова (мережева) модель взаємодії суб'єктів влади та суспільства формує довіру між інституціональними суб'єктами та корпоративний інтерес всіх учасників та є найбільш оптимальною в процесі формування та реалізації політики регіонального розвитку.

**Ключові слова:** регіональний розвиток, публічність, багаторівневе управління, суб'єкти регіонального розвитку, публічно-владні відносини, мережева модель взаємодії.

***Todorova Olha Leontiivna,***

*PhD in Public Administration, Senior Lecturer of the Department of Public Administration and Regional Studies, Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 65009, 22, Henuezka Str., Odesa, (097) 755-57-32, e-mail: kovichuk1987@gmail.com*

*ORCID: 0000-0001-8065-9080*

---

## **STATE POLICY OF REGIONAL DEVELOPMENT AS A TYPE OF MULTI-LEVEL PUBLIC POLICY**

**Abstract:** In the article was substantiated that Ukraine, as well as many other states, supplemented the activities on the formation and implementation of state policy by industry with a more focused individual approach to each region – regional policy or regional development policy, trying to solve specific regional problems and actively cooperate with citizens and institutions the region.

The focus is that, unlike sectoral policies, the regional must first focus on the spatial effects of certain political actions and measures, programs and budgets, serve as a specific filter, through which certain types of policies are directed to specific territories to achieve optimal (positive) effect and complementarity of activities.

It was determined that the objects of regional development policy are territorial entities, which should be considered as systems of certain subordination, within which the state administration and local self-government are carried out. Its subjects are central, regional and local bodies of state executive power and bodies of local self-government, which, based on their competence, solve issues related to the socio-economic development of the regions. At the same time, the article emphasizes the complexity of the territory as an object of management, and therefore, the role of focusing on the decentralization of power and the partnership between its various levels and branches, as well as private and non-governmental sectors, is increasing on the way to balanced, planned development of regions and separate territories. Therefore, it is emphasized that the full participants in the processes of qualitative territorial transformations, and accordingly, the subjects of regional development, are commercial enterprises and non-profit organizations, as well as individual citizens. The author draws attention to the fact that this feature brings the state policy of regional development beyond purely administrative processes – to the level of publicity. There is a certain transformation of the state policy of regional development into a multilevel public policy.

The necessity of institutionalization of publicity as a principle of organization of the democratic political process of elaboration and adoption by the authorities of socially significant decisions is stated.

The shift of constants from centralized management and regulation to multi-polar and multi-level, which is characterized by the presence of many levels and centers of activity, high degree of independence between numerous actors with different interests, which necessitates the definition of procedures in public activities.

It was concluded that in the conditions of decentralized public-power relations, the network model of the interaction of the subjects of power and society forms the trust between the institutional actors and the corporate interest of all participants and is the most optimal in the process of formation and implementation of the policy of regional development.

**Keywords:** regional development, publicity, multilevel governance, subjects of regional development, public-power relations, network model of interaction.

**Постановка проблеми.** Народження регіональної політики як напряму національної політики держави припадає на 30-ті роки ХХ ст. Спочатку європейська (як і американська чи австралійська) регіональна політика сприймалася як інструмент згладжування

надмірних диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів, в основному за рахунок перерозподіляючих грантів та субсидій регіонам і територіям, котрі мають певні проблеми розвитку. Однак із часом цілі регіональної політики змінилися і стали більш

багатогранними. Виникли нова парадигма регіональної політики і нові принципи, які орієнтуються на децентралізацію влади та партнерство між різними її рівнями й гілками, а також партнерство із приватним і неурядовим секторами. Відтак, роль регіональної політики, як однієї з важливих складових у системі державної політики, зростає, а заодно зростає й глибина залучення місцевих та регіональних суб'єктів до вироблення і реалізації цієї політики.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Дослідження питання політики регіонального розвитку як виду багаторівневої публічної політики, викладене в межах даної статті, базується на положеннях праць вітчизняних та зарубіжних науковців, таких як: Т. Безверхнюк, Ю. Габермас, М. Лендбел, М. Мколайчук, П. Надолішній, С. Саханенко, М. Тур, А. Ткачук, В. Філіпчук, Ю. Шаров, L. Hooghe, G. Marks, C. Nuur та ін

**Формулювання цілей (мети) статті.** Мета статті полягає у вивченні особливостей регіональної політики як напряму державної політики та узагальненні основних засад державної політики регіонального розвитку як виду багаторівневої публічної політики.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Практика регіональної політики країн Європейського Союзу показала, що її ефективність в умовах глобалізації та інформатизації не може бути досягнута лише на основі зусиль держави як єдиного центру прийняття рішень та суто ринкових методів регулювання регіональних процесів. З огляду

на це в Західній Європі, починаючи з 1970-х рр. минулого століття, поширилася концепція так званого «третього шляху», яка започаткувала формування нової парадигми. Її зазвичай називають новим регіоналізмом, в окремих випадках деякі вітчизняні дослідники – парадигмою регіонального саморозвитку, зокрема і з застосуванням ринкових механізмів концепції «полосів зростання». Підставою для такої назви є те, що цілеутворюючою основою розвитку стають інтереси регіонів, а відповідальність за цей процес покладається на місцеві органи влади [1, с. 67].

Так, здебільшого, державна політика визначається, планується, формується та здійснюється на рівні країни на основі державних інвестиційних ресурсів, що ними розпоряджаються загальнодержавні міністерства. Міністерства ж, забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [2]. При цьому, повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

Об'єктивними передумовами політики регіонального розвитку виступає структурна неоднорідність території в природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному та етнічному аспектах, у зв'язку з чим будь-які дії слід проводити з урахуванням інтересів і особливостей регіонів.

Саме тому, упродовж певного часу, Україна, як і чимало інших держав доповнили цю діяльність

більш цілеспрямованим індивідуальним підходом до кожного регіону – регіональною політикою або політикою регіонального розвитку, намагаючись розв'язати конкретні регіональні проблеми та активно співпрацювати з громадянами та інституціями регіону. Крім того, багато урядів намагаються поліпшувати координацію всіх державних інвестицій на субнаціональному (зазвичай регіональному) рівні для підвищення їхньої дієвості. До того ж різні країни тепер частіше, ніж у минулому, усвідомлюють, наскільки різни можуть бути рівні розвитку регіонів та окремих територій, а отже, приділяють більше уваги усуненню відповідних диспропорцій.

На відміну від галузевих політик, регіональна, перш за все, має орієнтуватися на просторовий ефект певних політичних дій і заходів, програм та бюджетів, слугувати певним фільтром, крізь який окремі види політики спрямовуються на конкретні території для досягнення оптимального (позитивного) ефекту і компліментарності заходів. Державна регіональна політика – це політика синергії, яка при правильному плануванні й реалізації забезпечує ефект набагато вищий, ніж ефект від суми окремих заходів галузевих політик.

Сьогодні в кожному регіоні розробляються регіональні стратегії розвитку та програми, метою яких є визначення довгострокових цілей розвитку, параметрів прогнозних змін, в межах чинної Державної стратегії регіонального розвитку та, орієнтуючись на місцеві особливості. Вони передбачають

конкретні дії регіональної влади та задають параметри для функціонування решти акторів, прямо чи опосередковано залучених до процесів регіонального розвитку, в розрізі пріоритетних для регіонів сфер економічної діяльності, з метою досягнення бажаних прогнозних орієнтирів.

Об'єктами такої політики регіонального розвитку є територіальні утворення, які слід розглядати як системи певного підпорядкування, в межах яких здійснюються державне управління та місцеве самоврядування. Суб'єктами її виступають центральні, регіональні та місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які виходячи зі своєї компетенції вирішують питання, пов'язані з соціально-економічним розвитком регіонів. Повноцінними учасниками процесів якісних територіальних перетворень, а відповідно і суб'єктами регіонального розвитку, крім зазначених вище, є комерційні підприємства і некомерційні організації, а також окремі громадяни. Саме ця особливість виводить державну політику регіонального розвитку за рамки суто адміністративних процесів – у площину публічності.

При цьому один з основоположних дослідників категорії публічності – Ю. Габермас у роботі «Структурні перетворення в сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство» [3] (1962р.) у цьому понятті поєднує кілька змістовних наповнень: по-перше, публічність інтерпретується як відкритість, спосіб нетаємного (неприхованого) ви-

словлювання думки; по-друге, публічність – як громадськість (публікум) – специфічний соціальний суб'єкт; І нарешті, публічність – як віртуальний простір резонування суб'єктів публічної дії – публічна сфера (простір).

Виходячи з вищевикладеного, погоджуємося з думкою М.Г. Тура, що закріплення інституту публічності має відбуватися у таких чотирьох іпостасях цього інституту. По-перше, – публічності як принципу організації демократичного політичного процесу опрацювання й прийняття владою суспільно значущих рішень. По-друге, публічності як публікуму (громадськості) – різноманітних об'єднань громадян, структур громадянського суспільства, що в комунікативному процесі обговорюють нагальні теми. По-третє, публічність як трансцендентальний комунікативний вимір суспільного життя, певна сфера відкритості із своїми структурами, наприклад ЗМІ, в якому розгортається комунікативна взаємодія суб'єктів публічності. І нарешті, по-четверте, публічність як комунікативний простір між громадянською сферою приватності, з одного боку, і офіційною сферою держави, з іншого. Отже, головними критеріями публічності (публічної політики) слід вважати: прозорість діяльності владних органів, наявність діалогу між політичними суб'єктами, відкритість політичного процесу, реальна політична конкуренція політичних інтересів (позицій) в умовах політичного плюралізму в суспільстві, перманентна комунікація між громадськістю і владою [4].

Таким чином, можемо констатувати необхідність інституціоналізації публічності як принципу організації демократичного політичного процесу опрацювання й прийняття владою суспільно значущих рішень. Це дає можливість стверджувати, що державна політика регіонального розвитку – вид публічної політики, як такої, що розробляється і реалізується не тільки виключно органами державної влади (так званий «вертикальний вимір»), а й у «горизонтальному вимірі» політичного процесу.

Вертикальна складова процесу здійснення публічної політики відображає її когерентність, ієрархічність та інструментальність [5]. Горизонтальна складова доповнює вертикальну, акцентуючи увагу на зв'язках між акторами політики, які визначають набір можливих її варіантів. Саме горизонтальна площа має радикально вплинути на визначення предмета політики та на впровадження політичних рішень. Присутність горизонтальної складової – різних державних, недержавних та громадських інституцій з різних галузей економіки та суспільного життя, груп незалежних експертів, громадських та міжнародних організацій, представників бізнесових кіл, що конкурують за доступ до ресурсів, цільових груп політики, дає змогу визначити цілі, засоби оцінювання та впровадження публічної регіональної політики, що будуть відповідати суспільним потребам та регіональним, а також державним інтересам (див. рис. 1).

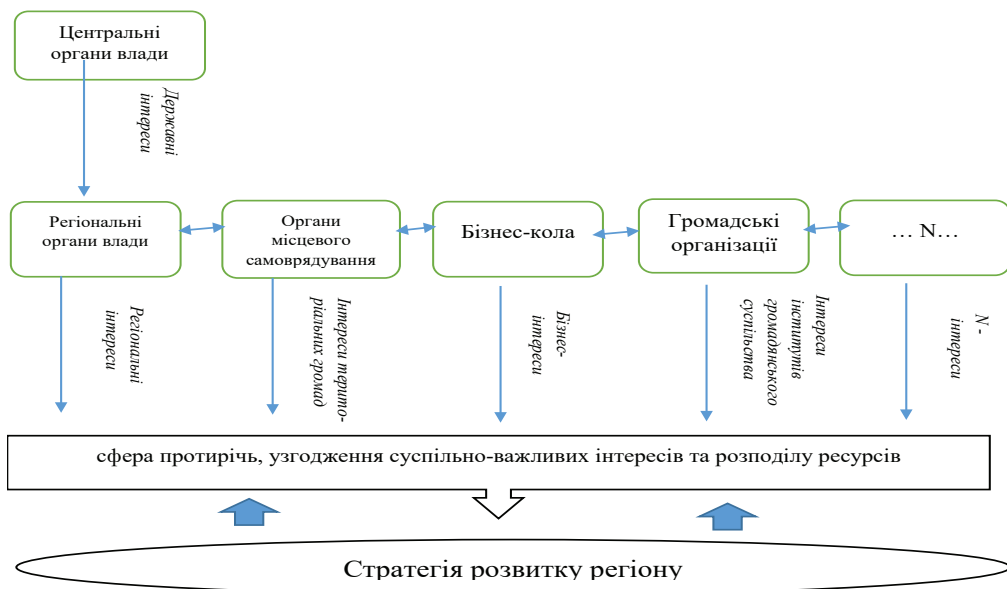


Рис. 1. Державна політика регіонального розвитку як вид публічної політики (Розроблено автором за джерелом [5])

Перетворення системи, здійснення публічної політики в Україні повинні привести до формування нової системи управління суспільним життям, яка буде залучати до її процесу тих ключових гравців, які утворюють горизонтальну складову. Погоджуємось із колективом науковців (С.О. Телешун, О.Р. Титаренко, С.В. Ситник, С.І. Вировий.), це означає відмову від прямого адміністрування характерного для нашої системи державного управління, появи елементів публічної політики. Розвиненість горизонтальної складової перетворює державну політику на публічну, яка виробляється колективними зусиллями і реалізується через урахування усіх легітимних інтересів суспільства шляхом організації діалогу між владою та гро-

мадянами. Така політика потребує якісно нового підходу для її реалізації та впровадження, що зумовлює пошук та використання сучасних технологій управління.

Отже, формування та реалізація державної політики регіонального розвитку є складним і комплексним завданням у сфері забезпечення функціонування державного управління. Це пояснюється тим, що регіони та окремі території нашої держави – різноманітні за своїми характеристиками: природно-кліматичними, демографічними, соціально-економічними умовами, рівнем розвитку продуктивних сил, виробничої і невиробничої інфраструктури. На окремих територіях перетинаються проблеми соціального, економічного, екологічного, історико-культурного



характеру. На рівні регіону постійно перетинаються інтереси та сфери впливу різноманітних суб'єктів управління: органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, недержавних (неурядових), приватних структур. До того ж, в умовах ринкової економіки, розрізненість регіонів та окремих територій посилюється: одні перетворюються у крупні економічні центри, що концентрують інвестиції та кадровий потенціал, інші – набувають ознак депресивності, що стає негативним чинником на шляху забезпечення національної безпеки та стабільності соціально-економічного розвитку.

Вищеописане свідчить про складність території як об'єкта управління, а отже, на шляху до збалансованого, планомірного розвитку регіонів та окремих територій зростає роль орієнтації на децентралізацію влади та партнерство між різними її рівнями і гілками, а також приватним і неурядовим секторами. Відтак, спостерігається певна трансформація державної політики регіонального розвитку в багаторівневу публічну політику – численні групи інтересів отримали реальну можливість брати участь у формуванні політичного порядку денного, впливати на процес розроблення й втілення політичних рішень та вибудовувати складну мережу взаємозв'язків.

У даному випадку децентралізація публічно-владних відносин є не лише способом утвердження демократичних засад в країні, а і шляхом досягнення високого самодостатнього рівня економік окремих

територій та регіонів. Тому регіональним органам влади, у взаємодії з іншими гравцями публічного простору, досить важливо правильно побудувати схему функціонування економіки регіону. Перехід до ринкової економіки супроводжується тим, що кожен регіон як суб'єкт стає економічною підсистемою з потужним взаємозв'язком своїх основних елементів. Значно зростає вплив доходів і платоспроможного попиту на регіональне виробництво, споживання та інвестиції, розвиток соціальної сфери, а також вплив виробництва на зайнятість і доходи. Міжрегіональний обмін здійснюється тепер на ринковій основі, і тому цей регіон відчуває вплив зовнішніх конкуруючих ринків товарів, праці й капіталу, а також внутрішній вплив характеру наявного ресурсного забезпечення, рівня взаємодії усіх суб'єктів регіональної політики та домінуючої форми публічно-управлінського виміру.

Відтак, в умовах становлення децентралізованої системи публічно-владних відносин, проходить формування горизонтальної політики (*horizontal policy*), на підставі застосування ринкових механізмів самоорганізації суб'єктів регіонального розвитку, актуалізується практична нагальність запровадження в діяльність публічно-управлінських структур концептуально та законодавчо оформлених публічних інструментів багаторівневого та інтегрованого управління розвитком регіонів, що запобігатимуть негативній динаміці диференціації розвитку

територій нашої держави, а також забезпечать сприятливі умови залучення якомога більшої кількості учасників до заходів із розвитку об'єкта та їх довготривалий ефект.

Зміщення констант від централізованого управління та регулювання до багатополосного, для якого є характерним наявність багатьох рівнів і центрів діяльності, високий ступінь незалежності між численними акторами з різними інтересами, зумовлює потребу у визначенні процедур у публічній діяльності [5]. Це означає, що діяльність вже не окреслюється встановленими ще до початку дії та назавжди закріпленими правилами. Правила виникають під час взаємодії акторів різних рівнів протягом усього процесу публічної політики. Зміни у грі політичних сил визначаються природою політичних проблем та зростанням значення самих акторів і їх позицій. Так, конфігурації публічних взаємодій у вирішенні тих чи інших проблем можуть бути такими, що у них урядові структури можуть виявитися набагато слабшими, аніж, наприклад, муніципальна влада чи територіальні громади. Нове розуміння публічної діяльності відносно державної політики включає такі положення: держава та її інститути втрачають спроможність «монополізувати» публічну діяльність, що зумовлює необхідність їх гнучкості у взаємодіях акторів публічної політики; зміст публічної діяльності визначається процесом колективних дій із залученням різних акторів; стратегії акторів стають основними детермінантами публічної діяльності.

Можемо констатувати, що здебільшого, в розрізі регіональної політики, узгодження інтересів усіх суб'єктів/акторів повинно відбуватися при постановці цілей щодо регіонального розвитку, в процесі стратегічного планування. Поле стратегічних ініціатив має стати відповідною інформаційно-комунікативною платформою взаємодії та консолідації ресурсів влади, бізнесу, науки, освіти, громадських організацій для вироблення «суспільного блага» і реалізації місцевих публічних інтересів.

Проте, наразі аналіз процесу стратегічного планування регіонального розвитку в Україні демонструє наявність серйозних викликів та можливостей для вдосконалення [6]. При тому, що всі регіони України на сьогодні мають власні стратегічні документи, а центральний уряд мав Державну стратегію регіонального розвитку до 2015 року і у 2014 році розробив і прийняв Державну стратегію регіонального розвитку до 2020 року, прогрес в реалізації цілей регіональної політики за останні 5-7 років хоч і є, але незначний. Проблема полягає не лише в неадекватній базі для стратегічного планування, а й, головне, у майже повній відсутності його операціоналізації та впровадження. На сьогодні і досі актуальна теза про те, що «в умовах обмеженості фінансових ресурсів, які нині центральний уряд України може спрямувати на розвиток територій, слід посилити пріоритетність розподілу ресурсів та концентрувати їх на тих заходах і територіях, які можуть забезпечити найбільшу віддачу у най-

більш стислий час, однак матимуть довготривалий і комплексний ефект на розвиток не лише однієї території, а й сусідніх регіонів, а саме зосередити увагу на «точках зростання» [6]».

Таким чином, ґрунтуючись на основних теоретичних підходах до реалізації регіональної політики, можемо спостерігати парадигмальну трансформацію державної політики регіонального розвитку на багаторівневу публічну політику безпосередньо пов'язану зі зміною пріоритетів ресурсного та соціально-ціннісного забезпечення розвитку територій: інституціональна довіра, публічний (корпоративний інтерес) та багаторівневе інтегроване врядування на партнерських засадах з узгодженими правилами співробітництва та відповідною інформаційно-комунікативною платформою взаємодії.

Отже, можемо стверджувати, що публічний простір реалізації завдань державної політики регіонального розвитку охоплює три публічно-управлінських виміри (за Т. Безверхнюк, С. Саханенко, П. Надолішнім, Ю. Шаровим) [7; 8]: урядування (governance) як процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників; адміністрування (administration) як чіткий розподіл повноважень і обов'язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб'єктами вряду-

вання; менеджмент (management) як сукупність процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі врядування, за рахунок використання раціональних управлінських технологій, методів, засобів і форм управління. Зрештою, функціонування кожного публічно-управлінського виміру здійснюється через певні моделі механізмів публічного управління.

Відповідно до структурно-функціонального змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта і об'єкта, єдності діяльності і відносин, функціонування певної системи чи підсистеми, модель механізму державного управління «відображає взаємозв'язок явищ, дій і заходів, результатом яких є узгодження інтересів, визначення цілей, розробка рішень та їх реалізація за допомогою ресурсів держави [9, с. 376]».

На нашу думку, для забезпечення чіткого розподілу повноважень і обов'язків між учасниками процесу, що відбувається в межах публічно-управлінського виміру адміністрування, найбільш доцільним буде застосування ієрархічної моделі. Так, ієрархічна модель характеризується тим, що одна із сторін відносин завжди має владні повноваження. Ця сторона є суб'єктом управління. Інша ж сторона управлінських відносин повинна підпорядковуватися владній волі суб'єкта управління та неуклінно виконувати його рішення; нею управляють і вона носить назву об'єкт управління [10].

Відповідно суб'єкт управління є керуючим суб'єктом, а об'єкт управління – керованим об'єктом. Домінуючими серед управлінських відносин у структурі ієрархічної моделі є саме субординаційні, оскільки в державному управлінні тільки спираючись на владу, використовуючи її, можливо здійснювати державно-управлінський вплив. Проте, в контексті зміщення акцентів з централізації державного управління до демократизації, децентралізації публічно-владних відносин та концепту «публічного управління», субординаційні зв'язки в ієрархічних моделях все частіше замінюються на координаційні. Відтак, ієрархічна модель – це ієрархічна система взаємозалежних елементів і їх типових груп (суб'єктів, об'єктів, принципів, методів і інструментів, ресурсного забезпечення тощо), а також способів їх взаємодії, у ході й під впливом яких гармонізуються інтереси держави, бізнесу і суспільства.

Зважаючи на те, що у вимірі «менеджмент» зосереджене здійснення процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі врядування, найбільш доречною буде ланцюгова (процесуальна) модель. Всі процеси підлягають плануванню, втіленню планів, контролюванню та регулюванню. Врахування в процесі управління всіх аспектів та вмиле їх поєднання гарантує управлінській команді прийняття оптимальних за конкретних умов управлінських рішень. Процесний підхід,

розглядає управління як процес, як діяльність, тобто як здійснення певної серії взаємопов'язаних послідовних дій, що становлять управлінські функції.

Таким чином, процесна модель механізму публічного управління є такою, яка дозволяє сформувати систему (мережу) взаємодіючих процесів, кожен з яких впливає на функціонування інших процесів і системи в цілому. Це відноситься як до функцій управління (планування, організація і координація, мотивація, контроль і регулювання), так і до підсистем управління (цільової, забезпечуючої, організаційної тощо), функціональних підсистем (управління людськими ресурсами, управління науково-дослідними розробками, управління розвитком матеріально-технічної бази тощо) [11].

Стосовно виміру «врядування», як процесу колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень, на нашу думку, адекватним є застосування моделі сітьового (мережевого) типу. Розвиток демократичних засад державного управління зумовив появу мережевих моделей побудови організаційних систем, що передбачають: поєднання державних інституцій та структур громадянського суспільства під час формування структури управління публічними справами; об'єднання різноманітних акторів соціальної дії – державних, громадських та бізнес-організацій, які мають спільний інтерес у конкретній сфері суспільної діяльності [12, с. 381].

З огляду на позицію експертів німецької наукової школи, полі-

тичні мережі представляють сучасну форму державного управління, яка не належить ні до ієрархічної, ні до ринкової форми. Теорія політичних мереж намагається спиратися на комунікативні процеси в суспільстві та демократичні принципи держави. Окрім того, модель політичних мереж є подібною до концепції багаторівневого управління (Multi-level governance), яка вважається універсалізованою, зокрема для європейського адміністративного простору [13].

Відтак, в умовах децентралізованих публічно-владних відносин саме сітьова (мережева) модель взаємодії суб'єктів влади та суспільства формує довіру між інституціональними суб'єктами та корпоративний інтерес всіх учасників.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Отже, на підставі вищевикладеного, можемо підсумувати, що в сучасних умовах здійснюється трансформація ієрархічних систем, в яких домінує один або кілька елементів у мережеві, а ефективна реалізація в публічному просторі політики регіонального розвитку потребує організації відповідної структури управління з певною конфігурацією формальних та неформальних інформаційно-комунікативних взаємодій суб'єктів публічної влади, приватного та неурядового секторів, що мають спільний інтерес у розробленні та прийнятті рішень щодо розв'язання конкретних проблем місцевого і регіонального розвитку на партнерських засадах.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лендъел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально-Східної Європи / М. Лендъел // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – К. : Логос, 2000.
2. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон від 17.03.2011 № 3166-VI – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
3. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: Дослідження категорії громадянське суспільство : пер. з нім. / Ю. Габермас ; Центр гуманіт. дослідж. Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка. – Львів : Літопис, 2000. – 320 с.
4. Тур М. Г. Інститут публічності – трансцендентальна умова демократії / М. Г. Тур // Вісн. Черкас. ун-ту. Сер. Філософ. – 2010. – Вип. 190. – С. 5-12.
5. Публічна політика та управління : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.
6. Державна регіональна політика в Україні: від декларацій до регіонального розвитку / А. Ткачук, К. Меддок, О. Мрінська, Ю. Третьяк // [Електронний ресурс] Дзеркало тижня. Україна : газета. – № 41, 8 листопада 2013. – Режим доступу : [http://gazeta.dt.ua/internal/derzhavna-regionalna-politika-v-ukrayini-vid-deklaraciy-do-regionalnogo-rozvitku\\_.html](http://gazeta.dt.ua/internal/derzhavna-regionalna-politika-v-ukrayini-vid-deklaraciy-do-regionalnogo-rozvitku_.html).
7. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова / за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.

8. Надолішній П. Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалізації / П. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2(30). – С. 46-55.

9. Механізми реалізації державної регіональної політики в контексті проведення політичної та адміністративної реформ: наук. розробка / авт. кол.: С. Є. Саханенко (наук. кер.), М. П. Попов, О. О. Долженков та ін. – К.: НАДУ, 2008. – 48 с.

10. Конституційні засади організації влади в Україні: Навч. посібник у 20 кн.: Кн.2 / Під редакцією М.В. Пітцика. – Київ, 2006 -С. 98-102.

11. Шевчук В. В. Підходи до реалізації механізмів державного регулювання інноваційного розвитку системи охорони здоров'я України // [Електронний ресурс] Наукові праці : Науково-методичний журнал. – Вип. 223. Т. 235. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. – 144 с. – Режим доступу : <http://idu.at.ua/naupr/t235.pdf>.

12. Механізми державного управління / Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. М. Миронова, О. Б. Коротич // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с. – с. 376.

13. Hooghe, L. Types of multi-level governance / L. Hooghe, G. Marks // Cahiereuropeens de Sciences Po. – 2002. – Режим доступу : [www.ces.sciences-po.fr/erpa/docs/wp\\_2002\\_3.pdf](http://www.ces.sciences-po.fr/erpa/docs/wp_2002_3.pdf).

## REFERENCES:

1. Lendiel, M. (2000) Instytutitsiniyi mekhanizm realizatsii rehionalnoi polityky v krainakh Tsentralno-Skhidnoi Ievropy [Institutional Mechanism for Implementing Regional Policy in Central and Eastern Europe]. *Rehionalna polityka v krainakh Ievropy. Uroky dlia Ukrainy. – Regional policy in European countries. Lessons for Ukraine*. Kyiv:Lohos [in Ukrainian].

2. Zakon Ukrainy «Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady» (n.d.). zakon.rada.gov.ua. [The Law of Ukraine «About central executive bodies»]. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> [in Ukrainian].

3. Habermas, Ju. (2000). Strukturni peretvorennia u sferi vidkrytosti: Doslidzhennia katehorii hromadianske suspilstvo [Structural transformations in the field of openness: A Study of the civil society categories]. (Trans. Tsentrahumanit. doslidzh. Lviv. nats. un-tu im. Ivana Franka.). Lviv : Litopys [in Ukrainian].

4. Tur, M. H. (2010) Instytut publichnosti – transtsendentalna umova demokratii [The institute of publicity is the transcendental condition of the democracy] *Visn. Cherkas. Un-tu. Ser. Filos. – Bulletin of Cherkasy University. Series Philosophy*, 190, 5-12. [in Ukrainian].

5. Teleshun, S. O., Tytarenko, O. R., Sytnyk, S. V. & Vyrovyi, S. I. (2010) Publichna polityka ta upravlinnia [Public policy and administration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

6. Tkachuk, A., Meddok, K., Mrinska, O. & Tretiak, Iu. (2013) Derzhavna Rehionalna polityka v Ukraini: vid deklaratsii do rehionalnoho rozvytku [State regional policy in Ukraine: from declarations to regional development]. *Dzerkalo Tyzhnia. Ukraina – Mirror*

of the week. *Ukraine*. 41. Retrieved from [http://gazeta.dt.ua/internal/derzhavna-regionalna-politika-v-ukrayini-vid-deklaraciy-do-regionalnogo-rozvitku\\_.html](http://gazeta.dt.ua/internal/derzhavna-regionalna-politika-v-ukrayini-vid-deklaraciy-do-regionalnogo-rozvitku_.html) [in Ukrainian].

7. Bezverkhniuk, T. M., Sakhanenko, S. Ie. & Topalova, E. Kh. (2008) Ievropeiski standarty vriaduvannia na rehionalnomu rivni [European governance standards at the regional level]. T. M. Bezverkhniuk (Ed.). Odesa : ORIDU NADU. [in Ukrainian].

8. Nadolishnii, P. (2007) Kontseptsiiia demokratychnoho uriaduvannia: sutnist i problemy formuvannia ta realizatsii [Concept of democratic governance: the essence and problems of formation and implementation]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Current problems of public administration*. 2(30). 46-55. [in Ukrainian].

9. Sakhanenko, S. Ie., Popov, M. P., Dolzhenkov, O. O., et al. (2008) Mekhanizmy realizatsii derzhavnoi rehionalnoi polityky v konteksti provedennia politychnoi ta administratyvnoi reform [Mechanisms for implementation of the state regional policy in the context of political and administrative reforms. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

10. Pittsyk, M.V. (Ed.). (2006) Konstytutsiini zasady orhanizat-

sii vlady v Ukraini [Constitutional principles of the organization of power in Ukraine]. (Vols. 2). Kyiv. 98-102. [in Ukrainian].

11. Shevchuk, V. V. (2014). Pidkhody do realizatsii mekhanizmiv derzhavnoho rehuliuвання innovatsiinoho rozvytku systemy okhorony zdorovia Ukrainy [Approaches to realization of mechanisms of state regulation of innovation development of the health care system of Ukraine]. *Naukovi pratsi. Ser. Derzhavne upravlinnia – Scientific works. Public Administration Series*. 223. Retrieved from <http://idu.at.ua/naupr/t235.pdf>. [in Ukrainian].

12. Odintsova, H. S., Dziundziuk, V. B., Meltiukhova, N. M., Myronova, N. M. & Korotych, O. B. (2011) Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia [Mechanisms of public administration]. *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia – Encyclopedia of public administration*. (Vols. 2), (p. 376). Kyiv. : NADU [in Ukrainian].

13. Hooghe, L., Marks, G. (2002) Types of multi-level governance. *Cahiereuropeens de Sciences Po*. Retrieved from [www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp\\_2002\\_3.pdf](http://www.cee.sciences-po.fr/erpa/docs/wp_2002_3.pdf).

УДК 352.07

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4-2-208-219>

**Козаков Володимир Миколайович,**

*доктор наук з державного управління, професор, академік Української технологічної академії, професор кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних відносин, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, вул. А. Цедіка, 20, тел: 050 3931212, e-mail: v.kozakov@ukr.net.*

ORCID : 0000-0003-1330-5244

**Найдьонов Іван Миколайович,**

*кандидат педагогічних наук, професор кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом, Міжрегіональна академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, 050-719-72-16, e-mail: ivan1942@ukr.net*

ORCID: 0000-0003-3530-7582

---

## ЗМІСТОВІ АСПЕКТИ УПРАВЛІНСЬКОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ КЕРІВНИКА ОСВІТНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

**Анотація.** У статті досліджуються управлінські аспекти модернізації освітнього процесу у закладі освіти й вимоги до професійної компетенції керівника. Обґрунтована організація застосування сучасних ефективних організаційних підходів, форм управління у процесі діяльності керівників освітніх організацій: сутність, проблеми, основні компоненти та елементи, позитивні підходи до ефективності. Визначено, що застосування управлінської цільової направленості, оптимальності, менеджерської інтенсифікації процесу надання освітніх послуг можуть підвищити результативність діяльності сучасного керівника освітньої організації. Аналіз літературних джерел, практика управлінської діяльності керівника освітньої організації показав, що:

- процес інтенсифікації наукових досліджень, щодо підвищення результативності управлінської діяльності керівника на сучасному етапі має певні зростання;
- виникають нові і модернізуються діючі принципи, методи, функції управління, як загалом керівника, так і освітньої організації. Важливе значення має, при цьому, модернізація управлінської діяльності керівника. Ефективність залежить від того, наскільки оптимально-інтенсивно сучасний керівник впроваджує в управлінську діяльність новітню наукову управлінську інформацію. Доведено, що на Заході у програмах підготовки менеджерів містяться не тільки наукова інформація, а й певні естетич-



ні відомості з літератури та мистецтва. Визначається, що це – невід’ємна частина управлінської культури керівника, закономірне вираження його інтелекту, освіченості і вихованості. Тільки такий керівник зможе по-справжньому оцінити роль художніх основ в діяльності свого колективу, включаючи оформлення робочих місць з урахуванням вимог дизайну, інтер’єру, освітлення, кольору і навіть музичного супроводу. Всі ці атрибути управлінської культури в діяльності керівника значною мірою підвищують продуктивність праці, зберігають працездатність і здоров’я працівників. Керівники навчаються навіть, як використати особистісні креативні ресурси, щоб створити у своїй організації творчий колектив, де кожний виконує завдання, спрямовані на розвиток особистості.

**Ключові слова:** професійна компетенція керівника, управлінська технологія, стратегія менеджменту, процес модернізації надання освітніх послуг, результат діяльності, управлінська модель керівника.

***Kozakov Volodymyr Mukolaevich,***

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Academician of the Ukrainian Academy of Technology, Professor of the Department of Social Development and Public-Power Relations, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, ul. A. Tsedika, 20, tel: (050)3931212, e-mail: v.kozakov@ukr.net.*

ORCID: 0000-0003-1330-5244

***Naidonov Ivan Nikolaevich,***

*PhD in Pedagogy, Professor of the Department of Professional Education and Management of the Educational Institutions, Interregional Academy of Personnel Management, 2, Frometivska vul., Kyiv 03039, 050-719-72-16, e-mail: ivan1942@ukr.net*

ORCID: 0000-0003-3530-7582

---

## **MEANINGFUL ASPECTS OF THE MANAGERIAL COMPETENCE OF THE HEAD OF THE EDUCATIONAL INSTITUTION**

**Abstract.** The article deals with the managerial aspects of the modernization of the educational process at the institution of education and the requirements for the professional competence of the head. The organization of application of modern effective organizational approaches, forms of management in the process of activity of heads of educational organizations is substantiated: essence, problems, main components and elements, positive approaches to efficiency. It is determined that application of management target orientation, optimality, managerial intensification of the process of

providing educational services can increase the effectiveness of the activities of the current head of educational organization. Analysis of literary sources, practice of management activity of the head of educational organization showed that:

- the process of intensification of scientific research, in order to increase the effectiveness of managerial activity of the head at the present stage, has some growth;
- there are new and upgraded operating principles, methods, functions of management, as a general manager, and educational organization. Important, however, is the modernization of the managerial activity of the manager. Efficiency depends on how optimally and intensively the modern manager implements the latest scientific and managerial information in management. It is proved that in the West in the programs of training managers contain not only scientific information, but also certain aesthetic information on literature and art. It is determined that this is an integral part of the managerial culture of the head, the logical expression of his intelligence, education and education. Only such a leader will be able to really appreciate the role of artistic foundations in the activities of his team, including the design of jobs, taking into account the requirements of design, interior, lighting, color and even musical accompaniment. All these attributes of managerial culture in the activities of the head largely increase productivity, maintain the working capacity and health of workers. Leaders learn even how to use personal creative resources to create a creative team in their organization, where everyone carries out tasks aimed at the development of the individual.

**Keywords:** professional competence of the manager, managerial technology, management strategy, upgrading of educational service delivery, performance, managerial model of the manager.

**Постановка проблеми.** В статті розкриваються проблеми змісту та ролі управлінської діяльності керівника освітньої організації, його професійної управлінської компетентності, вимог до професійної компетенції в процесі надання освітніх послуг, застосування ефективних організаційних підходів, форм управління керівника в освітньому закладі, умов підвищення ефективності управлінської діяльності.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Проблема ефективності управлінської компетентності керівника освітньої організації за останнє десятиліття помітно зросла. Зацікавленість учених, педагогів-практиків у вивченні проблеми закладу освіти свідчить про важливість і соціальну її значущість. Так, психолого – педагогічну підготовку та готовність керівників до професійної діяльності своє відображення

в працях: Б.Г. Ананьєва, Г.О. Балла, Н.Ю. Волянчук, Є.О. Климова, М. Курко, Г.В. Лошкіна, С.Д. Максименко, А.К. Маркова, Л.М. Мітіна, В.А. Семиченко, Е.Е. Симанюк, Т.С. Яценко та ін. У тому числі, підготовки керівників освітніх організацій до ефективного управління: О.І. Бондарчука, Л.М. Карамушки, Н.Л. Коломінського, С.Д. Максименко, Л.Е. Орбан-Лембрик, В.В. Третяченко та ін.

Окремі сторони проблеми, процесу підвищення кваліфікації та підготовки керівників закладів освіти достатньо обґрунтовані та висвітлені в працях вітчизняних учених В. Андрущенко, І. Бега, М. Головатого, М. Гончаренко, В. Кременя, Н. Ничкало, Є. Романенка, С. Сисоєвої, Сладкевіча, Р. Вдовиченко, Г. Єльнікової, Л. Калініної, В. Маслова, В. Лунячека, О. Онаць, В. Огнев'юка, Л. Парашенко, З. Рябової, Т. Сорочан, Г. Тимошко, І. Чаплай, Г. Щокіна, Р. Щокіна та ін.

Отже, основні аспекти змісту управлінської діяльності керівника освітньої організації знаходять своє відображення. В той же час, інтеграційні процеси освіти України в міжнародний освітній простір, зокрема, її вихід на європейський ринок освітніх послуг, потребує посилення наукового дослідження сучасного стану змісту управління керівниками освітніх організацій, виявлення перспективних орієнтацій і тенденцій цієї проблеми. Вона у своєму новому виявленні виходить далеко за межі традиційних підходів і накопиченого дос-

віду різними фахівцями, про що свідчать документи ЮНЕСКО, Організації міжнародного співробітництва і розвитку, Міжнародної організації праці, Ради Європи, Європейської Асоціації педагогічної освіти.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Узагальнити основні управлінські аспекти модернізації освітнього процесу у закладі освіти й вимоги до професійної компетенції керівника.

**Виклад основного матеріалу.** Спираючись на різноманітні законодавчі та нормативні державні і міжнародні документи, дослідження практики управління керівниками освітніх організацій можна сказати про не адекватність авторських визначень поняття управлінська компетентність, як загалом керівника, так і освітніх організацій. Різні підходи науковців і до тлумачення його суті через різноманітні концепти або окремі педагогічні й філософські категорії (обсяг повноважень посадової особи, педагогічний такт, характерні риси особистості, знання, досвід у тій чи іншій галузі науки, обізнаність, авторитетність, правильність тощо).

Так, науковець Т.М. Сорочан у змісті управлінської діяльності керівника виокремлює характерні ознаками професійної компетентності керівника-менеджера освіти: динамічність, орієнтація на майбутнє, уміння здійснювати вибір, виходячи із знання себе в конкретній ситуації; мотивація безперервної самоосвітньої діяльності. Дослідник підкреслює, що професійні якості і різні види компетентності,

які входять до структури професійної управлінської компетентності, становлять основу особистісно-професійного зростання керівників і їх професійного успіху [10].

Компетентність керівника загальноосвітнього навчального закладу за Л. Даниленко та Л. Карамушки становить сукупність необхідних для ефективної професійної діяльності систематичних науково-філософських, суспільно-політичних, психолого-педагогічних, предметних та соціально-функціональних знань і вмінь, відповідних особистісних якостей. В. Маслов під компетентністю керівника розуміє систему теоретико-методологічних, нормативних положень, наукових знань, організаційно-методичні й технологічні вміння, які необхідні особистості для виконання посадово-функціональних обов'язків. Як стверджує І. Зязюн, компетентність – особливий тип організації знань, що забезпечує можливість прийняття ефективних рішень [1; 5; 10].

Дехто, з науковців, професійну компетентність характеризують як: інтегральну якість особистості; як здатність керівника мобілізувати персональні ресурси (знання, уміння, здібності та особисті якості, зусиль необхідних для ефективного вирішення професійних завдань в типових та нестандартних ситуаціях); забезпечення здатності керівника вирішувати проблеми та типові завдання, які виникають в реальних життєвих ситуаціях. Розуміючи у цьому випадку «здатність» не як «схильність», а як

«вміння». «Здатний» тобто «Вміє робити» [5].

На думку інших науковців в основі змісту управлінської компетенції керівника знаходиться професіоналізм людини, який можна розбити на елементи: професіоналізм у розумінні та прийнятті змісту норм діяльності (цілей, планів, програм, технологій, методів й підходів) і професіоналізм у наявності необхідних цінностей. Тобто професіоналізм керівника освітньої організації представляє собою інтегральну сукупність індивідуальних, особистісних і суб'єктивно-діяльнісних якостей, що дають можливість на максимальному рівні успішності вирішувати типові для управлінської діяльності завдання, й розглядається як сутнісна характеристика керівника будь-якої ланки управління. Професіоналізм особистості та її управлінські здібності характеризують індивідуальні якості керівника, що зумовлюють успішне виконання ним своїх професійних обов'язків [3; 5; 10].

Названі, інші підходи науковців, свідчать, що відсутність однозначного тлумачення підходу до поняття можна вважати природним педагогічним явищем. У зв'язку з багатогранністю та багатоаспектністю визначення поняття «управлінська компетентність» у діяльності керівника освітньої організації буде або дуже загальним, або дуже заплутаним. Але доцільним буде, при визначенні даного поняття, використовувати однорідні категорії, що характеризують особистість керівника, і розглядати їх у вза-

ємозв'язку, який буде його доповнювати і конкретизувати. При цьому мати на увазі, що більшість досліджень підтверджує той факт, що категорія «управлінська компетентність» керівника визначається головним чином наявним рівнем професійної освіти, досвідом, індивідуально-психічними особливостями (темперамент, характер, соціально-психологічні, професійно-ділові, адміністративно-організаторські, вольові якості), мотивацією професійної діяльності й самовдосконаленням, рефлексією, рівнем творчого потенціалу.

У відповідності оновленими Законами України «Про освіту», «Про вищу освіту», іншими законодавчими та нормативними документами керівнику сучасної освітньої організації доводиться переозначувати особисті функціональні обов'язки та види управлінської діяльності. Все пов'язане з конкретно-історичними умовами розвитку країни, розширення сфери знань та умінь в галузі менеджменту освіти та іншими об'єктивними обставинами. Обов'язок керівника – створити умови для ефективного надання освітніх послуг, і в яких би кожен міг би само реалізуватися.

Аналіз літературних джерел також свідчить, що важливим атрибутом управлінської культури в діяльності керівника є його високої культури мови, яка передбачає бездоганне знання української мови. Мова є важливою формою людського спілкування, і ми не повинні забувати про це в своїй практичній діяльності. Величезну роль живого слова вчителя неодноразово під-

креслював видатний український педагог, А.С.Макаренко, який вважав слово важливим інструментом педагогічної техніки. Без оволодіння вербальною і не вербальною технікою спілкування сьогодні не може бути справжнього керівника.

З розглянутих поглядів на управлінську діяльність керівника, можна сказати, що освітня організація є найсприятливішим об'єктом для створення організації творчих людей. У даному випадку змінюється роль самого керівника-менеджера, який повинен бути більше неформальним лідером, ніж організатором. Тому нікого не дивує, що багато керівників освітніх організацій у закладах освіти Голландії, Бельгії, Великобританії у вільний час займаються музикою, поезією, живописом.

З усього вищезазначеного очевидно, що формування змісту компетентності управлінської діяльності керівника освітньої організації потрібно розглядати як цілісну, комплексну проблему, розв'язання якої здійснювати на основі ґрунтовних теоретико-методологічних підходів.

З погляду на сьогоднішній день, керівник освітньої організації не стільки має давати розпорядження, скільки співпрацювати, а це означає, що потрібно переосмислити стиль його роботи, тобто виробити нову управлінську культуру. Для цього необхідно як можна швидше перебудуватися, змінитись внутрішньо, підходити до суб'єктів викладання і учіння з позиції учасника спільної педагогічної діяльності, прагнути більше знати з наукової точки

зору про людину та сучасне управління.

В умовах глобальних суспільних змін керівник освітньої організації стає ключовою фігурою в здійсненні управлінської діяльності цілісного педагогічного процесу. Тому його модернізація вимагає обґрунтувати універсальні вимоги до професійної компетенції керівника освітньої організації, а саме:

- управлінська освітня діяльність здійснюється в умовах ринкових відносин, тому керівник має володіти технологіями менеджменту й маркетингу в освіті, щоб не залишитися осторонь від реалій сучасного життя. Він повинен бути лідером-менеджером, який управляє педагогічною системою надання освітніх послуг, її розвитком, організовує й стимулює професійну діяльність педагогічних працівників, сприяє формуванню культури організації, організовує та забезпечує їх діяльність;

- процес впровадження державно-громадської моделі управління освітньою організацією передбачає залучення керівником до управлінських процесів широкого загалу педагогічної громадськості, батьків, громадських організацій. Назване передбачає, що одним із головних напрямків оновлення управлінської діяльності керівника є набуття знань і вмінь щодо управління освітньою організацією як соціальною системою. Керівник у такому вимірі стає соціальним лідером, який одноосібно приймає управлінські рішення;

- перехід на модернізовану структуру та зміст всієї освіти по-

требує створення принципово нових моделей науково-методичної роботи освітніх закладів. Якщо раніше педагогічний колектив обирав проблему, за якою працювала освітня організація, то в нових умовах доцільно опрацювати цілісну концепцію освітньої практики, яка б врахувала особливості і можливості конкретного закладу освіти. Таку діяльність педагогічного колективу повинен спрямувати творчий, із інноваційними управлінськими компетенціями керівник;

- комплекс знань теорії управління, зокрема в ринкових умовах, умінь здійснення інноваційної діяльності стає основою оновлення освітнього процесу надання освітніх послуг. А застосування сучасного реформування освітньої галузі передбачає й підвищення статусу керівника в галузі освіти.

Процес модернізації управління має випереджати процеси розвитку сучасного освітнього закладу. Це необхідно особливо у контексті підготовки керівника у ВНЗ, модернізації освітніх програми навчання та підвищення кваліфікації з урахування досвіду європейських країн. Бажано оптимально-інтенсивно використовувати розвиток можливостей Асоціації керівників НЗ України щодо удосконалення форм співпраці з громадськими організаціями, органами управління освітою, інститутами післядипломної освіти тощо.

Сучасний керівник навчального закладу виступає трансформатором оновленого змісту надання освітніх послуг, технологій, організаційних форм та методів навчання, вихо-

вання й розвитку особистості. В його полі зору знаходяться власна управлінська діяльність, проблеми впровадження компонентів та суттєвих елементів новизни процесу навчання, діяльність суб'єктів викладання і учіння, тобто всього того, що необхідне для забезпечення реформування процесу надання освітніх послуг в закладі освіти та підвищення результативності управлінської діяльності.

Результативний компонент управлінської діяльності керівника освітньої організації – це результати дій керуючої системи щодо переведення освітньої системи, педагогічного колективу, навчально-виховного процесу, фінансово-господарської діяльності, санітарно-гігієнічних і безпечних умов у новий стан, що забезпечує керуюча система. А це значить, що основними складовими результатів управлінської діяльності керівника стають: цілісний педагогічний процес; педагогічний колектив; забезпечення умов освітньої діяльності та професійної діяльності; фінансово-господарська діяльність.

Для реалізації проектованої місії в своїй діяльності керівник використовує різноманітні управлінські технології, форми, методи, особистісні підходи до управління. Аналізуючи їх можна констатувати, що вони утворюють певні моделі управлінської діяльності: системний підхід; ситуаційний підхід; програмне, колегіальне, особистісно-зорієнтоване, адаптивне управління; демократичне управління; управління якістю освіти.

Аналіз наукових досліджень, практики діяльності керівників освітньої організації надає можливість визначити основні умови підвищення ефективності управлінської діяльності керівника:

1. Впровадження ефективної управлінської моделі (узагальнений професійний образ керівника) керівника, яка передбачає:

- Використання в процесі управління різноманітний колектив педагогічної громадськості: батьків, громадських та суспільних організацій, органів самоврядування організації. А це значить, що для ефективної управлінської діяльності керівника є набуття ним знань і вмінь щодо управління навчальним закладом як соціальною системою, одноосібно приймати управлінські рішення, бути соціальним лідером.

- Формування керівником у процесі управлінської діяльності вміння як спосіб виконання розумових дій, який дозволяє отримати випереджувальну педагогічну інформацію для ефективності надання освітніх послуг.

- Підвищення якості освіти на основі створення принципово нових моделей науково-методичної роботи в управлінні освітньої організації. Якщо раніше педагогічний колектив обирав проблему, за якою працювала освітня організація, то в нових умовах доцільно опрацювати цілісну концепцію освітньої практики, яка б врахувала особливості і можливості конкретної організації. Спрямувати таку діяльність педагогічного колективу

може забезпечити тільки творчий керівник.

- Оновлення освітнього процесу, реформування освітньої галузі й підвищення статусу керівника, на основі застосування сучасного комплексу знань і вмінь теорії управління, здійснення інноваційної діяльності.

2. Модернізація загальних функцій (методологічні, нормативні, змістові, управлінські, педагогічні, психологічні, соціально-правові фінансово-економічні) управлінської діяльності керівника, що забезпечує:

- бачення життєдіяльності та прогнозування стратегії розвитку освітньої організації в умовах реформування освітньої галузі з урахуванням найкращого вітчизняного і світового досвіду;

- вироблення у керівника необхідних умінь і навичок, необхідних для прийняття управлінських рішень й усвідомлення відповідальності за їх реалізацію в процесі постійного і ефективного здійснення моніторингу освітнього процесу, як провідної функції у діяльності системи управління освітньою організацією;

- створення сприятливих умов, на демократичних засадах, для мотивації персоналу в процесі управління, що стимулює учасників цілісного педагогічного процесу до творчої праці, усвідомлення кожним своєї відповідальності за надання освітніх послуг;

- ефективний процес пошуку додаткових джерел фінансування й організації маркетингової діяльності в нових економічних умовах;

інтенсифікацію процесу адаптування керівника до засвоєння інформаційних та комунікативних технологій на засадах відкритості й толерантності, внутрішньої і зовнішньої комунікації.

3. Важливою умовою підвищення ефективності управлінської діяльності керівника є не тільки діяльність, а й бачення стратегії розвитку (комплекс управлінських заходів, які дозволяють організації виживати і досягати своєї мети у довгостроковій перспективі) освітньої організації, забезпечення такого управління, яке зможе здійснити її розвиток у майбутньому.

А це значить: бачити не тільки її сучасний стан, але і у майбутньому, технології та способи досягнення; стан в якому організація знаходиться у даний час; бачення її через 3,5, ...років; способи досягнення бажаного результату.

Аналіз літературних джерел, практики діяльності керівників освітніх організацій надає можливість визначити основні чинники, які впливають на процес управління стратегічним розвитком освітньої організації. Серед них чільне місце займають: ринок надання освітніх послуг; збільшення вимог до якості освіти; нові методичні можливості отримання освітніх послуг; більш різнобічні потреби населення у виборі освітніх послуг; захищеність закладами освіти своїх сегментів, в боротьбі за потенційний контингент суб'єктів учіння; збільшуються коштів освітніх організацій на рекламу; включення у конкуренцію на ринку освітніх послуг закордоні освітні органі-



зацій, які надають платні освітні послуги.

Для досягнення стратегічних цілей освітня організація повинна володіти достатнім і ефективним освітнім потенціалом. Це: високий кваліфікаційний рівень суб'єктів викладання, тобто педагогів; навчально-методичного забезпечення надання освітніх послуг; наукові дослідження та їх впровадження; суспільна потреба у випускниках закладів освіти; система і компоненти процесу управління освітньою організацією; матеріально-технічна база; хороший економічний стан освітньої організації; висока якість підготовки спеціалістів; запит випускників на ринку праці. Розроблена стратегія повинна бути втілена в конкретні дії, а потім і в результати.

Важливе значення в професійній компетенції керівника має управлінська технологія як діяльність керівника, яка побудована на принципах та закономірностях теорії й практики управління, що має за мету розв'язання суперечності між елементами взаємодії керівної й керованої систем. Це значить, що підхід до управління як до діяльності, результатом якої є досягнення певного результату, може бути побудоване на «суб'єкт-суб'єктних» відносинах, оскільки не кожна людина має право на участь у процесі управління освітньою організацією. Тому, для виявлення оптимального співвідношення «керівник-підлеглий» дозволить досягти найбільш ефективного надання освітніх послуг. В навчальній літературі це визначається як спрямований на-

уковий пошук особистісно-зорієнтованого підходу до управлінської діяльності, провідним компонентом якого є людино-центристський підхід, технологічна база якого є мотиваційне програмно-цільове управління, адаптивний підхід, що базується на технології рефлексійного управління.

В процесі дослідження нами встановлено, що основним організаційними формами формування ефективної компетенції керівника освітньої організації можна назвати: лекції, лекції із групою шуму, наради-навчання, практичні заняття, екскурсії, вивчення передового педагогічного досвіду, самоосвіту, семінари, анкетування, діагностування, проектна діяльність, круглі столи, науково-практичні конференції, диспути, звіти, самоаналіз діяльності, консультування, участь у фахових конкурсах, навчання у школі резерву керівних кадрів, майстер-класи, проведення методичного дня в освітньому закладі тощо. Але, більш ефективною формою є висвітлення результатів діяльності керівників різноманітних освітніх організацій в засобах масової інформації (місцеве телебачення, газети, журнали тощо).

Теоретичний аналіз, дослідження проблем управлінської практики свідчать, що критерії вимірювання компетентності управлінської діяльності керівника, оцінювання їх результативності пов'язані зі сприйняттям зовнішніх і внутрішніх змін у взаємодії освітніх процесів в організації. Важливими показниками є спосіб мислення керівника, стиль поведінки, уміння

вчасно відмовлятися від шкідливих звичок у власному управлінні. Забезпечення зростання творчої та інноваційної діяльності, вміння впроваджувати сучасні управлінські технології, які ґрунтуються на діалозі, моделювання ситуацій вибору, вільного обміну думками в колективі, інші критерії компетентності складають основу управлінського рівня управлінської діяльності керівника.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Таким чином, основні аспекти змісту управлінської компетентності керівника освітньої організації знаходять своє відображення в його активній життєвій та професійній позиції. Керівник який здатний вчасно реалізувати реформи в освіті в умовах соціальних змін, допомагає виявленню та впровадженню кращого педагогічного досвіду, заслуговує на схвалення та поширення. У той же час, управлінську (професійну) компетентність неможливо звести тільки до фахових знань, умінь та навичок, хоча вони і є ключовими категоріями, важливими складовими цього поняття. Основа змісту управлінської компетентності є сукупність якостей та властивостей особистості, зумовлених високим рівнем психолого-педагогічної та професійної підготовки, підготовленості до ефективної взаємодії в процесі роботи в команді з педагогічним колективом, система внутрішніх ресурсів керівника, необхідних для побудови результативної роботи освітньої організації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Загородній С. П. Розвиток у керівників загальноосвітніх навчальних закладів інноваційної компетентності у системі післядипломної освіти: автореф. дис. канд. пед. наук / С. П. Загородній. – Вінниця, 2017. – 23 с.
2. Карамушка Л.М. Психологія управління : навч. посіб. / Л.М. Карамушка. – К. : Міленіум, 2003. – 344 с.
3. Локшин В. С. Професійна компетентність майбутніх менеджерів соціокультурної сфери в контексті модернізації вищої освіти : автореф. дис. д-ра пед.наук / В. С. Локшин. – К., 2015. – 42 с.
4. Менеджмент : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Г.В. Щокіна, М.Ф. Головатого, О.В. Антонюка, В.П. Сладкевича. – К. : МАУП, 2007. – 816 с.
5. Модернізація професійної підготовки менеджерів: матеріали Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції, м. Ніжин 15 лютого 2018 р. / за заг. ред. Ю. Г. Новгородської. – Ніжин: НДУ ім. М. Гоголя, 2018. – 101 с.
6. Найдюнов І.М. Етика-естетика: дидактичний зміст: Навчальний посібник / І. М. Найдюнов. – Кондор, 2011. – 550 с.
7. Найдюнов І.М. Проблеми модернізації ефективності освіти / І. М. Найдюнов // Освіта у ХХІ столітті: шляхи розвитку. Вип. 3. – К.: ДП «Видавничий 0-72 дім «Персонал», 2012.
8. Найдюнов І.М. Викладання фінансово-економічних дисциплін: методика, технологія, управління / І. М. Найдюнов. – К.: Центр учбової літератури, 2014. – 730 с.

9. Орбан-Лембрик Л.Е. Психологія управління: посіб. / Л.Е. Орбан-Лембрик – К.: Академвидав, 2003. – 568 с.

10. Сорочан Т.М. Підготовка керівників шкіл до управлінської діяльності: теорія та практика: Монографія / Т.М. Сорочан. – Луганськ: Знання, 2005. – 384 с.

11. Щокін Р.Г. Правове регулювання галузі освіти в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / Р.Г. Щокін // Наше право. – 2017 – №1. – С. 43-47.

## REFERENCES

---

1. Zahorodnii, S. P. (2017). Rozvytok u kerivnykiv zahalnoosvitnikh navchalnykh zakladiv innovatsiinoi kompetentnosti u systemi pisliadyplomnoi osvity: avtoref. dys. kand. ped. Nauk. Vinnytsia. [in Ukrainian].

2. Karamushka, L.M. (2003). Psykholohiia upravlinnia: navch. posib. Kyiv: Milenium. [in Ukrainian].

3. Lokshyn, V. S. (2015). Profesiina kompetentnist maibutnikh menedzheriv sotsiokulturnoi sfery v konteksti modernizatsii vyshchoi osvity : avtoref. dys. d-ra ped.nauk. Kyiv. [in Ukrainian].

4. Menedzhment: navch. posib. dlia stud. vyshch. navch. zakl. (2007). Kyiv: MAUP. [in Ukrainian].

5. Modernizatsiia profesiinoi pidhotovky menedzheriv: Proceedings of the international scientific practical Internet conference. (2018). Nizhyn: NDU im. M. Hoholia. [in Ukrainian].

6. Naidonov, I.M. (2011). Etyka-estetyka: dydaktychnyi zmist: Navchalnyi posibnyk Kyiv. [in Ukrainian].

7. Naidonov, I.M. (2012). Problemy modernizatsii efektyvnosti osvity [Osvita u XXI stolitti: shliakhy rozvytku. Vol. 3.]. Kyiv. [in Ukrainian].

8. Naidonov, I.M. (2014). Vykladannia finansovo-ekonomichnykh dystsyplin: metodyka, tekhnolohiia, upravlinnia. Kyiv. [in Ukrainian].

9. Orban-Lembryk, L.E. (2003). Psykholohiia upravlinnia: posib. Kyiv. [in Ukrainian].

10. Sorochan, T.M. (2005). Pidhotovka kerivnykiv shkil do upravlinskoi diialnosti: teoriia ta praktyka: Monohrafiia. Luhansk: Znannia. [in Ukrainian].

11. Shchokin, R.H. (2017). Pravove rehuliuвання haluzi osvity v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku. *Nashe pravo*. №1. 43-47. [in Ukrainian].

# СУЧАСНІ ТЕХНОЛОГІЇ УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВІ

---

УДК: 351

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4-2-220-228>

**Каршиєва Альона Іванівна,**

*докторант, Міжрегіональна академія управління персоналом, 03039,  
вул. Фрометівська, 2, тел.: +380980595924, e-mail: alena.200kiev@gmail.com*

*ORCID: 0000-0001-5544-6796*

---

## МЕДІАЦІЯ У СИСТЕМІ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

**Анотація.** Стаття присвячена розгляду основам державно-правового регулювання медіації. Мета статті є огляд и упорядкування сформованих завизначеними критеріями у доктрині цивільного права напрямів та підходів до означення поняття захисту цивільних прав і охоронюваних законом інтересів, висвітлення їх різномірного та спільного характеру для вироблення цілісного уявлення про способи розуміння зазначеного поняття та їх класифікацію, а також викладення власного бачення щодо оптимальної методологічної основи для визначення поняття захисту цивільних прав та охоронюваних законом інтересів.

Розглянута модель медіації, а також підходи до побудови структури медіації та медіаційних процесів. Проаналізовано методологічні засади регулювання медіації та їх реалізацію у сьогоденні. Визначено сфери застосування медіації. Змодельована модель медіації. Встановлено, що у сучасний період широко визнаним є положення та доведено, що медіація це процес спільного врегулювання та вирішення конфліктів. Головними складовими її є певні тенденції запровадження медіації в світі, відповідні їм закономірності й, пов'язані з ними, принципи. Запровадження медіації відповідно до вимог, що впливають із розроблених закономірностей і принципів, цілком залежить від конфліктуючих сторін.

Обґрунтовано, що тенденції розвитку медіаційної угоди визначаються розвитком і функціонуванням державного регулювання та соціальними процесами в суспільстві. Але головним фактором, що впливає на запровадження медіації, є державно-правова система, яка віддзеркалює всія вища, що відбуваються у державі та за її межами.

Визначено, що медіація є тією рушійною силою, яка націлена на вирішення спорів. Оптимальною методологічною основою для визначення поняття захисту цивільних прав і охоронюваних законом інтересів буде

така її інтегративна правова модель, що ґрунтуватиметься на захисті цивільних прав і охоронюваних законом інтересів як державно-правовому інституті, який має існувати на межі процесуального права, містити норми приватного і публічного права, а відповідно, враховувати матеріальні й процесуальні аспекти захисту цивільних прав та охоронюваних законом інтересів і охоплювати матеріальні, процедурні й процесуальні його елементи, а також поєднувати статичний і динамічний стани захисту. Тому в державно-правовій системі потрібно розвивати й успішно застосовувати для досягнення мирного регулювання спорів.

**Ключові слова:** медіація, переговори, соціальна послуга, соціальний працівник, процедура медіації.

*Karshyieva Alona Ivanivna,*

*PhD student, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, st. Frometivska, 2, tel .: +380980595924; e-mail: alena.200kiev@gmail.com*

*ORCID: 0000-0001-5544-6796*

---

## **MEDIATION IN THE SYSTEM OF PROVIDING SOCIAL SERVICES**

**Abstract.** The article is devoted to consideration of the basics of state-legal regulation of mediation. The purpose of the paper is to review and streamline the established criteria in the doctrine of civil law trends and approaches to defining the notion of protection of civil rights and protected by law interests, coverage of their heterogeneous and general nature to develop a holistic notion of ways to understand the concept and its classification, as well as the presentation of their own a vision of an optimal methodological basis for defining the notion of protecting civil rights and interests protected by law.

Considered the model of mediation, as well as approaches to the construction of the structure of mediation and mediation processes. The methodological bases of regulation of mediation and their realization in the present are analyzed. Areas of application of mediation are defined. Simulated mediation model. It has been established that the situation is well-known at the present time and it is proved that mediation is a process of joint settlement and conflict resolution. Its main components are some trends in the implementation of mediation in the world, the corresponding laws and related principles. The introduction of mediation in accordance with the requirements arising from the developed laws and principles, entirely depends on the conflicting parties.

It is substantiated that tendencies of mediation agreement development are determined by the development and functioning of state regulation and social processes in society. But the main factor that influences the

introduction of mediation is the state-legal system, which reflects all the facts that occur in the state and beyond.

It is determined that mediation is the driving force behind dispute resolution. An optimal methodological basis for defining the notion of protecting civil rights and interests protected by law will be its integrative legal model, based on the protection of civil rights and law-protected interests as a state legal institution that should exist on the verge of procedural law, contain rules of private and public law, and accordingly, take into account the material and procedural aspects of the protection of civil rights and protected by the law interests and cover the material, procedural and procedural aspects of his elements, as well as combine static and dynamic protection states. Therefore, the state-legal system needs to be developed and successfully applied to achieve the peaceful regulation of disputes.

**Keywords:** mediation, negotiations, social service, social worker, mediation procedure.

**Постановка проблеми.** Актуальність теми зумовлена необхідністю подальшого розвитку медіації в інформаційному суспільстві в контексті завдань, які висувають в системі державно-правового регулювання. На сучасному етапі розвитку державно-правовій системи в Україні особливої ваги набирає проблема запровадження медіації в Україні. При проведенні судової реформи згадки про медіацію та медіаторів було включено в процесуальні кодекси, а медіація була визначена як соціальна послуга. Важливим проявом соціальної відповідальності сучасної держави є дотримання гарантій та виконання соціальних зобов'язань стосовно громадян. Забезпечуючи реалізацію принципів взаєморозуміння та добровільності така допомога означають і надання соціальних послуг. При проведенні судової реформи згадки про медіацію та медіаторів було включено в процесуальні кодекси, а Міністерство соціальної політики України затвердило 17.08.2016 Державний стандарт соціальної послуги посередництва

(медіації) №892. Таким чином, медіація була визначена як соціальна послуга, хоча нині діючий Закон «Про соціальні послуги» прямо про неї не говорить. Але вже до нового Закону України «Про соціальні послуги», який набере чинності у 2020 році, медіація включена як базова соціальна послуга.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти соціального обслуговування населення у своїх працях висвітлювали вітчизняні і зарубіжні науковці: С. Калашникова, К. Шумова, Е. Михайлова, Т. Гоббс, О. Рамсботам, Т. Вудхаус і Х. Міал, Г. Гегель Ч. Тейлор, С. Карфантан

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на значний інтерес до розвитку медіації в сфері надання послуги посередництва (медіації), роль та місце цих послуг серед державних соціальних гарантій та зобов'язань залишаються розкритими недостатньо.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Метою статті є визначення ролі і місця соціальної послуги по-

середництва (медіації) серед державних соціальних гарантій та зобов'язань для громадян

### **Виклад основного матеріалу.**

Основними рамковими документами, які регламентують державні соціальні гарантії та зобов'язання що формують політику стосовно цих осіб на загальнодержавному рівні, є закони України Закон «Про соціальні послуги», 17.08.2016 Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації) №892.

Зважаючи на роль соціальних послуг у забезпеченні державних соціальних гарантій та зобов'язань, науковці пропонують виділяти таку окрему функцію державних органів влади, як державне управління у сфері надання соціальних послуг посередництва, тобто діяльність держави, що здійснюється органами державної влади для забезпечення умов щодо розроблення та виконання законодавчих актів, власних рішень і завдань, спрямованих на раціональне та ефективне використання наявних ресурсів. Медіація є доволі актуальною темою для обговорення в українських правових колах.

Актуальність теми посилюється и тому, що Європейське співтовариство рекомендує впровадити медіацію і закріпити це на законодавчому рівні як один з основних методів альтернативного вирішення спорів на досудовому етапі або під час судового розгляду Про актуальність та корисність медіації, необхідність її закріплення в конкретному законодавчому акті свідчать її переваги, цілі та завдання.

При проведенні судової реформи згадки про медіацію та медіаторів було включено в процесуальні кодекси, а Міністерство соціальної

політики України навіть затвердило 17.08.2016 Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації) №892. Таким чином, медіація була визначена як соціальна послуга, хоча нині діючий Закон «Про соціальні послуги» прямо про неї не говорить. Але вже до нового Закону України «Про соціальні послуги», який набере чинності у 2020 році, медіація включена як базова соціальна послуга.

Відповідно до названого стандарту, посередництво (медіація) — це метод розв'язання конфліктів/спорів, за допомогою якого дві або більше сторін конфлікту/спору намагаються у межах структурованого процесу за участю посередника/медіатора досягти згоди для його розв'язання. Медіатор допомагає сторонам налагодити комунікацію, пояснити одна одній своє бачення конфлікту/спору, визначити шляхи його розв'язання, проаналізувати та за необхідності скорегувати можливі варіанти рішення, домовленості, а також досягти згоди щодо розв'язання конфлікту/спору та/або усунення/відшкодування спричиненої шкоди.

Соціальна послуга в частині проведення медіації не застосовується між потерпілою особою та особою, яка вчинила правопорушення або злочин, у випадках насильства у сім'ї, торгівлі людьми, жорстокого поводження з дітьми.

Основні заходи, що становлять зміст соціальної послуги посередництва (медіації), форми роботи та орієнтовний час для їх виконання, передбачають:

- допомогу у врегулюванні конфліктів;
- ведення переговорів;

- опрацювання шляхів та умов розв'язання конфлікту.

Соціальна послуга може надаватись у обсязі від 1 до 12 зустрічей тривалістю до 3 годин кожна. Кількість і тривалість зустрічей може бути збільшена за потреби отримувачів послуг. Суб'єкт, котрий надає соціальну послугу, формує особову справу, яка містить:

- копії листів-запрошень на посередництво з відміткою про їх направлення;

- згоду про застосування посередництва (медіації);

- договір про надання соціальної послуги;

- індивідуальний план надання соціальної послуги;

- засвідчену підписами сторін заяву у довільній формі про досягнення згоди у вирішенні конфлікту/спору;

- письмову відмову учасників процесу від подальшого проведення посередництва (медіації) у довільній формі, бажано із зазначенням причин відмови для подальшого узагальнення.

Тобто діючий стандарт значно обмежує розуміння медіації та сферу її застосування порівняно із законопроектом, тому дійсно потрібне правове регулювання цього питання. Порівняно з судовим процесом медіація має суттєві переваги, зокрема:

- економія часу та коштів,

- мінімум формальних чинників та впливу держави, досягнення виключно самими сторонами взаємоприйняттого рішення,

- добровільність і неупередженість процедури, велика ймовірність

- добровільного виконання сторонами домовленостей.

Процедура медіації дозволить звільнити суди від навантаження у зв'язку із розглядом справ невеликої тяжкості та зосередитися на більш серйозних справах. Адже, процедура медіації – це формування моделі переговорного процесу, до якого включено медіатор, що формує нові змінні і динаміку у взаєминах опонентів. Без переговорів не може бути медіації. Є відмінні позиції порівняно природи терміна «медіація».

Шумова К.А. визначає медіативну процедуру, як діяльність уповноважених осіб, спрямовану на примирення сторін і гармонізацію соціально-економічних відносин в роськійському суспільстві, а інститут медіації, як сукупність правових норм, регламентують цю діяльність. (1).

Калашникова С. І. формулює таке визначення процедури медіації – як одного з елементів єдиної системи врегулювання і вирішення правових спорів, що представляє собою незалежний поза юрисдикційний засіб врегулювання правового спору шляхом переговорів сторін за сприяння нейтральної особи – медіатора (2).

Досить не явним представляється визначення медіативних процедури через діяльність уповноважених осіб, оскільки природа правового регулювання процедури і діяльності різна в силу того, що регулювання діяльності все-таки стосується більше організації процедури медіації, але не самої процедури. Михайлової О.В. зроблений висновок про те, що медіація являє собою переговори сторін за участю уповноваженого ними незалежного і неупередженого особи щодо можливих у майбутньому угод. Процедура медіації може використовуватися поряд (а не альтернативно) з двома самостійними способами за-



хисту права – державним судочинством і третейським розглядом (3). За Гегелем конфлікт є «частиною здорових відносин» між людьми, будучи в той же час невід’ємний компонент примирення. «Людським істотам потрібні різні інституційні сфери, де можна проявити свою індивідуальність, а «конфлікт – це ціна індивідуальності» (4).

Для аналізу ідей Гегеля про конфлікт, і того факту, що конфлікт являє собою джерело змін і розвитку, Чарльз Тейлор використовує поняття «Онтологічний конфлікт» (5). С. Карфантан показує, що, якщо розглядати конфлікт як «модель взаємовідносин між людьми» (6), то його наслідком є те, що представлено їм у фразі: «Пекло – це інші люди», а саме, що свобода людини поглинається свободою інших, не дивлячись на те, що свобода невід’ємна. Виходячи із зазначеного тези, база людських відносин не представлена комунікацією, а тільки конфліктом.

За словами С. Карфантана, ми маємо справу з парадоксальною ситуацією, в якій, хоча конфлікт розглядається як форма відносин, насправді це не відношення, а криза відносин, це «вихід зі стану ізоляції». Т. Гоббс вказував: «закони природи зводяться до збереження життя і дотримання зобов’язань, решта – війна всіх проти всіх» (7). У книзі «Сучасне дозвіл конфліктів» О. Рамсботам, Т. Вудхаус і Х. Міал використовують термін «Конфлікт», щоб відзначити «великий набір обставин, в рамках яких конфліктуєчим сторонам стає відомо, що вони переслідують несумісні цілі» (8).

Соціальний працівник:

- активізує здатності людей вирішувати проблеми і виходити зі скрутних ситуацій;

- налагоджує зв’язки людей з системами, які забезпечують їх ресурсами, послугами і можливостями;

- сприяє ефективному і гуманному функціонуванню даних систем;

- розвиває соціальну політику і виконує безліч інших функцій, що полегшують або які дозволяли актуалізацію власних особистих, індивідуальних і соціальних ресурсів суб’єктів соціалізації.

Тому головний психологічної функцією соціальної роботи є функція медіації. Однак професійна спрямованість соціального працівника на рішення проблем клієнта не у всіх випадках супроводжується медіацією. При порушенні соц працівником етичних норм, ігнорування основних принципів професійної діяльності може статися соціальна інгібіція – гальмування, гноблення, стримування активності суб’єктів. Слід мати на увазі, що люди, які потребують суспільної допомоги, досить часто сприймають себе як жертв суспільної ситуації. Комплекс жертви може розвинутися у кожної людини, яка потребує підтримки і підтримки. Цей комплекс проявляється в зниженні або втраті відчуття власної гідності, відчуття своєї нездатності вдатися до якихось функціональних дій, почуття марності власних зусиль.

Соціальний працівник може сприяти зміні віктимогенних установок покушця, а може, навпаки, стимулювати їх подальший розвиток. Невідповідні і непродумані дії соціального працівника можуть заподіяти шкоду. Профілактика громадської інгібіції закладена в реалізації психологічних принципів діяльності соціального

працівника і його професійної позиції по відношенню до клієнта. До психологічних принципам соціальної роботи відносяться принципи конгруентності, неупередженості, конфіденційності, позитивно орієнтованої активності. Характер системи праці професійного соціального працівника визначається багатьма вимогами.

Принцип конгруентності передбачає єдність висунутих соціальним працівником цілей, завдань і напрямів діяльності, пов'язаних з вирішенням проблем клієнта. Професійна компетентність соціального працівника є необхідною умовою реалізації цього принципу. У кожному конкретному випадку соц працівник повинен щодо об'єктивно оцінювати можливості і потреби індивідів і соціальних груп, з якими він взаємодіє.

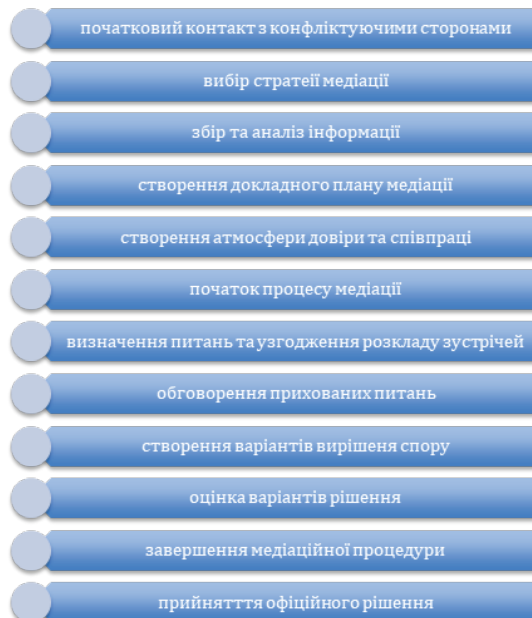
Принцип неупередженості вимагає не допускати упередженого ставлення до будь-якій людині або організації. Ставлення соціального працівника не може залежати від суб'єктивної думки або вимоги «третіх

осіб». Соціальний працівник виявляє інтерес до клієнта без особистої зацікавленості в ньому.

По суті медіація – це переговори, так як вона має на увазі участь «третьої сторони», яка відмінно володіє ефективними процедурами переговорів і може допомогти людям в процесі конфлікту узгоджувати дії, щоб вони були більш ефективними в процесі переговорів.

Процедура медіації – це формування моделі переговорного процесу, до якого включено медіатор, що формує нові змінні і динаміку у взаєминах опонентів. Без переговорів не може бути медіації.

Стадії медіації можна розділити на дві основні групи: роботу, яку трансмітер робить перед зустріччю конфліктуючих сторін, і дії, які він здійснює під час офіційних переговорів. П'ять стадій відносяться до попередньої роботи до переговорів і сім – до періоду після початку спільної роботи медіатора з конфліктуючими сторонами.



Під час кожної з дванадцяти стадій медіатор вибудовує гіпотези, вибирає відповідні стратегії і виконує специфічні процедури. Ці процедури, з одного боку, виконуються послідовно, а з іншого – зазнають розвиток в ході конкретних переговорів. Призначення – посприяти конфліктуючим сторонам у здійсненні їхніх насущних завдань у відведених для цього час в ході переговорного процесу. Якщо цілі попередньої стадії медіації не виконані навіть за допомогою медіатора, то сторони традиційно відчують великі Зважаючи на роль соціальних послуг у забезпеченні державних соціальних гарантій та зобов'язань перед особами похилого віку, науковці пропонують віділяти таку окрему функцію державних органів влади, як державне управління у сфері надання соціальних послуг особам, тобто діяльність держави, що здійснюється органами державної влади для забезпечення умов щодо розроблення та виконання законодавчих актів, власних рішень і завдань, спрямованих на раціональне та ефективне використання наявних ресурсів для забезпечення соціальних прав і гарантій осіб труднощі в переході на наступну стадію.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Калашникова С.И. Медиация в сфере гражданской юрисдикции: автореферат диссертации кандидата на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.15 / Калашникова Светлана Игоревна; [Место за-

щиты: Ур. гос. юрид. акад.]. – Екатеринбург, 2010. – 26 с.

2. Шумова К.А. Принципы медиации: диссертация кандидата на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.15 / Шумова Кристина Александровна; [Место защиты: Саратовская государственная юридическая академия]. – Саратов, 2016. – 196 с.)

3. Михайлова Е.В. Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов: судебные и несудебные: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.15 / Михайлова Екатерина Владимировна; [Место защиты: Институт государства и права РАН]. – Москва, 2013. – 400 с

4. Michael O. Hardimon. Hegel's Social Philosophy: The Project of Reconciliation [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.beck-shop.de/fachbuch/leseprobe/9780521429146\\_Excerpt\\_001.pdf](http://www.beck-shop.de/fachbuch/leseprobe/9780521429146_Excerpt_001.pdf) (дата обращения: 10.09.2017).

5. Charles Taylor. HEGEL [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosswolfe.files.wordpress.com/2015/02/charles-taylor-hegel.pdf> (дата обращения: 10.09.2017).

6. Serge Carfantan. Philosophie et spiritualité, in Quatre leçons sur Autrui [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sergecar.perso.neuf.fr/cour/autrui2.htm> (дата обращения: 13.10.2016

7. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Гоббс Т. Сочинения: в 2 т. – Т. 2. – М.: Мысль, 1991.

8. Zeno Daniel Sustac. A philosophical approach to Alternative Dispute Resolution systems [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<https://www.mediate.com/pdf/philosophicalADR.pdf> (дата обращения: 10.09.2017)

## REFERENCES:

---

1. Kalashnikova, S. I. (2010). *Mediatsiya v sfere grazhdanskoj yurisdiksii* [Mediation in the sphere of civil jurisdiction]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Ekaterinburg: Ur. gos. yurid. akad. [in Russian].

2. Shumova, K. A. (2016). *Printsipy mediatsii* [Principles of mediation]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Saratov: Saratovskaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya [in Russian].

3. Mikhaylova, E. V. (2013). *Protsessualnye formy zashchity subektivnykh grazhdanskikh prav, svobod i zakonnykh interesov: sudebnye i nesudebnye* [Procedural forms of protection of subjective civil rights, freedoms and legitimate interests]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Moskva: Institut gosudarstva i prava RAN [in Russian].

4. Hardimon, M. O. (1994). *Hegel's Social Philosophy: The Project of Reconciliation*. Retrieved from [http://www.beck-shop.de/fachbuch/leseprobe/9780521429146\\_Excerpt\\_001.pdf](http://www.beck-shop.de/fachbuch/leseprobe/9780521429146_Excerpt_001.pdf) [in English].

5. Taylor, C. (1977). *Hegel*. Retrieved from <https://rosswolfe.files.wordpress.com/2015/02/charles-taylor-hegel.pdf> [in English].

6. Carfantan, S. (2014). *Philosophie et spiritualité. Quatre leçons sur Autrui*. Retrieved from <http://sergecar.perso.neuf.fr/cour/autrui2.htm> [in French].

7. Hobbes, T. (1991). *Leviafan, ili Materiya, forma i vlast gosudarstva tserkovnogo i grazhdanskogo* [*Leviathan or The Matter, Form and Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civil*]. (Vol. 2). Moscow: Mysl [in Russian].

8. Sustac, Z. D. (n.d.). A philosophical approach to Alternative Dispute Resolution systems. [www.mediate.com/pdf/philosophicalADR.pdf](https://www.mediate.com/pdf/philosophicalADR.pdf) [in English].

**Лаврук Олександр Валерійович,**

*кандидат економічних наук, докторант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, (097) 615 67 42, arhangelprime@gmail.com.*

ORCID: 0000-0002-7932-0036

---

## ДЕРЖАВНА ІННОВАЦІЙНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ТВАРИННИЦТВА

**Анотація:** У статті розглядаються теоретико-методологічні засади формування державної інноваційної політики та управлінських механізмів її реалізації у тваринництві. Дослідження сформованих державних рішень, основних складових і цілей державної інноваційної політики та переліку заходів з її реалізації у тваринництві є актуальним питанням сьогодення. Виявлено, що успішне виконання цих завдань залежатиме від суттєвого внеску науки і техніки та виконання стратегічних і програмних завдань інтенсивного розвитку тваринництва. Доказана важливість посиленої участі держави у забезпеченні ефективної інноваційної діяльності у розвитку тваринництва. З використанням інституціонально-системного підходу розкривається сутність, зміст державної інноваційної політики в контексті парадигми стабільного інноваційного розвитку тваринництва. Визначено основні завдання, методи і пріоритетні напрями їх вирішення та інституціональні чинники, що впливають на формування державної інноваційної політики. Досліджено функції і принципи державної інноваційної політики і регулювання пріоритетних видів інноваційної діяльності у тваринництві. Обґрунтовано, що основний акцент державної інноваційної політики має бути спрямований на взаємодію і тісне партнерство держави, науки, освіти, бізнесових структур і тваринницьких підприємств з метою активізації і підвищення рівня інноваційної активності господарюючих суб'єктів, впровадження модернізованих машин і обладнання для тваринницьких ферм, сучасних технологій для виробництва нових видів конкурентоспроможної продукції. Запропоновано надавати необхідну державну фінансову підтримку інноваційної діяльності з метою збільшення обсягів конкурентоздатної тваринницької продукції та підвищення прибутковості тваринництва.

**Ключові слова:** державна інноваційна політика, тваринництво, нововведення, стимулювання, технології, інноваційна діяльність.

**Lavruk Alexander Valerievich,**

*Ph.D., doctoral student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, Kiev, st. Frometovskaya, 2, (097) 615 67 42, arhangelprime@gmail.com.*

ORCID: 0000-0002-7932-0036

---

## **STATE INNOVATION POLICY OF ANIMAL HUSBANDRY DEVELOPMENT**

**Abstract:** The article deals with the theoretical and methodological basis for the formation of the state innovation policy and management mechanisms of its implementation in animal husbandry. The study of the existing state decisions, the main components and objectives of the state innovation policy and the list of measures for its implementation in animal husbandry is an urgent issue of our time. It is revealed that the successful implementation of these tasks will depend on the significant contribution of science and technology and the implementation of strategic and program tasks of intensive development of animal husbandry. The importance of feasible participation of the state in ensuring effective innovation in the development of animal husbandry is proved. The essence and content of the state innovation policy in the context of the paradigm of sustainable innovative development of animal husbandry are revealed using the institutional approach. The main tasks, methods and priority directions of their decision and the institutional factors influencing formation of the state innovation policy are defined. The functions and principles of the state innovation policy and regulation of priority types of innovative activity in animal husbandry are investigated. It is proved that the main focus of the state innovation policy should be directed to the interaction and close partnership of the state, science, education, business structures and livestock enterprises in order to activate and increase the level of innovation activity of economic entities, the introduction of modernized farm machinery and equipment and modern technologies for the production of new types of competitive products. It is proposed to provide the necessary state financial support for innovation in order to increase the volume of competitive livestock products and increase the profitability of animal husbandry.

**Keywords:** state innovation policy, animal husbandry, innovation, stimulation, technology, innovation.

**Постановка проблеми.** Підписання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та прагнення знаходитися у загальноєвропейському середовищі спонукає країну до готовності забезпечити здійснення інноваційних змін не тільки у сферах суспільного життя, але й модернізувати виробничі процеси в усіх галузях, що виробляють для населення необхідну для споживання продукцію, відповідно до європейських вимог, норм і стандартів. У контексті зазначеного розробка і впровадження інновацій є одним із дієвих механізмів позбутися кризових явищ у тваринництві та забезпечити йому не тільки підвищення ефективності використання виробничих ресурсів, праці, але й стабільний і прибутковий рівень розвитку.

Безсумнівно велику роль у цьому відношенні слід відвести дієвій інноваційній політиці держави, яка є ефективним інструментом для забезпечення подальшого відродження і розвитку тваринництва. А тому актуальним питанням натеper залишається комплексне дослідження основних складових і цілей державної інноваційної політики, складу сформованих державних рішень та переліку заходів з її реалізації у тваринництві.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічні аспекти державної інноваційної політики розглядали у своїх працях відомі науковці: Г.О. Андрощук, Г.В. Атаманчук, А.С. Гальчинський, В.М. Геєць, О.І. Дацій, М.І. Крупка, М.Т. Пашута, В.П. Семиноженко, В.В. Тертичка, Л.І. Федулова і ін., а формування механізмів державного регулювання інвестицій-

но-інноваційного розвитку країни знайшли своє відображення у працях вчених: М.В. Гаман, А.О. Дегтяра, С.Є. Захарова, О.М. Іваницької, В. А. Ізюмської, Н.І. Луцької, Т.В. Майорова та багатьох інших

Однак, безліч питань наукової діяльності у інноваційній сфері потребує подальшого дослідження. На даний час, ураховуючи критичний стан розвитку тваринництва, дана проблема повинна розглядатися не тільки державою, але усіма владними структурами з метою розроблення концепції створення комплексної, довгострокової і прийнятної інноваційної політики держави, яка б забезпечила процес активізації розвитку високих технологій і стимулювання інноваційної діяльності в Україні.

**Мета статті** полягає у теоретичному обґрунтуванні сутності, принципів і завдань формування державної інноваційної політики та визначенні напрямів її удосконалення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Результати дослідження показали, що державна інноваційна політика є важливою частиною державної політики, оскільки відображує окремі її пріоритетні положення, що визначаються органами державної влади і реалізуються спільними нормативно-правовими і економічними механізмами державної підтримки, а також складовим елементом соціально – економічної політики, яка сприяє розвитку і стимулюванню інноваційної діяльності. Варто зазначити, що державна інноваційна політика являє собою вплив держави на інноваційну діяльність (розвиток нових знань, ідей, модернізованих видів машин і устат-

кування) у тваринництві за допомогою різних важелів правового і економічного регулювання інноваційних процесів при виробництві тваринницької продукції.

Відповідно слід виокремити цілі державної інноваційної політики, які полягають у тому, щоб:

- забезпечити створення організаційних, економічних і правових умов для впровадження нововведень, здійснення інноваційної діяльності з метою раціонального використання виробничих ресурсів, підвищення рівня ефективності і конкурентоспроможності тваринницької продукції;

- ефективно розвивати і використовувати науково-технічний потенціал;

- розширити пошукові можливості науки і техніки та сприяти збільшенню їхнього внеску у здійснення структурних перетворень у тваринництві;

- забезпечити стабільність розвитку тваринництва.

Усе це спонукає до визначення **принципів** державної інноваційної політики якими є: процес формування і реалізації державної інноваційної політики повинен бути зрозумілим, відкритим і творчим; широке залучення до інноваційної діяльності науковців і практиків та використання їхніх науково-технічних розробок; стимулювання пріоритетних і фундаментальних наукових досліджень; сприяння організації проведення наукових досліджень та їхній захист в складних умовах конкуренції; підвищення престижності наукових досягнень вчених і практиків та пропаганда їхньої значимості для країни, її регіонів і тваринницьких підприємств.

Реалізація державної інноваційної політики дає можливість поширювати у галузі тваринництва набуті науково-технічні досягнення, запроваджувати пріоритетні науково-технічні програми і проекти загальнонаціонального значення. Ураховуючи висловлену у Законі України «Про інноваційну діяльність» основну мету державної інноваційної політики [1, ст. 3] слід зазначити, що стосовно галузі тваринництва вона передбачає створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання генетичного потенціалу тварин і птиці, забезпечення впровадження сучасних фермських машин і устаткування, безпечних енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва і реалізації нових видів конкурентоздатної тваринницької продукції.

Наразі, сформовані у цьому законі принципи державної інноваційної політики матимуть для тваринництва таке трактування:

- орієнтація на інноваційний шлях розвитку пріоритетних галузей, у яких проявляють зацікавленість державні органи;

- державна підтримка здійснення інноваційної діяльності;

- формування нормативно-правової бази у сфері інноваційної діяльності суто для галузі тваринництва;

- створення умов для відновлення і розвитку високопродуктивного генетичного потенціалу та налагодження селекційно-плеємної роботи;

- ефективного використання досягнень науки і інноваційного потенціалу у науково-виробничій сфері;



- покращення фінансово-кредитного забезпечення інноваційної діяльності у розвитку тваринництва;

- ефективне використання ринкових механізмів з метою захисту тваринницької продукції на внутрішньому ринку та прискореного її просування на зовнішній ринок;

- сприяння розвитку інноваційної інфраструктури;

- підготовка кваліфікованих кадрів, які спроможні займатися інноваційною діяльністю.

Значення галузі тваринництва визначається не тільки високим рівнем (28%) у загальному виробництві валової продукції усіх категорій господарств та впливом на економіку сільського господарства України, але й забезпеченням важливими і високопоживними продуктами харчування населення країни (за 2000-2017рр. фонд споживання м'яса і м'ясопродуктів збільшився на 36,3%, яєць – на 42,4% при зменшенні молока і молочних продуктів – на 13,2%). На обсяги виробництва тваринницької продукції у першу впливає кількість поголів'я худоби, яка за цей період значно зменшилася, зокрема великої рогатої худоби на 62,5% (корів – на 59,3%), свиней – на 20,2%, овець і кіз – на 30,2% [2, с. 11; 3, с. 46, 135].

За умов вільної конкуренції держава практично не здійснює навіть поверхневого регулювання інноваційної діяльності, а тому більшість тваринницьких підприємств, не маючи фінансової підтримки (на впровадження нових технологій і техніко-технологічних розробок) з боку держави, господарюють нее-

фективно і у кінцевому підсумку перестають функціонувати.

Встановлено, що основними негативними факторами, що суттєво гальмують розвиток тваринництва України є:

- недосконалість розроблених заходів державної політики і прийнятих державних рішень щодо підтримки інноваційного розвитку тваринництва;

- обмеженість власних фінансових ресурсів для впровадження інноваційних технологій;

- недостатньо розвинута транспортно-логістична інфраструктура аграрного ринку, особливо ринку продукції тваринництва;

- відсутність сучасних мало затратних індустріальних технологій для виробництва і переробки тваринницької продукції;

- потреба модернізації виробничих потужностей тваринницьких підприємств з виробництва продукції тваринництва;

- недостатність сучасних спеціалізованих машин і обладнання для утримання і обслуговування тварин;

- проблематичність підготовки кваліфікованих кадрів по веденню селекційно-племінної роботи у тваринництві і впровадженню нововведень.

Важливість цих питань спонукає до необхідності формування глибоко продуманої державної інноваційної політики, яка була би безпосередньо спрямована на інтенсивний розвиток тваринництва. Насамперед необхідно забезпечити:

- проведення досліджень і формування положень державної інноваційної політики у розвитку галузі тваринництва;

- організацію публічного обговорення з виробничниками заходів державної інноваційної політики щодо впровадження нововведень у тваринництві;

- удосконалення діяльності органів державної влади у області модернізації та управління проектами інноваційного розвитку тваринництва;

- своєчасне відображення у державних реєстрах інноваційних послуг, що надаються галузі тваринництва.

Відповідно до політичної, соціальної і економічної ситуацій в країні формується структурне наповнення державної інноваційної політики, в основі якої вагоме місце займають законодавчі та правові акти, розпорядження і постанови, що визначають суб'єкти, об'єкти управління, їхні права, обов'язки і відповідальність за ведення та нормативно-правове регулювання інноваційної діяльності. Використання дієвих законів і нормативних актів забезпечує:

- зацікавленість держави, громадських організацій, тваринницьких підприємств і приватних осіб вкладати кошти у інноваційний процес із отриманих доходів від реалізації продуктів інноваційної діяльності на принципах їхнього пільгового оподаткування;

- можливість усіх названих учасників і партнерів інноваційного процесу своєчасно забезпечити реалізацію інноваційних ідей і розробок;

- отримання гарантованого і пільгового кредиту учасникам інноваційної діяльності;

- повноту захисту прав інтелектуальної власності наукових ко-

лективів, вчених і виробничників, що мають у своєму розпорядженні інноваційні ідеї і розробки;

- соціальний статус і страховий захист не тільки виконавців і учасників інноваційних процесів, але й тих інвесторів, які їх фінансують.

При розробці заходів у сфері інноваційної діяльності у тваринництві державні органи влади виконують такі функції: формування державної інноваційної політики; розробка нормативно-правових актів, положень, постанов, що захищають авторські права винахідників інноваційних розробок; стимулювання проведення інноваційних досліджень та страхування ризикових інноваційних проектів; ресурсне забезпечення пріоритетних наукових інноваційних досліджень; надання підтримки пріоритетним розробкам у сфері науки, техніки і технологій; підготовка кадрів для реалізації інноваційних розробок; регулювання здійснення інноваційних процесів.

Виникає потреба визначити найбільш важливі напрями державної аграрної політики у розвитку тваринництва, зокрема державна підтримка стабілізації поголів'я худоби і поліпшення якісних характеристик генетичного потенціалу, фінансове забезпечення інноваційних селекційно-плеєнних програм, здійснення ветеринарно-санітарного контролю, надання можливості створення спеціалізованих обслуговуючих кооперативів, особливо у молочному скотарстві, дотримання стандартів якості і безпечності продуктів тваринного походження.

Натепер серед науковців і практиків, працівників державної влади і сфери державного управління відсутня єдність у розумінні суті і спрямованості державної інноваційної політики, сформованих заходах, засобах і напрямках її практичної реалізації. А тому у своїх наукових працях дефініцію державної інноваційної політики (вважається самостійним об'єктом дослідження) науковці розглядають частково і поверхнево. Зазвичай державна інноваційна політика пов'язується з інноваційними процесами [4], з формуванням фінансових механізмів стимулювання інноваційного розвитку економіки [5,6], із забезпеченням її сталого інноваційного розвитку [7], з переорієнтацією системи державного регулювання на всебічне заохочення підприємництва, приватної ініціативи та господарське використання науково-технічного потенціалу [8], а також з інноваційним розвитком країни у перспективі [9].

Стверджується, що державна інноваційна політика в Україні являє собою сукупність правових, політичних, економічних, соціальних, інформаційних, освітніх, організаційних та інших заходів, здійснюваних органами державної влади і органами місцевого самоврядування для реалізації цілей і принципів в області інноваційного розвитку [10, с. 150] та сукупність цілей, завдань, пріоритетів інноваційної діяльності країни і механізмів їх реалізації [11].

На нашу думку, під державною інноваційною політикою слід розуміти комплекс державних заходів і принципів, які сприяють розробленню, стимулюванню, регулюван-

ню і контролю процесів інноваційної діяльності у науково-технічній і виробничих сферах галузі тваринництва. А тому за вимогами сьогодення державна політика розвитку країни, регіонів, тваринницьких підприємств повинна відображувати інноваційні процеси, що базуються на державних рішеннях стосовно широкого впровадження ринкових організаційних форм, економічних методів господарювання, індустріальних технологій, модернізованих машин і обладнання для тваринницьких ферм.

Отже, державна інноваційна політика повинна сприяти створенню державою сприятливих умов для здійснення інноваційної діяльності, впровадження високотехнологічних технологій з метою інтенсивного розвитку тваринництва. Окрім цього вона повинна передбачати формування тієї сукупності дій держави, яка забезпечить оптимальний її вплив (при поступовому зменшенні регуляторного навантаження) на виробниче середовище у тваринництві. Натомість спрощується процес реалізації пріоритетних інновацій за рахунок скорочення корумпованих процедур їхнього впровадження.

Ураховуючи те, що державна інноваційна політика має свої пріоритети у науці і техніці, де інноваційна діяльність знаходиться у тісному взаємозв'язку з інвестиційною, то вона повинна передбачати широке використання нових знань, ідей, інформаційних ресурсів, фінансово-кредитних засобів, які б забезпечували створення для інноваційних виробничих процесів сприятливі організаційно-економічні умови та інноваційний розви-

ток тваринництва. Відтак, успішне виконання такого роду завдань залежатиме від посилюючого внеску науки і техніки та виконання стратегічних і програмних завдань інтенсивного розвитку тваринництва.

У контексті зазначеного в основі державної політики повинно мати місце фінансове забезпечення інноваційного розвитку тваринництва за рахунок активізації діяльності спеціалізованих державних фінансових інститутів та банківських установ. Наразі держава повинна змінити своє ставлення до аграрної науки, сприяти цілеспрямованій і послідовній роботі навчальних і наукових закладів, забезпечити використання наукових інноваційних досягнень вітчизняних науковців.

**Висновки з проведеного дослідження.** Отже, на даний момент часу державні органи влади мало надають допомоги виробникам продукції галузі тваринництва, яка є найбільш складною, але популярною порівняно з іншими сферами аграрної діяльності. Водночас для посилення можливостей аграрного експорту тваринницької продукції державі необхідно більше уваги надавати розвитку тваринництва на інноваційній основі. Варто зазначити, що інноваційний процес у тваринництві до цих пір знаходиться на низькому рівні, а тому потребує свого покращення за рахунок розробки державної інноваційної політики, основні складові параметри якої на законодавчому рівні могли би забезпечити активізацію сучасного інноваційно-технологічного розвитку галузі. Відтак, результативність інноваційного розвитку тваринництва повністю залежить від визначальної ролі

держави та процесу формування і реалізації (використовуються найбільш прийнятні методи і інструменти) її державної інноваційної політики.

Вважаємо, що надалі тваринницькі підприємства, без вагомості фінансової підтримки держави, не спроможні будуть на належному рівні здійснювати науково-технічну, технологічну і інноваційну діяльність. Потребує також удосконалення чинний законодавчий механізм регулювання інноваційної діяльності та встановлення тісних взаємовідносин між державними інституціями і інноваційно-активними суб'єктами господарювання з метою отримання ними соціально-економічного ефекту.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. Про інноваційну діяльність. Закон України №5460-VI (5460-17) від 16.10.2012, ВВР, 2014, № 2-3, ст.3.
2. Баланси та споживання основних продуктів харчування населенням України. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України, 2018. 59с.
3. Сільське господарство України 2017: статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України, 2018. 245 с.
4. Михайловська О.В. Вплив глобалізації інформаційного простору на розвиток міжнародних інноваційно-інвестиційних процесів. К.: Дакор, 2009. 424 с.
5. Крупка М.І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки. Фінанси України. 2001. № 11. С. 86-98.
6. Кузнецова А.Я. Фінансові механізми стимулювання інвестиційно-ін-

новаційної діяльності: монографія. Л.: Львів. банків ін-т НБУ, 2004. 279 с.

7. Апатова Н.В. Национальная экономика: стратегия инновационного устойчивого развития: монографія. Симферополь: ДИАЙПИ, 2012. 328 с.

8. Інноваційна політика держави [Електронний ресурс]. Основи економічної теорії: політекономічний аспект. Режим доступу : <http://libr.org.ua/book/99/2919.html>

9. Геєць В.М., Семиноженко В.П. Інноваційні перспективи України: монографія. Харків: Константа, 2006. 272 с.

10. Лисюк В. М., Скрипник М. Г. Інноваційна політика – основа модернізації економіки держави. Економіка: реалії часу. 2013. № 1 (6). С. 147-152. Режим доступу : <http://economics.opu.ua/files/archive/2013/n1.html>.

11. Бова Т. В. Пріоритети державної інноваційної політики на державному та регіональному рівнях [Електронний ресурс]. Режим доступу: [lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermgmt/2010/147-135-20.pdf](http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermgmt/2010/147-135-20.pdf).

## REFERENCES

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine «On innovation activity», available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15> (Accessed 06 December 2018).

2. State Statistics Service of Ukraine (2018), «*Balansy ta spozhyvannia osnovnykh produktiv kharchuvannia naseleнням Ukrainy. Statystychnyi zbirnyk*» [Balances and consumption of basic food products by the population of Ukraine. Statistical compendium], Derzhkomstat, Kyiv, Ukraine.

3. State Statistics Service of Ukraine (2018), «*Sil'ske hospodarstvo Ukrainy 2017: statystychnyi zbirnyk*» [Agriculture of Ukraine 2017: statisti-

cal compendium], Derzhkomstat, Kyiv, Ukraine.

4. Mikhailovskaya, O.V. (2009), *Vplyv hlobalizatsii informatsiinoho prostoru na rozvytok mizhnarodnykh innovatsiino-investytsiynykh protsesiv* [The impact of globalization of the information space on the development of international innovation and investment processes], Dakor, Kyiv, Ukraine.

5. Krupka, M.I. (2001), «Financial and credit mechanism innovation development of economy», *Finance of Ukraine*, vol. 11, pp. 86–98.

6. Kuznetsova, A.Ya. (2004), *Finansovi mekhanizmy stymuliuvannia investytsiino-innovatsiinoi diialnosti* [Financial mechanisms of stimulation of investment and innovation activity], The NBU, Lviv, Ukraine.

7. Apatova, N.V. (2012), *Natsionalnaia ekonomyka: stratehiya ynnovatsyonnoho ustoiichyvooho rozvytyia* [National economy: strategy of innovative sustainable development], *DYAIPIY*, Simferopol, Ukraine.

8. Ukrainian electronic library (2012), «Innovation policy of the country. Fundamentals of economic theory: political economic aspect», available at: <http://libr.org.ua/book/99/2919.html> (Accessed 06 December 2018).

9. Geets, V.M. and Seminozhenko, V.P. (2006), *Innovatsiini perspektivy Ukrainy* [Innovative prospects of Ukraine], *Konstanta*, Kharkov, Ukraine.

10. Lysyuk, V.M., and Skrypnyk, M.G. (2013), «Innovation policy is the basis of modernization of the state economy. Economy: realities of the time», available at: <http://economics.opu.ua/files/archive/2013/n1.html> (Accessed 06 December 2018).

11. Bova, T.V. (2010), «Priorities of the state innovation policy at the state and regional levels», available at: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermgmt/2010/147-135-20.pdf> (Accessed 06 December 2018).

**Назаренко Марина Олександрівна,**

*кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри правових наук та філософії Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського, 21000, м. Вінниця, вул. Острозького, 32, тел.: (097)751-32-53, e-mail: marishahal86@gmail.com*

*ORCID: 0000-0003-2116-754X*

---

## ПРОБЛЕМИ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ

**Анотація:** Досліджено стан трудової міграції в Україні. З'ясовано, що кількість емігрантів з української держави постійно збільшується. За офіційними даними у 2018 році за кордоном працювало 17,8% працездатного населення України, а це 3,2 млн громадян країни. В цілому в міграційному процесі щорічно беруть участь в середньому від 7 до 9 млн українців. Все це сприяє збільшенню відтоку працездатних українців до країн-членів Європейського Союзу та інших, з вищим рівнем життя, ніж в Україні, країн світу; зростанню темпів старіння населення та погіршенню демографічної ситуації загалом.

В статті визначено основні причини міграції трудової сили в Україні. Звичайно, найчастіше українці наважуються мігрувати в інші країни через більш високий рівень оплати праці, законність працевлаштування та умови праці.

Визначено, що найнебезпечнішим для розвитку нашої країни є «відтік мізків» та міграція молоді. Здебільшого молоді та кваліфіковані спеціалісти закордоном займаються виснажливою фізичною працею, що в подальшому може спричинити погіршення їх стану здоров'я. До того ж амбіційні українці, які змогли влаштуватися на роботу закордоном, що відповідає їх потребам (матеріальним, фізичним, моральним), почнуть поступово забирати свої сім'ї до цих країн.

З'ясовано, що це проблема не лише України, а і багато європейських країн також відчувають гостру проблему міграції молодих, кваліфікованих кадрів, а саме: Португалія, Італія, Іспанія, Греція, Угорщина, Хорватія, Польща, Румунія, Молдова, Словенія, Словаччина, Литва, Латвія, Естонія.

В науковій статті розглянуто позитивний досвід Латвії, Естонії, Польщі, Молдови, Румунії щодо подолання міграційної кризи в країні.

Використовуючи позитивний досвід зарубіжних країн, обґрунтовано заходи, щодо поліпшення міграційної ситуації в Україні. На нашу думку, це підвищення заробітної плати, забезпечення повним соціальним пакетом, медичним страхуванням, доступ до соціальної інфраструктури, можливості самому спланувати собі гідну пенсію, поліпшення умов для

ведення власного бізнесу; а для молоді, перш за все – це доступ до доступного, адекватного іпотечного кредитування.

**Ключові слова:** міграція, еміграція, трудова міграція, працездатне населення, «відтік мізків», міграція молоді, робоча сила.

***Nazarenko Marina Oleksandrivna,***

*Ph.D. in Public Administration, Senior Lecturer in the Department of Legal Sciences and Philosophy, Vinnitsa State Pedagogical University named after Mikhail Kotsyubinsky, 21000, Vinnytsia, str. Ostrozhskogo, 32, tel. : (097) 751-32-53, e-mail: marishahal86@gmail.com*

*ORCID: 0000-0003-2116-754X*

---

## **PROBLEMS OF LABOR MIGRATION IN UKRAINE**

**Abstract:** The state of labor migration in Ukraine is investigated. It is found that the number of emigrants from the Ukrainian state is constantly increasing. According to official figures, in 2018, 17.8% of the working population of Ukraine worked abroad, which is 3.2 million citizens of the country. On the whole, in the migration process, on average, from 7 to 9 million Ukrainians participate annually. All this contributes to an increase in the outflow of able-bodied Ukrainians to the European Union member states and others with a higher standard of living than in Ukraine, countries of the world; an increase in the aging population and a worsening of the demographic situation in general.

The article outlines the main causes of the migration of labor force in Ukraine. Of course, Ukrainians often dare to migrate to other countries because of higher wages, legality of employment and working conditions.

It is determined that «brain drain» and migration of young people are the most dangerous for the development of our country. For the most part, young people and qualified specialists abroad are engaged in exhausting physical labor, which in the future may lead to deterioration of their health. In addition, ambitious Ukrainians who were able to get a job abroad, which meets their needs (material, physical, and moral), will gradually begin to take their families to these countries.

It was clarified that this problem is not only in Ukraine, but many European countries also experience a pressing problem of migration of young, skilled personnel, namely: Portugal, Italy, Spain, Greece, Hungary, Croatia, Poland, Romania, Moldova, Slovenia, Slovakia, Lithuania, Latvia, Estonia.

The article deals with the positive experience of Latvia, Estonia, Poland, Moldova, and Romania in overcoming the migration crisis in the country.

Using the positive experience of foreign countries, measures have been substantiated to improve the migration situation in Ukraine. In our opinion, this is an increase in wages, the provision of a full social package, medical insurance, access to social infrastructure, the ability to plan a decent pension yourself, and improve the conditions for doing your own business; and for young people, first and foremost, is access to affordable, adequate mortgage lending.

**Keywords:** migration, emigration, labor migration, able-bodied population, brain drain, migration of young people, labor force.

**Постановка проблеми.** Серед великої кількості гострих проблемних питань, що сьогодні постають перед Україною, одне з найактуальніших є питання міграції робочої сили. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ухвалення рішення про безвізовий режим для України збіглося у часі із глибокими структурними трансформаціями різних сфер суспільного життя (політичною, економічною, соціальною, культурною тощо), що супроводжувалися падінням рівня життя населення та зростанням безробіття. Саме це та ряд інших причин спричинило збільшенню кількості відтоку працездатного населення з України до країн з більш вищим рівнем життя.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Дослідженням проблеми трудової міграції присвячено низка вітчизняних наукових праць. Зокрема, теоретичні аспекти явища зовнішньої міграції висвітлено у працях таких науковців, як О. Кваша, О. Ляшенко, О. Малиновська, О. Позняк, Н. Павлів-Самойл, М. Шульга та багато ін.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Метою статті є досліджен-

ня стану трудової міграції в Україні, визначення причин зовнішньої трудової міграції населення та їх наслідків, вивчення досвіду зарубіжних країн щодо регулювання питань трудової міграції.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Комітетом Верховної Ради України з питань європейської інтеграції у 2017 році проводилися комітетські слухання на тему: «Україна в міграційних процесах ЄС: втрати і здобутки», де учасниками комітетських слухань було розглянуто питання щодо сучасного стану міграційних процесів в Україні. Зокрема, було зазначено, що існують реальні загрози збільшення рівня трудової міграції населення України в країни Європейського Союзу з огляду на пошук соціальних доходів, падіння промислового виробництва, зменшення рівня зайнятого населення України, а також значного перевищення середнього рівня заробітних плат країн Європейського Союзу над середнім рівнем заробітних плат в Україні.

Секретар Комітету з питань європейської інтеграції підкреслила, що кількість українських емігрантів постійно збільшується, все



це сприятиме збільшенню відтоку працездатних українців до країн-членів ЄС, зростанню темпів старіння населення та погіршенню демографічної ситуації [1].

На нашу думку, можна виділити наступні причини міграції трудової сили в Україні:

- низький рівень заробітної плати та зростання цін;
- високий рівень безробіття в країні;
- незадоволеність населення соціально-економічними умовами життя та несприятлива демографічна ситуація;
- високий рівень корупції;
- відсутність (в багатьох випадках) вертикального та центростремічного пересування по службі;
- проблеми раціонального використання трудових ресурсів (вузькість ринку праці, структурне безробіття, нерівність чоловіків та жінок при прийнятті на роботу тощо) та несправедливий розподіл доходів;
- відсутність соціального пакету (в більшості випадків), захищеність одиноких матерів та неознаність населення про свої трудові права;
- втеча від місць ведення бойових дій;
- відсутність розвинутої системи кредитування осіб, які прагнули започаткувати власний бізнес і потребували стартового капіталу;
- деградація системи безкоштовної освіти та медицини (оплата цих послуг лягла на населення);
- політичні переслідування, втеча від правосуддя та інші причини особистого характеру тощо.

Всі ці фактори стимулювали трудову еміграцію в країні, що перетворилося на масове явище і джерело доходів для багатьох українських сімей. Враховуючи таку тенденцію, виникає реальна проблема забезпеченості ринку праці країни висококваліфікованими, досвідченими, креативними, енергійними, молодими працівниками, що здатні не лише розвивати бізнес, а й сприяти економічному, соціальному, культурному, інноваційному зростанню України загалом.

За даними опитування, проведеного Інститутом соціології НАН України у співпраці з благодійним фондом «Інтелектуальна перспектива» у 2017 році 12% опитаних громадян України висловили намір найближчим роком виїхати за кордон на тимчасові заробітки – це найвищий відсоток за час постановки цього питання (у 2002 році таких було 7%). Регіонально найбільше охочих виїхати працювати за кордон виявилось у Західному регіоні – 18%. На запитання про те, куди б саме українці виїхали на заробітки, вони відповіли так: 7,9% респондентів назвали іншу місцевість в Україні; 3,7% виїхали б до Росії; 2,1% поїхали б до країн, які раніше були у складі СРСР; в держави, які не входили до Радянського Союзу, поїхали б 12,9% опитаних, а 22,4% не визначилися, куди б поїхали. Ніколи і нікуди не виїжджали більше половини респондентів – 50,7%. Даний відсоток, в порівнянні, наприклад, з 2016 роком (52,7%), зменшився, і така тенденція зберігається протягом багатьох років [2].

На нашу думку найнебезпечнішим для розвитку країни являється «відтік мізків» та міграція молоді.

«Відтік мізків» – це процес масової еміграції, при якому з країни з різних причин від'їжджають фахівці, професійна еліта, вчені і кваліфіковані робітники. Для країни це несе соціальний, економічний, культурний, а іноді і політичний збиток, що загрожує її економічній та інтелектуальній безпеці.

Щодо міграції молоді, можна сказати наступне: низька конкурентоспроможність молодих людей на ринку праці, що викликана відсутністю життєвого і професійного досвіду, призводить не до залучення їх до штату працівників, а розширення чисельності безробітних. На думку спеціалістів, коло основних причин трудової міграції молоді є більш ширшим, аніж трудової міграції зрілого населення [3]. Майже 30% трудових мігрантів-українців перебувають у віці до 30 років, інші 30% у віці до 40 років. Тобто 60% заробітчанин – це відносна молодь. Ті, хто мав би розвивати Україну [4].

Хоча Позняк О.В. зазначає, що можливий перехід зовнішньої трудової міграції в постійну форму суттєво не впливатиме на прогностичну динаміку чисельності та складу населення, це лише на 3–4 роки прискорить настання ситуації дефіциту робочої сили в Україні [5], і разом з тим, ми вважаємо, що така тенденція буде вкрай негативною для країни – це сприятиме подальшому старінню населення, небажанню інвесторів співпрацювати з країною, «застою» виробництва, що приведе

до падіння всієї економічної структури країни, а також спричинить потік заробітчанин до української держави з найменш розвинених країн Африки та Азії тощо.

Як зазначають спеціалісти, більше чи менше еміграційну кризу відчувають на собі і багато європейських країн, а саме: Португалія, Італія, Іспанія, Греція, Угорщина, Хорватія, Польща, Румунія, Молдова тощо.

У країнах Балтії стурбованість виїздом молоді за кордон настільки висока, що популісти, які експлуатують цю тему, перетворюються з аутсайдерів на політичних важковаговиків.

Так, наприклад, Естонія, яка першою в світі побудувала цифрову державу, відчуває гострий дефіцит кваліфікованих кадрів та намагається підвищити рівень життя до західноєвропейських стандартів. За даними державного агентства статистики Естонії у 2018 році з країни виїхало понад 8 тисяч молодих, кваліфікованих громадян. Проблема міграції в Естонії не вирішена. Поки ж для заповнення прогалин на ринку праці естонці залучають іноземців: розвивають університетські програми міжнародного обміну, організують конкурси на стипендії, а ІТ-компанії запрошують іноземних фахівців, зокрема з України, відкривають бізнес, що приваблює інвесторів [6].

У багатьох країнах Східної Європи запущено урядові кампанії на переконання молодих людей повернутися з Великобританії та Німеччини. Так, Латвія, щоб розвернути назад еміграційний потік, намага-

ється тиснути на почуття обов'язку і любові до батьківщини.

У свою чергу Польща для повернення співвітчизників впровадила програму Powroty («Повертайтеся»), яка надає консалтингову допомогу у знаходженні житла, роботи і медичного забезпечення.

Румунія створила спеціальне об'єднання бізнесів та університетів, що пропонує зворотним мігрантам безкоштовне навчання і привілеї при працевлаштуванні [7].

А ось Молдова запровадила для реемігрантів (ті що повернулися на батьківщину), які започатковують чи розвивають власний бізнес, програми надання безповоротних грантів за схемою 1+1 (1 грн. додаткового фінансування за рахунок донорських та державних коштів на кожну гривню інвестицій у малий бізнес, зароблену за кордоном) [8].

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Хочемо відзначити, що проблема еміграції гостро стоїть не тільки перед Україною та країнами Східної Європи, а й багатьма іншими країнами світу з низьким, незбалансованим економічним, соціальним та демографічним розвитком.

На нашу думку, для поліпшення міграційної ситуації в Україні та в рамках виконання основних положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом було б доцільно, використовуючи позитивний досвід зарубіжних країн, застосувати наступні заходи:

- забезпечити сприятливі умови для отримання освіти та професійного росту висококваліфікованих фахівців;

- надання грантів, іменних стипендій для обдарованої молоді;
- створити новий механізм оплати праці;

- забезпечити гідні умови проживання та повний соціальний пакет (особливо для молодих спеціалістів, одиноких матерів та інвалідів);

- для молоді створити механізм доступного іпотечного кредитування;

- цілеспрямовано створювати робочі місця в таких галузях, як сільське господарство, текстильна, легка, хімічна та інших видах промисловості та на виробництві;

- переглянути політику дерегуляції у бізнесі, особливо середньому та малому.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Комітет з питань європейської інтеграції провів слухання на тему: «Україна в міграційних процесах до ЄС: втрати та здобутки» [Електронний ресурс] // Верховна Рада Україна. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://rada.gov.ua/fsview/144605.html>.

2. Прес-конференція «До 26-річчя Незалежності України: тенденції змін громадської думки» [Електронний ресурс] // Інститут соціології НАН України та Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://dif.org.ua/uploads/doc/1200810680599c1813c6d526.04062345.doc>.

3. Павлів-Самоїл Н. П. Особливості трудової міграції молоді: причини та недоліки. [Електронний ресурс] / Н. П. Павлів-Самоїл – Режим до-

ступу до ресурсу: [http://www.pap.in.ua/3-1\\_2013/5/Pavliv-Samoil%20N.P..pdf](http://www.pap.in.ua/3-1_2013/5/Pavliv-Samoil%20N.P..pdf).

4. Український фінансовий форум 2017: провести не можна відмінити [Електронний ресурс]. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: [https://ua.censor.net.ua/blogs/7118/ukranskiyi\\_fnansoviyi\\_forum\\_2017\\_provesti\\_ne\\_mojna\\_vdmniti](https://ua.censor.net.ua/blogs/7118/ukranskiyi_fnansoviyi_forum_2017_provesti_ne_mojna_vdmniti).

5. Позняк О. В. Оцінювання наслідків зовнішньої трудової міграції в Україні [Електронний ресурс] / О. В. Позняк // Демографія та соціальна економіка № 2. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://dse.org.ua/arhcrive/27/13.pdf>.

6. Павленко А. В деньгах счастье [Електронний ресурс] / Анна Павленко // НВ Digital №19. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: <https://magazine.nv.ua/journal/3372-journal-no-19/v-denhakh-schaste.html.1>.

7. Еміграційні трагедії: досвід Польщі, Латвії та Румунії [Електронний ресурс] // Forbes Україна. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://forbes.net.ua/ua/nation/1427574-emigracijni-tragediyi-dosvid-polshchi-latviyi-ta-rumuniyi>.

8. Малиновська О. А. Зовнішня міграція громадян України в умовах поглиблення євроінтеграційних процесів: виклики та шляхи реагування [Електронний ресурс] / О. А. Малиновська. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/bezviz-6eaa1.pdf>.

## REFERENCES:

1. Komitet z pytan' yevropeys'koyi intehratsiyi proviv slukhannya na temu: «Ukrayina v mihratsiynykh protsesakh do YES: vtraty ta zdobutky» (2017). [The Committee on European

Integration held a hearing on «Ukraine in Migration Processes to the EU: Losses and Achievements»]. Retrieved from <http://rada.gov.ua/fsview/144605.html> [in Ukrainian].

2. Pres-konferentsiya «Do 26-richnytsi Nezalezhnosti Ukrayiny: tendentsiyi zmin hromads'koyi dumky» (2017). [Press conference «On the 26th Anniversary of Ukraine's Independence: Tendencies of Public Opinion»]. *Instityt sotsiologiyi NAN Ukrayiny ta Fond «Demokratychni initsiatyvy» im. Il'ka Kucheriva – Institute of Sociology of the National Academy of Sciences of Ukraine and the Democratic Initiatives Foundation Ilka Kucheriva*. Retrieved from <http://dif.org.ua/uploads/doc/1200810680599c1813c6d526.04062345.doc> [in Ukrainian].

3. Pavliv-Samoil N. P. (2013). Osoblyvosti trudovoyi mihratsiyi molodi: prychny ta nedoliky [Peculiarities of labor migration of youth: causes and disadvantages]. [http://www.pap.in.ua/3-1\\_2013/5/Pavliv-Samoil%20N.P..pdf](http://www.pap.in.ua/3-1_2013/5/Pavliv-Samoil%20N.P..pdf). Retrieved from [http://www.pap.in.ua/3-1\\_2013/5/Pavliv-Samoil%20N.P..pdf](http://www.pap.in.ua/3-1_2013/5/Pavliv-Samoil%20N.P..pdf) [in Ukrainian].

4. Ukrayins'kyi finansovyy forum 2017: provesty ne mozha vidminyty (2017). [Ukrainian Financial Forum 2017: cannot be canceled]. [https://ua.censor.net.ua/blogs/7118/ukranskiyi\\_fnansoviyi\\_forum\\_2017\\_provesti\\_ne\\_mojna\\_vdmniti](https://ua.censor.net.ua/blogs/7118/ukranskiyi_fnansoviyi_forum_2017_provesti_ne_mojna_vdmniti). Retrieved from [https://ua.censor.net.ua/blogs/7118/ukranskiyi\\_fnansoviyi\\_forum\\_2017\\_provesti\\_ne\\_mojna\\_vdmniti](https://ua.censor.net.ua/blogs/7118/ukranskiyi_fnansoviyi_forum_2017_provesti_ne_mojna_vdmniti) [in Ukrainian].

5. Poznyak O. V. (2016). Otsynuvannya naslidkiv zovnishn'oyi trudovoyi mihratsiyi v Ukrayini [Estimation of the Consequences of External Labor Migration in Ukraine]. *Demohrafiya ta sotsial'na ekonomika – Demography and Social Economics*, 2. Retrieved from

<https://dse.org.ua/arhcive/27/13.pdf> [in Ukrainian].

6. Pavlenko A. (2019). V den'hakh schast'e [In money, happiness]. *HB Digital – HB Digital*, 19. Retrieved from <https://magazine.nv.ua/journal/3372-journal-no-19/v-denhakh-schaste.html.1>. [in Ukrainian].

7. Emihratsiyni trahediyi: dosvid Pol'shchi, Latviyi ta Rumuniyi (2017). [Emigration tragedies: the experience of Poland, Latvia and Romania]. *Forbes Ukrayina – Forbes Ukraine*. Retrieved from [http://forbes.net.ua/ua/nation/1427574-emigracijni-tragedi-](http://forbes.net.ua/ua/nation/1427574-emigracijni-tragedi-yi-dosvid-polshchi-latviyi-ta-rumuniyi)

[yi-dosvid-polshchi-latviyi-ta-rumuniyi](http://forbes.net.ua/ua/nation/1427574-emigracijni-tragedi-yi-dosvid-polshchi-latviyi-ta-rumuniyi). [in Ukrainian].

8. Malynovs'ka O. A. (2017). Zovnishnya mihratsiya hromadyan Ukrayiny v umovakh pohlyblennya yevrointehratsiynykh protsesiv: vyklyky ta shlyakhy reahuvannya [Foreign migration of Ukrainian citizens in conditions of deepening of European integration processes: challenges and ways of responding] Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/bezviz-6eaa1.pdf> [in Ukrainian].

## **УМОВИ ПУБЛІКАЦІЇ В ЕЛЕКТРОННОМУ НАУКОВОМУ ВИДАННІ «ЕКСПЕРТ: ПАРАДИГМИ ЮРИДИЧНИХ НАУК І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»**

З метою перевірки дотримання вимог до оформлення наукової статті Міністерства освіти і науки України та науково-метричної бази даних «Scopus» вона, в обов'язковому порядку проходить процедуру попереднього розгляду, яка включає: процедуру рецензування і перевірку на дотримання правил академічної доброчесності та редакційно-видавничої етики.

Для опублікування статті автору необхідно подати на електронну адресу [irina\\_gravo@ukr.net](mailto:irina_gravo@ukr.net) такі супровідні матеріали:

1. Стаття.
2. Заява.
3. Відомості про автора і співавторів.
4. Рецензія на статтю (для авторів без наукового ступеня).

Статті, оформлені з порушенням зазначених вимог до розміщення не приймаються.

Відповідальність за зміст поданих матеріалів несе автор.

Обов'язковою умовою для публікації статті у збірнику є вказівка, кожним автором, в Відомостях про авторів, персональних номерів в системі ORCID (<https://orcid.org/register>).

Назва файлу з електронною версією статті повинно обов'язково містити прізвище та ім'я автора.

### **Підготовка наукової статті**

Стаття повинна бути написана на актуальну тему, містити результати глибокого наукового дослідження і обґрунтування отриманих наукових результатів з метою статті, які раніше не публікувалися в інших виданнях і не розглядалися редакційними колегами інших видавництв.

#### **Вимоги до оформлення статті:**

– в лівому верхньому кутку першої сторінки відзначається шифр УДК (напівжирним)

– прізвище, ім'я, по батькові (повністю), науковий ступінь, вчене звання, повна назва посади та установи, де працює або навчається автор (співавтори) нижче по центру наводиться назва статті (напівжирним, заголовних) анотація обсягом не менше 1800 знаків, включаючи ключові слова (вище зазначена інформація подається окремими блоками українською та англійською мовами перед статтею, шрифтом Times New Roman 14 кегль)

– текст статті повинен бути структурований відповідно до Постанови президії ВАК України від 15.01.2003 р. № 7-05 / 1 «Про підвищення вимог до фахових

видань, внесених до переліків ВАК України», де зазначено, що до опублікування у фахових виданнях приймаються тільки наукові статті, які мають такі обов'язкові елементи (виділяються в тексті напівжирним)

– постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;

– аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;

– формулювання мети статті (постановка завдання);

– виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;

– висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку;

– список використаних джерел;

– References (транслітерація) оформляється відповідно до стандарту APA.

### Технічні вимоги:

текст статті повинен бути набраний на комп'ютері (редактор WORD (версія 1998-2003) for WINDOWS) шрифтом Times New Roman №14 з міжрядковим інтервалом 1,5, залишаючи береги: зліва – 3 см, праворуч – 1,5 см, зверху та знизу – 2 см.

Не допускається використання в матеріалах сканованих або сфотографованих схем, малюнків, таблиць і т.д.

### Оформлення списку літератури:

1. Літературні джерела, що цитуються, повинні бути пронумеровані відповідно до порядку звернення до них в тексті. Посилання на джерело подається в квадратних дужках, наприклад: «... відомо з [4]. ... » або « ... розглянуто в [4, С. 203] ... »;

2. Список літератури подається в кінці статті згідно з порядком звернення по тексту мовою оригіналу та відповідно до ГОСТ 7.1: 2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання »;

3. Список літератури англійською мовою повинен бути оформлений за міжнародними бібліографічним стандартом APA (<http://www.bibme.org/citation-guide/apa/>).

Стаття приймається до розгляду і передається на рецензування тільки при наявності повного пакету документів і повних авторських даних. Редакція залишає за собою право на незначне редагування і скорочення, зберігаючи при цьому головні висновки і авторську стилістику. Позиція редакції може не збігатися з думкою індивідуального автора, висловлених у статті. Середній час очікування публікації (з дня подання до дня публікації) – в середньому 1-2 місяці (в залежності від сезонного навантаження). Статті авторів, що мають заборгованість, приймаються тільки після погашення заборгованості.

*Електронне наукове видання*

**ЕКСПЕРТ:  
ПАРАДИГМИ ЮРИДИЧНИХ НАУК  
І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**EXPERT: PARADIGM OF LAW  
AND PUBLIC ADMINISTRATION**

№ 2 (4) – серпень 2019

Підп. до друку 29.09.19. Формат 70x100<sup>1/16</sup>.

Ум. друк. арк. 20,15. Обл.-вид. арк. 18,48.

Наклад 100 пр.