

ISSN 2617-9660  
DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4\(6\)](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4(6))

МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ  
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**

№ 4 (6) – грудень 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 Міністер-  
ства юстиції України  
(Протокол № 18 від 19.12.2019)

Згідно Наказу Міністерства освіти і науки Укра-  
їни від 28.12.2019 № 1643 (Додаток 4) журналу  
присвоєно категорію "Б" в галузях юридичних  
наук та державного управління

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.  
03142, м. Київ, вул. В. Стуса, 22/1  
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 Habilitated  
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  
Pereodicity: 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. 18 from 19.12.2019)

According to the Order of the Ministry of  
Education and Science of Ukraine dated December  
28, 2019 № 1643 (Annex 4), to the magazine was  
assigned category "B" in the fields of legal sciences  
and public administration.

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.  
03142, Kyiv, street. V. Stusa, 22/1  
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. – № 4 (6) – грудень. – Київ : Видавництво Ліра-К, 2019. – 222 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, професор, 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. Мотренко Тимофій Валентинович** – доктор філософських наук, професор, Академік Національної академії педагогічних наук України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

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

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

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

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

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

**12. Новак-Каляєва Лариса Миколаївна** – доктор наук з державного управління,

професор, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**13. 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:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**23. Ніколас Шмітт** – кандидат наук, старший науковий співробітник Інституту федералізму Університету Фрібургу (Швейцарія).

**24. Титко Анна Василівна** – кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник Національної академії внутрішніх справ.

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

**26. 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 Oleksandrovykh** – 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 Vasilievich** – 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 Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Local Self-Government of 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. Motrenko Tymofii Valentinovich** – Doctor of Philosophy, Professor, Academician of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

**7. 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.

**8. 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.

**9. 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.

**10. 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.

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

**12. Novak-Kalyaeva Larisa Nikolaevna** – Doctor of Science in Public Administration, 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.

**13. 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:

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

**15. 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).

**16. 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.

**17. 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.

**18. Kaydashev Roman Petrovich** – Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Administrative, Financial and Banking 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. Kisly Anatoly Mikhailovich** – Doctor of Law, Professor, Director of the Educational and

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

**21. 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.

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

**23. Nicolas Schmitt** – PhD, Senior Research Fellow of the Institute of Federalism of the University of Fribourg (Switzerland).

**24. Tytko Anna Vasylivna** – Candidate of Law, Leading Researcher at the National Academy of Internal Affairs.

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

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



## Судова експертиза об'єктів інтелектуальної власності

**Федоренко Владислав Леонідович, Чернеженко Олена Миколаївна, Голікова Олена Валеріївна**  
 Наукові твори як об'єкти судової експертизи з питань інтелектуальної власності: генеза, поняття та кваліфікуючі ознаки ..... 11

**Адлер Олександр Григорович, Зубач Олена Іванівна**  
 Заключні етапи стандартизації термінології (визначень) судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності в Україні та перспективи гармонізації (ISO) ..... 25

## Проблеми сучасного конституціоналізму

**Буткова Олена Ярославівна**  
 Конституційно-правові засади здійснення громадської гендерно-правової експертизи в Україні..... 34

**Озімок Ірина Володимирівна**  
 Суб'єкти конституційного права власності на землю: порівняльно-правова характеристика..... 42

**Олькіна Олена Володимирівна**  
 Проблеми та перспективи конституційних змін в сфері прав людини..... 55

**Кравцова Зоріна Сергіївна**  
 Конституційно-правова думка XIX – поч. XX ст. про основи організації та здійснення державної влади ..... 64

## Державотворення та правотворення

**Альван Амро**  
 Формування державної політики у сфері національної безпеки США: досвід для України ..... 78

**Калиновський Богдан Валерійович, Бугайко Юлія Олексіївна**  
 Вплив європейської правничої термінології на українську законодавчу терміносистему ..... 86

**Федоренко Тетяна Анатоліївна**  
 Генезис механізму участі громадськості в формуванні та реалізації державної політики з охорони здоров'я із найдавніших часів – до Конституції Пилипа Орлика 1710 р..... 101

## Функціонування і розвиток механізмів державного управління

**Коробка Іван Миколайович, Павлов Сергій Сергійович**  
 Законодавчі механізми публічного управління розвитку цивільного захисту в Україні ..... 120

**Сидоренко Наталя Олегівна**  
 Методика моніторингу роботи центрів надання адміністративних послуг: аналіз та подальші напрями удосконалення..... 130

## Регіональне управління та місцеве самоврядування

**Войтенко Надія Юріївна**  
 Нормативно-правове закріплення та реалізація виборчих прав громадян на місцевих виборах..... 139

**Застрожнікова Ірина  
Володимирівна**

Менеджмент освітніх мереж ОТГ  
в умовах децентралізації влади в  
Україні..... 150

**Колєда Ганна Ігорівна**

Удосконалення управління  
туристичними дестинаціями  
регіонального рівня в умовах  
децентралізації влади в Україні ... 158

**Луцков В'ячеслав Олегович**

Муніципальний краудфандинг  
як потенційний інструмент  
місцевого самоврядування..... 167

**Хрущ Сергій Вікторович**

Нормативно-правове забезпечення  
функціонування інституту  
територіальних громад  
в умовах децентралізації влади  
в Україні ..... 176

**Сучасні технології управління  
в державі**

**Кириченко Ганна Володимирівна**

Напрями формування позитивного  
іміджу органів державного  
управління за рахунок розвитку  
потенціалу інформаційно-  
комунікаційних технологій ..... 186

**Яровой Тихон Сергійович**

OSINT, як перспективний  
інструмент контролю за лобістською  
діяльністю в контексті  
державної безпеки ..... 201

**Державне управління  
в галузі освіти**

**Сизон Володимир Григорович**

Зарубіжний досвід управління  
освітою на місцевому рівні..... 209



## ШАНОВНІ КОЛЕГИ!



Вітаю із випуском чергового номеру журналу «Експерт: парадигми юридичних наук та державного управління».

За час свого існування, журнал став авторитетним періодичним виданням, на сторінках якого обговорюються актуальні правові та державно-управлінські питання. Публікації у виданні відзначаються високою якістю, фундаментальністю викладу матеріалу, глибокою аналітичністю.

Сьогодні, читацька аудиторія журналу вимірюється сотнями уважних і вдячних читачів не тільки із України, але й із Грузії, Казахстану, Вірменії, Білорусі та ін.

У черговому випуску видання висвітлені питання щодо особливостей формування об'єктно-предметної сфери державного управління медіацією в Україні. Розглянута модель медіації, а також, підходи до побудови структури медіації та медіаційних процесів. Проаналізовані теоретичні та практичні

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

питання цивільного захисту як об'єкту системи публічного управління в Україні у частині використання організаційно-правового механізму державного управління та адміністрування. Розкриті категорії та суспільні відносини у сфері управління ризиками надзвичайних ситуацій, зокрема досліджено теоретичні надбання та погляди науковців на стан і цілі системи (механізмів) управління у сфері цивільного захисту в Україні. Розглянуті як вітчизняні, так і зарубіжні підходи до розуміння процесу отримання розвідувальної інформації з відкритих джерел та запропоновано власне визначення OSINT. Окрему увагу присвячено класифікації джерел, які можуть бути використані в OSINT. Визначено, що в умовах орієнтації вітчизняної економіки на європейські засади зростання за принципами сталості, ефективна державна політика є каталізатором ініціювання та реалізації системних трансформацій, передусім, у напрямі розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Доведено, що об'єднані територіальні громади є першоосновою та лейтмотивом формування та імплементації нової політики сталого розвитку територій України.

Успіх журналу «Експерт: парадигми юридичних наук та державного управління» – результат величезних зусиль редколегії журналу.

Бажаю редакції журналу, авторам статей та читачам завжди прагнути до високих результатів і бути активними й успішними.

Міцного здоров'я, щастя, нескінченної енергії та удачі.

**Є.О. Романенко**

## ДОРОГІ ДРУЗІ ТА КОЛЕГИ!



Прийміть щирі вітання із виходом грудневого номеру журналу «Експерт: парадигми юридичних наук та державного управління»!

Сьогодні, журнал сприяє обміну думками науковців, розвитку міжнародного співробітництва фахівців із права та публічного адміністрування і примножує позитивний імідж України у світі у питаннях здійснення судово-експертної діяльності у сфері інтелектуальної власності!

На сторінках журналу розглянути питання державно-правової природи інституту медіації як альтернативної

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

позасудової процедури врегулювання спору. Встановлено, що, у сучасних умовах розвитку економіки України, головним нормативно-правовим документом є Кодекс цивільного захисту, який регулює всі суспільні відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від випадків виникнення надзвичайних ситуацій. Обґрунтовано, що стратегічним пріоритетом становлення України як соціально орієнтованої європейської держави є розвиток системи місцевого самоврядування, без реформування якої, у напрямі децентралізації владних повноважень на місцях, неможливо досягти гармонійного та зрівноваженого розвитку територіальних громад, а відтак – забезпечити високий рівень якості життя населення.

Висловлюю щирі вдячність редакційній колегії журналу за Вашу сумлінну і самовіддану працю, мудрість, компетентність, відповідальність!

Також, вітаю авторів, читачів і бажаю міцного здоров'я, оптимізму, бадьорості духу, благополуччя, натхнення, здійснення намічених планів та реалізації усіх задумів!

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, overlapping loops and lines, representing the name J.L. Fedorenko.

**Ю.Л. Федоренко**

# СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА ОБ'ЄКТІВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

---

УДК 347.78

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4\(6\)-11-24](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4(6)-11-24)

**Федоренко Владислав Леонідович**, доктор юридичних наук, професор, директор Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, Заслужений юрист України, бульвар Л. Українки, 26, офіс 501, м. Київ, 01133; fedorenko900@gmail.com; +38 044 5921401.

ORCID 0000-0001-5902-1226

**Чернеженко Олена Миколаївна**, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник сектору технічної творчості лабораторії права промислової власності Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, бульвар Л. Українки, 26, м. Київ, 01133; lenok.ch1111@gmail.com; +38 067 7593400.

ORCID 0000-0002-4344-2605

**Голікова Олена Валеріївна** завідувач сектору авторського права та суміжних прав лабораторії авторського права та інформаційних технологій, Науково-дослідний центр судової експертизи з питань інтелектуальної власності, бульвар Л. Українки, 26, офіс 501, м. Київ, 01133, e-mail: ov\_golikova@ukr.net, тел.: +38 044 5921401.

ORCID: 0000-0002-2487-3637

---

## НАУКОВІ ТВОРИ ЯК ОБ'ЄКТИ СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ З ПИТАНЬ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ГЕНЕЗА, ПОНЯТТЯ ТА КВАЛІФІКУЮЧІ ОЗНАКИ

**Анотація.** У публікації сформовано теоретичні та методичні засади поняття та кваліфікуючих ознак літературних творів наукового характеру, як об'єктів судової експертизи з питань інтелектуальної власності. Досліджені витоки перших друкованих наукових творів в епоху Реформації та Відродження (М. Коперник, Г. Галілей, Й. Кеплер, І Ньютон, Д. Гюйгенс і ін.), поява яких стала продовженням «видавничої революції І. Гутенберга» та прологом наукової революції в Європі. Звернено увагу, що поширення наукових творів у XVII-XVIII ст. в Європі та Америці зумовило постановку питання про авторські права на цей вид творів і їх правовий захист. Найбільш ефективним виявився судовий захист авторських прав на наукові твори. Починаючи з XXI ст. важливим складником механізму захисту авторського права на наукові твори стає судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності.

Встановлюються та характеризуються основні змістовні та формальні ознаки наукових творів, як об'єктів авторського та об'єктів судової експертизи. Наголошу-

ється, що науковий твір має бути: результатом наукової творчості, а тому являти собою певний науковий результат; вираженим у певній об'єктивній формі (дисертація, монографія, науковий звіт, наукова стаття, наукова доповідь і ін.), яка підлягає відтворенню.

Обґрунтовано висновок, що літературний твір наукового характеру або ж науковий твір, як об'єкт судової експертизи з питань інтелектуальної власності, це одержаний в результаті цілеспрямованої творчої наукової або науково-технічної діяльності автора-науковця оригінальний науковий результат, втілений у будь-якій матеріальній формі (монографія, дисертація, науковий звіт, наукова стаття, наукова доповідь та ін.), на яку поширюється правова охорона, передбачена чинним законодавством про авторське право, і який може відтворюватися.

**Ключові слова:** наука, науковий твір, кваліфікуючі ознаки наукових творів, судова експертиза об'єктів інтелектуальної власності, дослідження літературних творів наукового характеру.

*Fedorenko Vladislav Leonidovich, Doctor of Law, Professor, Director of the Research Center for Forensic Examination on Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine, 26, L. Ukrainka Boulevard, office 501, Kyiv, 01133; fedorenko900@gmail.com; +38 044 5921401.*

ORCID 0000-0001-5902-1226

*Chernezhenko Olena Mykolayivna, Doctor of Science of Law, Senior Researcher in the Sector of the Technical Creativity of the Law Laboratory of the Industrial Property of the Research Center for Forensic Examination on Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, 26, L. Ukrainka Boulevard, Kyiv, 01133; lenok.ch1111@gmail.com; +38 067 7593400*

ORCID 0000-0002-4344-2605

*Holikova Olena Valerievna, Head of the copyright and related rights copyright and related rights laboratory of the Copyright and Information Technologies Laboratory, Research Center for Forensic Expertise on Intellectual Property, 26, L. Ukrainka Boulevard, office 501, Kyiv, 01133, e-mail: ov\_golikova@ukr.net; +38 044 5921401.*

ORCID: 0000-0002-2487-3637

---

## **SCIENTIFIC WORKS AS OBJECTS OF FORENSIC EXAMINATION ON INTELLECTUAL PROPERTY: GENESIS DEFINITION AND QUALIFYING FEATURE**

**Abstract.** The article defines theoretical and methodological foundations underlying the concept and qualifying features of literary works of scientific nature as objects of forensic examination dealing with intellectual property issues. It examines the origins of the first printed scholarly works in the Reformation and Renaissance period (M. Copernicus, G. Galilei, J. Kepler, I. Newton, Ch. Huygens etc.), whose appearance continued the “publishing revolution of J. Gutenberg” and became the prologue to the scientific revolution in Europe. It is pointed out that the dissemination of scholarly

works in Europe and America in the 17-18th century led to the discussion of copyright issues with regard to this type of writings and legal protection of author's rights. Judicial protection of copyright proved to be the most effective type of protection of scientific works. Starting from the 21st century, legal enquiry of intellectual property rights is an important component of scholarly works copyright protection mechanism.

The paper establishes and characterizes basic substantive and formal features of scientific works as objects of copyright and objects of forensic examination. It emphasizes that a scientific piece of writing should be: the result of scientific work, therefore representing a certain scientific result expressed in an objective form (dissertation, monograph, scientific report, scientific article, scientific presentation etc.) which is reproducible.

The article draws and substantiates the following conclusion: a literary work of scientific nature, or a scientific work seen as an object of forensic examination concerning intellectual property is the result of purposeful scientific or scientific-technical work of its author, a scientist, and is embodied in any material form (monograph, dissertation, scientific report, scientific article, scientific presentation etc.) which is covered by legal protection provided by applicable copyright law as well as reproducible.

**Keywords:** science, scientific work, qualifying features of scientific works, forensic examination on intellectual property objects, examination of literary works of scientific nature.

**General formulation of the question under discussion.** Copyright was established in Europe after J. Gutenberg's (1397-1468) invention of printing press, which first started working in 1450 in the German city of Mainz and created revolutionary consequences for the distribution of works, including those of scientific nature [1, c.80-92]. The first book printed by J. Gutenberg after five years' work (1450-1455) was a 1300-page long Bible, 180 copies of which were printed. The invention has opened up new perspectives for book publishing and book trade, turning them from an elite hobby of wealthy people into a profitable craft.

Already in 1500, according to N. Ferguson, in Germany alone there were more than 200 printing houses; in 1518 there were 150 printed works in German, in 1519 260 such works were printed, 570 in 1520, and 990 in 1524 [2, c. 105]. The emergence of printing houses in most major European cities not only resulted

in the publication of the Bible (both in Latin and in many other languages, including German, English, French etc.) and in the critical rethinking of the philosophical heritage of the thinkers of Antiquity, but also led to the emergence of new literary and philosophical works. To this day, such examples of this category of writings as Desiderius Erasmus of Rotterdam's *In Praise of Folly* (1509), Thomas More's *Utopia* (1516) and others remain well known.

"Gutenberg's publishing revolution" was a prelude to yet another kind of revolution, the scientific one. The latter was preceded by the founding of science in its modern sense. According to A. Giddens and P. Sutton, the very concept of "science" emerged as "... a description of knowledge as such, but by the fourteenth century in Europe, science or 'natural philosophy' was used in a more limited way to describe knowledge that was written down and recorded" [3, c. 58]. It is believed that science, separated from medieval meta-



physics and “learning” as such, originated with M. Copernicus’ research on the heliocentric system of the universe. His famous work *De revolutionibus orbium coelestium* was published in Nuremberg in 1543, but prohibited from 1616 to 1833 because of the ban imposed by the Inquisition.

The discovery made by M. Copernicus led to the revolutionary scientific works of G. Galilei (*On Motion*), J. Kepler (*The New Astronomy*) and others. Simultaneously, revolutionary scientific transformations of the time found their counterpart in processes taking place in social sciences, as evidenced by the works of F. Bacon (*The Advancement of Learning* (1605), *Wisdom of the Ancients* (1609), *New Method* (1620) and other writings). However, these were mostly philosophical works engaged in rethinking the legacy of ancient philosophers.

In science studies, it is considered that the first purely scientific work standing apart from metaphysics and natural philosophy and crucial to the “scientific revolution” in Europe was I. Newton’s *Mathematical Principles of Natural Philosophy*, published in 1687. In response to this work, Ch. Huygens published in 1690 his *Discourse about gravity* [4, c. 255]. Such a kind of practice contributed to the establishment of scientific discussions conducted through the pages of books. Since then, scholarly works have spread and received legal protection, first in Europe and later throughout the world.

Starting in the 17th century, due to the development of universities (Oxford, Cambridge, Trinity College etc.) and scientific societies (Accademia del Cimento, 1657, Royal Society of London, 1660, Paris Academy of Sciences, 1666 [4, c. 475]) as well as to the improvement of printing

technology and the expanding network of printing houses based on J. Gutenberg’s invention, scientific works began to embody and disseminate the achievements of science and technology. This contributed not only to scientific progress, but also to the creation of mechanisms for the protection of copyright to scientific works. At the same time, copyright to a scientific work, just as copyright to works of literature and art, was not only meant to ensure the right of ownership for a certain period, but also, as V. Stasevich wrote, “... to bring forth, from the crowd of labourers, scientists and artists who would take up an important place in the revered group of owners...” [5, c. 18].

Another achievement of the scientific revolution which took place half a millennium ago was the development of concepts of science and the results of scientific activities. Of course, even in our time the concept of science cannot be narrowed down to a single definition and has many meanings and interpretations. In particular, as Ukrainian scientists point out, “*The concept of ‘science’ covers both the activity aimed at obtaining new knowledge and the result of this activity – the sum of knowledge acquired over a period of time, whose totality creates a scientific worldview*” [6, c. 50].

The Great Encyclopaedic Legal Dictionary defines science as “...*the sphere of human activity whose function is to develop and theoretically systematize the objective knowledge of reality. It is also a form of social consciousness, an integral part of the spiritual culture of society. The term is also applied to particular fields of science*” [7, c. 501-502].

Summarizing, it can be argued that science is the purposeful intellectual activity of a scientist or a group of scien-

tists aimed at the study of patterns in the development of nature, human beings, society and state, whose results are embodied in ideas, concepts, theories, doctrines, teachings and implemented as new knowledge for the purpose of social progress. The main achievements of science are objectified in the works of science.

To date, copyright to a scientific work, its objects and subjects, the forms of using a scientific work as well as cases of lawful use of a scientific work without the author's consent are regulated by the Civil Code of Ukraine (Articles 433-448 and others) [8], Law of Ukraine *On Copyright and Related Rights* [9] and other Ukrainian laws. At the same time, present-day reality demonstrates that protection of copyright to scientific works does not prevent the misuse of scientific works and the infringement of copyright to such works from happening.

Cases of copyright infringement with regard to scientific works are often resolved in a court of law. In many instances, court decisions in such cases are preceded by legal enquiry conducted in category 13.1.1, "Research related to literary works, works of fiction and others". This causes legal experts certified in this category to solve a number of tasks. One of them is the task of identifying and assessing a scientific work as an object of legal enquiry on intellectual property.

**Analysis of latest research and publications** bears witness to scientists' considerable and long-standing interest in the problems of research on copyright objects, including scientific works of literary nature. This is evidenced by V. Spasovich's work *Copyright and Counterfeiting* (1865) [5], the publications of such contemporary Ukrainian scholars as O.

Holikova [10], N. Kisil [11], V. Fedorenko [13, 14], F. Shtefan [15] and others.

The work of the authors of this publication on the "Methodology of Expert Research on Literary Works of Scientific Character" [16], undertaken together with N. Kisil, N. Klimova, N. Yarkina and others, has been important both in terms of its contribution to the methodology of legal enquiry and expert research on scientific works in Ukraine and as a basis for this article. In February 2020 the aforementioned work will be presented for consideration and approval of the Coordinating Council on Problems of Forensic Examination at the Ministry of Justice of Ukraine.

**The overall purpose** of this study is to formulate theoretical and methodological foundations behind the concept and qualifying features of scientific works as objects of forensic examination concerning intellectual property.

**Main material presentation.** As is known, *works of science* are works whose main aim is to create and systematize objective knowledge about reality; this includes works of scientific literature [17, c. 53]. Scientists also use the adjective "scientific" to refer to such works, stating that "A work of science is a work where all questions are considered based on the scientific approach" [18, c. 226]. In its turn, the word "*scientific*" is defined in the *Ukrainian Explanatory Dictionary* as "1. Associated with science, research; ... 2. Based on the principles of science" [19, c. 699]. This, in our opinion, allows to use the concepts (definitions) "literary work of scientific nature", "a work of science" and "scientific work" as synonyms in expertology and forensic examination on intellectual property rights objects.



Scientific works should be distinguished from other works that are subject to copyright and, accordingly, to legal enquiry. Thus, copyright law contains a principle whereby scientific works are differentiated from other types of works as follows: “...all types of works, except fiction, such as, for example, works on engineering, reference books, popular science works or practical manuals. At the same time, copyrighted scientific works do not include scientific inventions, discoveries, scientific research” [18, c. 226].

The main categories whose content should be considered while examining literary works of scientific nature as objects of forensic examination are standardised in Art. 1 of the Law of Ukraine *On Scientific and Scientific-Technical Activities* dated November 26, 2015. Here are the most important ones:

“...scientific publication – a work (a generalising scientific work, a monograph, a collection of scientific papers, a collection of documents and materials, theses and materials of scientific conferences, a dissertation abstract, a preprint, a dictionary, an encyclopaedia, a scientific reference work or index, a scientific periodical etc.) of scientific nature which has undergone the procedure of scientific review and approval for publication by a scientific (scientific, scientific-technical, technical) council of a scientific institution or higher educational institution and editorial work, produced by printing, stamping or otherwise, containing information about the results of scientific, scientific and technical, scientific and educational, scientific and organizational activities, theoretical or experimental research (research publications);

*scientific (scientific-technical) work* – scientific research and scientific-technical

(experimental) studies, conducted with the purpose of obtaining scientific, scientific-technical (applied) result. The main types of scientific (scientific-technical) work are research, developmental, design, technological researching, technological, exploratory and design and survey works, production of prototypes or batches of scientific and technical products, as well as other works related to bringing new scientific and scientific and technical knowledge into practical use;

*scientific result* – new scientific knowledge obtained in the process of fundamental or applied scientific research and recorded on information carriers. Scientific result may take the form of a report, a published scientific article, a scientific presentation, a scientific report on research work, a monographic research, a scientific discovery, a draft of a statutory act, a normative document or scientific and methodological documents whose preparation requires carrying out relevant scientific research or contains a scientific component etc...” [20].

Considering the content of the provisions in current legislation on science, we consider that the result of an individual’s purposeful intellectual activity embodied in a particular work can be attributed to the “sphere of science” provided it meets certain criteria. In particular, it must:

1) be obtained as a result of purposeful scientific or scientific and technical activity, in the forms defined by current legislation (research, developmental, design, technological, exploratory and design and survey works, production of research samples or batches of scientific and technical products, as well as other works aimed at obtaining scientific results);

2) objectify the scientific result – the sum of new knowledge about the patterns in the development of nature, society, human beings, state, about their interconnection, obtained in the process of fundamental or applied scientific research;

3) be recorded in any material form: in the form of a report, scientific work, scientific presentation, scientific report on research work, monographic research, scientific article etc., on any material medium (paper, electronic, other) [21, c. 78]. In addition, the relevant form of scientific work must be reproducible.

Not only substantive but also formal qualifying features are important for scientific works. Literary works of scientific nature are characterized by certain features distinguishing them from other works as objects of copyright. The main features were identified and systematized by the authors of this study in their previous publications [13, 14], but are now subject to clarification. Hence, a work is considered “scientific” if:

- *in terms of its nature (origin)* it is the result of purposeful professional scientific activity, and its author (creator), is a young or experienced scientist with a relevant scientific status (scientific degree, academic title, academic position, affiliation with a state or public scientific body etc.);

- *in terms of its content (the subject of scientific research)* it is research relating to a specific established field of science, a group of specialties and a specialty (physical and mathematical sciences, chemical sciences, biological sciences, geological sciences, technical sciences, (engineering science, industrial engineering, aviation and space technology etc.), agricultural sciences,

historical sciences, economic sciences etc.) whose exhaustive list has been approved by the Ministry of Education and Science of Ukraine [22];

- *in terms of structure* it has a clear, informative, formal internal structure. *In terms of content* it has a defined research purpose, tasks, subject and object (objects), original methodology of scientific research, theoretical and theoretical and methodological generalizations (conclusions, provisions) and practical recommendations (for example (in law) recommendations on improving law-making and enforcement activities). *In terms of form* it adheres, based on requirements to a specific type of scientific work (monograph, dissertation, scientific report, scientific article, master’s thesis etc.), to compulsory division into subject headings (for example, purpose, task, object and subject of research, research methodology, scientific novelty etc. for dissertations). In most scientific works, consistent division of scientific material into completed chapters, parts, sections, subsections, articles, paragraphs using numbers or letters is carried out;

- *in terms of scientific material presentation method* it presents a systematic, consistent and clear presentation of material employing scientific-categorical apparatus, including special scientific terminology characteristic of the field of knowledge to which the scientific work belongs. The work contains a complete and objective analysis of the object and subject under study, and this analysis employs scientific methodology;

- *in terms of text presentation style* it is delivered in the third person, contains no emotionally expressive vocabulary,

no dialogue, except for quoted dialogue that presents the object or subject of scientific research (for example, in the study of a specific literary work). The text of the scientific work and its annexes often contains graphs, tables, diagrams, and other graphical representations of the described research processes and their results;

- *in terms of requirements concerning citation and its types and styles* it contains clear references to original sources (author, title of the work, publisher, place and year of publication etc.) and clearly indicates the beginning and end of the citation. Citation itself should adhere clearly to the types and styles of citation adopted in modern science. For example, Vancouver style, used in medicine and physical sciences; Harvard Referencing Style, commonly used in social sciences and humanities; American Institute of Physics (AIP Style) style, used in physics; ACS style used in chemistry and other natural sciences [24] etc.;

- *in terms of ordering the sources of scientific research* it contains a list of used sources ordered according to a selected principle (alphabetical list of sources or a list compiled based on the order in which they are referenced) and designed in accordance with international, regional or national standards (for example, in accordance with DSTU 8302: 2015, effective in Ukraine as of July 1, 2016);

- *in terms of international classifiers* it is identified by the following international classifiers:

- a) *the Universal Classifier UDC (Universal Decimal Classification)*, which is an international system of document classification. UDC, according to the State Scientific Institution “Ivan Fedoriv Book

Chamber of Ukraine”, “...meets the most essential requirements to classification (international character, universality, rememberability) and makes it possible to reflect the latest achievements of science and technology without any significant changes to its structure” [25];

- b) *the International Standard Book Number (ISBN)*, which is a universal identification code affixed to books and brochures, irrespective of the manner in which they are produced, distributed, circulated or printed. ISBN accompanies published materials starting from the moment they are produced and “...uniquely and unmistakably identifies only one non-periodical edition by one particular publisher, is unique and used only for that edition. ISBNs are the key to finding the sought-after editions published anywhere in the world within automated systems on national and international levels” [26];

- c) *the DOI (Digital Object Identifier)*, which is used as part of the standard ISO 26324:2012 to identify electronic versions of scientific works. The DOI index is used, in particular, in international scientific databases (to determine the permanent email address of a specific scientific article – URL (Uniform Resource Locator);

- d) *indexes of scientific databases (platforms)* of professional electronic scientific publications (Scopus, Web of Science, SENSE, Copernicus etc.) that contribute to the parameterization of scientific works, mainly scientific articles and monographs, and to their promotion and commercial dissemination;

- e) *indexes of scientific activity within search networks for scientists* realising the principle of open access to scientific works available on the Internet (CiteSe-

erX, getCITED, Academia.edu, Google Scholar etc.). For instance, Google Scholar use the h-index, or Hirsch index for scientists. The need to boost the h-index, as one of the indicators of scientific efficiency, motivates scientists to provide access to their works on the Internet and indirectly protects copyright to scientific works, since open access to a scientific work allows to examine it from the point of view of plagiarism.

Today there are also other international, regional, national and specialized classifiers of scientific works, using which allows to identify a specific scientific work as a copyright object. New classifiers of scientific works are emerging, old ones become obsolete. For example, until March 22, 2017, the Library and Bibliographic Classifier (LBC), created in the 1920s in the former USSR, was also utilised in Ukraine. These days, though, it is no longer used since it is outdated and presents a duplicate of global international classifiers.

The abovementioned list of features of a scientific work as a copyright object is, in our view, fundamental, but not exhaustive. It is well known that a scientific work becomes a copyright object and an object of forensic examination in the field of intellectual property after its materialisation in an objective form, provided that it meets two main criteria. Such a scientific work should:

- 1) be the result of scientific work, and therefore represent a certain scientific result;

- 2) be realised in a certain objective form (dissertation, monograph, scientific report, scientific article, scientific presentation etc.) which is reproducible.

At the same time, such qualifying elements of a literary work of scientific

nature as its creative character and originality can be applied either to the content of a scientific work or to its form, or simultaneously to both form and content. This provision has long been known in connection with copyright. Dwelling on it, V. Spasovich wrote more than 150 years ago: *“Works cannot be required to be absolutely original... It is only required that the work should not be a simple reproduction of another’s work, that is, that the author, even while using other people’s works as material, should imbue the work with something personal, be it at least the arrangement of the borrowed material, the system of its arrangement. Also entitled to copyright is a translator of a certain work into another language, with regard to the translation, which does not prohibit other persons from making new translations of the same work... a compiler of almanac, collection, textbook and other educational books assembled from articles or fragments from other works, a dictionary compiler, a compiler of a geographical map, logarithmical table, historical table, guidebook...”* [5, c. 42].

The term “original”, which applies to a scientific work as a copyright object, is related to the term “new”, which means one that has recently emerged, appeared, has never existed, has not been used, has been evolved, created. However, such a qualifying feature as “novelty” is absorbed by originality in forensic examination on intellectual property rights objects. In this sense, we should agree with D. Lipszyc that the ideas embodied in the work may be as old as the world, but this does not prevent the work from being original, since copyright agrees that intellectual creativity can appear on the basis of pre-existing elements [27, p. 58].

Obviously, the scientist creating a scientific work is obliged to use the conceptual and categorical apparatus which has already been developed in the relevant sphere. In addition, the structure of dissertations, research papers and other types of scientific works includes such compulsory elements as the statement of scientific novelty and analysis of previous research on the subject.

**Conclusions and prospects for further development.** When defining the term “scientific work” in the field of forensic examination concerning intellectual property objects, the provisions of applicable legal acts and national documents (standards) should be taken into account. These are, first of all, the provisions of the Resolution No. 72 of the Cabinet of Ministers of Ukraine as of January 18, 2003 *On the minimum rates of royalty for the use of copyright and related rights* which specify that all types of scientific literature are recognized as such that are produced by creative work, original in nature, aimed at preserving scientific results and subject to copyright [28], and therefore may be objects of forensic examination on intellectual property matters.

Also, in 2018-2019, working at the Research Center on Forensic Examination on Intellectual Property affiliated with the Ministry of Justice of Ukraine, Subcommittee No. 5 on the Examination of Intellectual Property Objects (TC 192 Forensic Examination) prepared a draft of the national document (ND) on DSTU XXXX: 20XX *Forensic Examination on Intellectual Property Rights Objects. Terms and concepts*. In particular, it defines the following concept of a work for the purposes of research within category 13.1.1: “A work (composition) is defined as a result of author’s creative activity, a

product of human mind, embodied in an objective reproducible form” [29].

Summarizing the results of this study, we conclude that a literary work of scientific nature, or a scientific work, as an object of forensic examination on intellectual property, is an original scientific product obtained as a result of purposeful creative scientific or scientific-technical activity of its author, a scientist, embodied in any material form (monograph, dissertation, scientific report, scientific article, scientific presentation etc.) which is eligible for legal protection under current copyright law, and which can be reproduced.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Федоренко В.Л. «Інформаційна видавнича революція» І. Гутенберга та утвердження авторського права і суміжних прав та механізмів їх захисту в Європі. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2019. № 4. С. 78-94.
2. Фергюсон Н. Цивілізація: чем Запад отличается от остального мира. Пер. с англ. К. Бандуровского; под ред. И. Кригера. Москва: АСТ: *Corpus*, 2014. 544 с.
3. Гидденс Э., Саттон Ф. Основные понятия в социологии. Пер. с англ. С. Гавриленко. Москва: Изд. дом. Высшей школы экономики, 2018. 336 с.
4. Деар П., Шейпин С. Научная революция как событие. Пер. с англ. А. Маркова. Москва: Новое лит. обозрение, 2015. 576 с.; ил.
5. Спасович В. Права авторские и контрафакция. Санктпетербург: Изд-е книго-торговца и типографа М.О. Вольфа, 1865. 106 с.
6. Данильян О.Г., О.П. Дзьобань. Організація та методологія наукових досліджень: навч. посібн. Харків: Право, 2017. 448 с.
7. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН



України Ю.С. Шемшученка. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 990 с.

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

9. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993 року // *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 13. Ст. 64.

10. Голікова О.В. Особливості використання спеціалізованого програмного забезпечення для виявлення запозичень у літературних творах при проведенні судових експертиз та експертних досліджень // *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*: електронне наукове видання. 2019. №1 (3). С. 66-73.

11. Кісіль Н.В. Дослідження оригінальності та творчого характеру в літературних творах // *Криміналістика і судова експертиза*. Вип. № 56. 2011. С. 166-172.

12. Кісіль Н.В. Практика використання спеціальних знань під час досудового розслідування та судового розгляду для встановлення фактів відтворення праць інших авторів у наукових творах [Текст]: Матеріали круглого столу «*Формування академічної доброчесності та механізмів запобігання та протидії плагіату в наукових творах в Україні*» / Мін'юст, НДЦСЕ з питань інтелектуальної власності. Київ. Видавництво Ліра-К, 2016. 96 с.

13. Федоренко В.Л. Кваліфікуючі ознаки наукового твору як об'єкта судової експертизи у сфері авторського права // *Вісник Одеського науково-дослідного інституту судової експертизи*. 2018. № 3. С. 83-89.;

14. Федоренко В.Л., Голікова О.В. Літературні твори наукового характеру як об'єкти авторського права: поняття і класифікація / В.Л. Федоренко, О.В. Голікова // *Криміналістика і судова експертиза: міжвідом. наук.-метод. зб., присвяч. 105-річчю заснування судової експертизи в Україні / Київський НДІ судових експертиз; редкол.: О. Г. Рувін (голов. ред.) та ін.* Київ : Видавництво Ліра-К, 2018. Вип. 63, Ч. 2. С. 215-223.

15. Штефан А.С., Дроб'язко В.С., Шабалін А.В. Авторське право і суміжні права в умовах євроінтеграційних процесів: монограф. За ред. Н.М. Мироненко. Київ. Інтерсервіс, 2018. 204 с.

16. Методика проведення експертних досліджень літературних творів наукового характеру / В.Л. Федоренко (кер.), О.В. Голікова, Н.В. Кісіль, Н.Б. Клімова, Н.Є. Яркіна та ін. За наук. ред. акад. НАПрН України О.В. Скрипнюка. Київ: НДЦСЕ з питань інтелектуальної власності, 2019. 85 с.

17. Сергеев А.П. Авторское право России. Санкт-Петербург: Издательство С. – Петербургского ун-та, 1994. 312 с.

18. Інтелектуальна власність: словник-довідник. За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора О.Д. Святоцького.- У 2-х т.: Том 1 Авторське право і суміжні права. За ред. О.Д. Святоцького, В.С. Дроб'язка. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. 356 с.

19. Український тлумачний словник (тезаурус) 250000 слів / уклад. і головн. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2016. 1696 с.; іл.

20. Про наукову та науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листопада 2015 р. // *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37-38. Ст. 2004.

21. Федоренко В.Л., Голікова О.В. Порівняльно-правові дослідження як об'єкт судової експертизи у сфері авторського права: методологічний аспект // *Науково-практичний журнал «Вісник ОНДІСЕ»*. 2017. №2. С. 72-83.

22. Про затвердження переліку наукових спеціальностей: Наказ міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14 вересня 2011 р. № 1057 // *Офіційний вісник України*. 2011. № 78. Ст. 2893.

23. Вимоги до оформлення дисертації, затверджені Наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 р. № 40 // *Офіційний вісник України*. 2017. № 20. Ст. 576

24. Міжнародні правила цитування та посилання в наукових роботах : методичні рекомендації / автори-укладачі: О. Бо-

женко, Ю. Корян, М. Федорець ; редколегія: В. С. Пашкова, О. В. Воскобойнікова-Гузєва, Я. Є. Сошинська, О. М. Бруй ; Науковотехнічна бібліотека ім. Г. І. Денисенка Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» ; Українська бібліотечна асоціація. Київ : УБА, 2016. 117 с.

25. Побудова та властивості УДК / Офіційний веб-сайт Державної наукової установи «Книжкова палата України імені Івана Федоріва». URL: [http://www.ukrbook.net/UDC/UDC\\_pobudowa.html](http://www.ukrbook.net/UDC/UDC_pobudowa.html)

26. Що таке ISBN / Офіційний веб-сайт Державної наукової установи «Книжкова палата України імені Івана Федоріва». URL: <http://www.ukrbook.net/agentstvo.html#IS%D0%92N>

27. Липчик Д. Авторское право и смежные права / Пер. с фр.; предисловие М. Федотова. Москва : Ладомир; Издательство ЮНЕСКО, 2002. 794 с.

28. Про затвердження мінімальних ставок винагороди (роялті) за використання об'єктів авторського права і суміжних прав: Постанова КМУ від 18 січня 2003 р. № 72 // Офіційний вісник України. 2003 р. № 4. Ст. 129.

29. Підкомітетом № 5 «Експертиза об'єктів права інтелектуальної власності» ТК 192 «Судова експертиза» завершено формування справи національного документу (НД) ДСТУ XXXX:20XX «Судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності. Терміни та визначення». НД-ЦСЕ з питань інтелектуальної власності. URL: <http://www.intelect.org.ua/content/pidkomitetom-no-5-ekspertyza-obyektiv-prava-intelektualnoyi-vlasnosti-tk-192-sudova>

## REFERENCES:

1. Fedorenko, V. L. (2019). «Informatsiina vydavnycha revoliutsiia» I. Hutemberha ta utverdzhennia avtorskoho prava i sumizhnykh prav ta mekhanizmiv yikh zakhystu v Yevropi [Gutenberg's "Information Revolution" and

the Promotion of Copyright and Related Rights and the Mechanisms for Protecting them in Europe]. *Visnyk Luhanskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E.O. Didorenka – Bulletin of Luhansk State University of Internal Affairs named after E.O. Didorenko*, 4, 78-94 [in Ukrainian].

2. Ferguyson, N. (2014). *Tsivilizatsiya: chem Zapad otlichaetsya ot ostalnogo mira [Civilization – The West and the Rest]*. (K. Bandurovskiy, Trans). I. Kriger (Eds.). Moscow: AST: Corpus [in Russian].

3. Giddens, A., Sutton, P. (2018). *Osnovnye ponyatiya v sotsiologii [Essential Concepts in Sociology]*. (S. Gavrilenko, Trans). Moscow: Izd. dom. Vyshey shkoly ekonomiki [in Russian].

4. Dear, P. (2015). *Nauchnaya revolyutsiya kak sobytie [Revolutionizing the Sciences: European Knowledge and Its Ambitions, 1500-1700]*. (A. Markov, Trans). Moscow: Novoe lit. Obozrenie [in Russian].

5. Spasovich, V. (1865). *Prava avtorskie i kontrafaktsiya [Copyright and counterfeiting]*. Saint Petersburg: Izd-e knigotorgovtsa i tipografa M.O. Volfa [in Russian].

6. Danylian, O.H., Dzoban, O.P. (2017). *Orhanizatsiia ta metodolohiia naukovykh doslidzhen [Organization and methodology of scientific research]*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

7. Shemshuchenko, Yu. S. (Eds.). (2007). *Kyiv Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk [Great Encyclopedic Legal Dictionary]*. NAN Ukrainy: TOV «Vydavnytstvo «Yurydychna dumka» [in Ukrainian].

8. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy [Civil Code of Ukraine]. (January 16, 2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 40. Art. 356 [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy "Pro avtorske pravo i sumizhni prava" : vid 23 hrudnia 1993 roku [Law of Ukraine "Copyright and Related Rights" from December 23, 1993]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 13. Art. 64 [in Ukrainian].



10. Holikova, O. V. (2019). Osoblyvosti vykorystannia spetsializovanoho prohramnogo zabezpechennia dlia vyvialnennia zapozychen u literaturnykh tvorakh pry provedenni sudovykh ekspertyz ta ekspertnykh doslidzhen [Peculiarities of Using Specialized Software for Detecting Borrowings in Literary Works in Forensic and Expert Research]. *Ekspert: paradyhmy yurydychnykh nauk i derzhavnogo upravlinnia – Expert: Paradigms of Law and Public Administration*, 1(3), 66-73 [in Ukrainian].

11. Kisil, N. V. (2011). Doslidzhennia oryhinalnosti ta tvorchoho kharakteru v literaturnykh tvorakh [Research of originality and creative character in literary works]. *Kriminalistika i sudebnaia ekspertiza – Criminalistics and forensic examination*, 56, 166-172 [in Ukrainian].

12. Kisil, N. V. (2016). Praktyka vykorystannia spetsialnykh znan pid chas dosudovoho rozsliduvannia ta sudovoho rozghliadu dlia vstanovlennia faktiv vidtvorennia prats inshykh avtoriv u naukovykh tvorakh [Practice of Using Special Knowledge during Pre-trial Investigation and Trial to Establish Facts of Reproduction of Works by Other Authors in Scientific Works on intellectual property]. *Formuvannia akademichnoi dobrochesnosti ta mekhanizmv zapobihannia ta protydyi plahiatu v naukovykh tvorakh v Ukraini – Forming Academic Integrity and Mechanisms for Preventing and Combating Plagiarism in Scientific Works in Ukraine* : Proceedings of Roundtable Discussion. Kyiv: Vydavnytstvo Lira-K [in Ukrainian].

13. Fedorenko, V. L. (2018). Kvalifikuiuchi oznaky naukovoho tvoriv yak obiekta sudovoi ekspertyzy u sferi avtorskoho prava [Qualifying features of a scientific work as an object of forensic examination in the field of copyright]. *Visnyk Odeskoho naukovodoslidnogo instytutu sudovoi ekspertyzy – Bulletin of the Odessa Research Institute of Forensic Science*, 3, 83-89 [in Ukrainian].

14. Fedorenko, V. L., Holikova, O. V. (2018). Literaturni tvory naukovo kharakteru yak obiekty avtorskoho prava: poniattia i

klasyfikatsiia [Literary works of a scientific nature as objects of copyright: concept and classificatio]. *Kryminalistyka i sudova ekspertyza – Criminalistics and Forensics*, 63(2), 215-223 [in Ukrainian].

15. Shtefan, A. S., Drobiazko, V. S., Shabalin, A. V. (2018). *Avtorske pravo i sumizhni prava v umovakh yevrointehratsiinykh protsesiv [Copyright and related rights in the context of European integration processes]*. N. M. Myronenko (Eds.). Kyiv: Interservis [in Ukrainian].

16. Fedorenko, V. L., et al. (2019). *Metodyka provedennia ekspertnykh doslidzhen literaturnykh tvoriv naukovo kharakteru [Technique of carrying out expert researches of literary works of scientific character]*. O. V. Skrypniuka (Eds.). Kyiv: NDTsSE z pytan intelektualnoi vlasnosti [in Ukrainian].

17. Serheev, A. P. (1994). *Avtorskoe pravo Rossii [Copyright Law of Russia]*. Saint Petersburg: Izdatelstvo S.-Peterburshskoho un-ta [in Russian].

18. Sviatotskiy, O.D., Drobiazko, V. S. (Eds.). (2000). *Intelektualna vlasnist. Tom 1. Avtorske pravo i sumizhni prava [Intellectual property. Vol. 1 Copyright and Related Rights]*. Kyiv : Vydavnychi Dim «In Yure» [in Ukrainian].

19. Busel, V.T. (Eds.). (2016). *Ukrainskyi tлумachnyi slovnyk (tezaus) 250000 sliv [Ukrainian Interpretative Dictionary (Thesaurus) 250,000 words]*. Kyiv; Irpin: VTF «Perun» [in Ukrainian].

20. Zakon Ukrainy “Pro naukovu ta naukovo-tekhnichnu diialnist” : vid 26 lystopada 2015 r. [Law of Ukraine “On scientific and scientific-technical activity” from November 26, 2015]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 37-38. Art. 2004 [in Ukrainian].

21. Fedorenko, V. L., Holikova, O. V. (2017). Porivnialno-pravovi doslidzhennia yak obiekt sudovoi ekspertyzy u sferi avtorskoho prava: metodolohichniy aspekt [Comparative Legal Research as a Subject of Forensic Expertise in the Field of Copyright: A Methodological

Aspect]. *Naukovo-praktychnyi zhurnal «Visnyk ONDISE» – Scientific and Practical Journal «Bulletin of OJRI»*, 2, 72-83 [in Ukrainian].

22. Nakaz ministerstva osvity i nauky, molodi ta sportu Ukrainy “Pro zatverdzhennia pereliku naukovykh spetsialnostei” : vid 14 veresnia 2011 r., № 1057 [Order of the Ministry of Education and Science, Youth and Sports of Ukraine “On approval of the list of scientific specialties” from 14 September 2011, № 1057]. (2011). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Journal of Ukraine*, 78. Art. 2893 [in Ukrainian].

23. Nakazom Ministerstva osvity i nauky Ukrainy “Vymohy do oformlennia dysertatsii” : vid 12.01.2017 r., № 40 [Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine “Dissertation Requirements” January 12, 2017, № 1057]. (2017). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Journal of Ukraine*, 20. Art. 576 [in Ukrainian].

24. Bozhenko, O., Korian, Yu., Fedorets, M. (2016). *Mizhnarodni pravyla tsytuvannia ta posylannia v naukovykh robotakh [International citation rules and references in scientific works]*. V. S. Pashkova, O. V. Voskoboinikova-Huzieva, Ya. Ye. Soshynska, O. M. Brui (Eds.). Kyiv: UBA [in Ukrainian].

25. Pobudova ta vlastyvoli UDK [UDC Construction and Properties]. (n.d.). [www.ukrbook.net](http://www.ukrbook.net). Retrieved from [http://www.ukrbook.net/UDC/UDC\\_pobudova.html](http://www.ukrbook.net/UDC/UDC_pobudova.html) [in Ukrainian].

26. Shcho take ISBN [What is an ISBN]. (n.d.). [www.ukrbook.net](http://www.ukrbook.net). Retrieved

from <http://www.ukrbook.net/agentstvo.html#IS%D0%92N> [in Ukrainian].

27. Lipszyc, D. (2002). *Avtorskoe pravo i smezhnye prava [Droit d'auteur et droits voisins]*. Moscow: Ladomir; Izdatel'stvo YuNESKO [in Russian].

28. Postanova KMU “Pro zatverdzhennia minimalnykh stavok vynahrody (roialti) za vykorystannia ob'ektiv avtorskoho prava i sumizhnykh prav” : vid 18 sichnia 2003 r. № 72 [Resolution of CMU “On approval of minimum rates of royalty (royalties) for the use of copyright and related rights” from January 18, 2003, № 72]. (2003). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Journal of Ukraine*, 4. Art. 129 [in Ukrainian].

29. Pidkomitetom # 5 «Ekspertyza ob'ektiv prava intelektualnoi vlasnosti» TK 192 «Sudova ekspertyza» zaversheno formuvannia spravy natsionalnoho dokumentu (ND) DSTU XXXX:20XX «Sudova ekspertyza ob'ektiv prava intelektualnoi vlasnosti. Terminy ta vyznachennia». [Subcommittee No. 5 “Expertise of Intellectual Property Rights” TC 192 “Forensic Examination” has completed the preparation of the case of the national document (ND) of SSTU XXXX: 20XX “Forensic Examination of Intellectual Property Rights. Terms and definitions]. (2019). [www.intelect.org.ua](http://www.intelect.org.ua). Retrieved from <http://www.intelect.org.ua/content/pidkomitetom-no-5-ekspertyza-obyektiv-prava-intelektualnoyi-vlasnosti-tk-192-sudova> [in Ukrainian].

УДК: 347.948.2

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4\(6\)-25-33](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4(6)-25-33)

*Адлер Олександр Григорович*, кандидат технічних наук, судовий експерт, в.о. заступника директора Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, бульвар Л. Українки, буд. 26, оф. 501, м. Київ, 01133, [alexgrigadler@ukr.net](mailto:alexgrigadler@ukr.net); +38 044-592-14-01.

ORCID: 0000-0002-0377-4162

*Зубач Олена Іванівна*, судовий експерт лабораторії економічних досліджень Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, бульвар Л. Українки, буд. 26, оф. 501, м. Київ, 01133, [zelena1094@gmail.com](mailto:zelena1094@gmail.com); +38 044-592-14-01.

ORCID: 0000-0003-3755-7032

---

## **ЗАКЛЮЧНІ ЕТАПИ СТАНДАРТИЗАЦІЇ ТЕРМІНОЛОГІЇ (ВИЗНАЧЕНЬ) СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ОБ'ЄКТІВ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ГАРМОНІЗАЦІЇ (ISO)**

**Анотація.** У публікації продовжується розгляд актуального питання сьогодні – національна стандартизація термінології (визначень) судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності в Україні. У цьому контексті слід констатувати, що про важливість даного питання свідчить актуальність судової експертизи з питань інтелектуальної власності, яка виокремилася в Україні в самостійний вид експертизи починаючи з 2002 року. У даній роботі відзначені та детально описані заключні етапи розробки національного документу (НД) «Судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності. Терміни та визначення», а саме:

- 1) розроблення другої (наступної) редакції проекту національного НД;
- 2) формування справи національного НД.

Розкриваються проблемні питання, які мали місце у процесі впровадження національного НД. Зокрема, різне бачення суб'єктів судово-експертної діяльності на визначення термінів за спеціальністю 13.9 «Економічні дослідження у сфері інтелектуальної власності»: «дохід правовласника», «збитки внаслідок неправомірного використання об'єктів права інтелектуальної власності», «упущена вигода внаслідок неправомірного використання об'єктів права інтелектуальної власності» та особливостей перекладу термінології судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності. Підкреслюється визначальна місія Підкомітету № 5 «Експертиза об'єктів права інтелектуальної власності» Технічного комітету 192 «Судова експертиза» над проектом національного документу (НД) ДСТУ 0000:20XX «Судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності. Терміни та визначення» у сфері національної стандартизації. У роботі викладено опис подальших дій над

Національним НД. Зокрема, перспектива гармонізації даного стандарту з міжнародними та європейськими.

Формулюється висновок, що гармонізування українського національного стандарту серії «Судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності. Терміни та визначення» з міжнародними та європейськими потребує не тільки нагального вирішення, а й консолідації зусиль фахівців різних галузей знань з урахуванням оперативного реагування на розвиток новітніх інформаційних технологій. Результат роботи над Національним НД 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, національний стандарт, терміни та визначення, гармонізований стандарт, уніфікований стандарт, об'єкти права інтелектуальної власності, судова експертиза, судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності.

*Adler Olexandr Grigorievich, candidate of technical sciences, forensic expert, acting Deputy Director of the Judicial Expertise Research Center for Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, L. Ukrainka Boulevard 26 of. 501, Kyiv, 01133, alexgrigadler@ukr.net; +38 044-592-14-01.*

*ORCID: 0000-0002-0377-4162*

*Zubach Olena Ivanovna, forensic expert of the Laboratory for Economic Research of the Scientific and Research Center of Forensic Expertise on Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, L. Ukrainka Blvd. 26, of. 501, Kyiv, 01133, zelena1094@gmail.com; +38 044-592-14-01.*

*ORCID: 0000-0003-3755-7032*

---

## **FINAL STAGES OF STANDARDIZATION OF TERMINOLOGY (DEFINITION) OF LEGAL EXAMINATION OF OBJECTS OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS IN UKRAINE AND HARMONIZE PROSPECTS (ISO)**

**Abstract:** The publication continues to consider the current issue of today – national standardization of the terminology (definitions) of judicial examination of intellectual property rights in Ukraine. In this context, it should be noted that the relevance of this issue is evidenced by the relevance of the forensic expertise on intellectual property issues, which has been distinguished in Ukraine as an independent type of expertise since 2002. In this paper the final stages of development of the national document (ND) “Forensic Examination of the Objects of Intellectual Property Rights” are noted and described in detail. Terms and Definitions “, namely:

- 1) development of the second (next) edition of the draft national ND;
- 2) formation of the case of the national ND.

The issues raised during the implementation of the national ND are identified. In particular, different view of the subjects of forensic activity on the definition of terms in the specialty 13.9 “Economic research in the field of intellectual property”: “income of the right holder”, “losses due to the misuse of intellectual property objects”, “lost profit due to misuse objects of intellectual property rights” and features of translation of the terminology of judicial examination of objects of intellectual property rights. The defining mission of the Subcommittee is underlined № 5 “Expertise of Intellectual Property Rights” of Technical Committee 192 “Judicial Expertise” on the draft national document (ND) of DSTU 0000: 20XX “Judicial Expertise of Intellectual Property Rights. Terms and definitions” in the field of national standardization. The paper describes the follow-up to the National ND. In particular, the prospect of harmonization of this standard with international and European ones.

The conclusion is drawn that the harmonization of the Ukrainian national standard of the series “Forensic examination of objects of intellectual property rights. Terms and definitions” with international and European needs not only urgent solution, but also consolidation of efforts of specialists of different fields of knowledge, taking into account prompt response to the development of new information technologies. The result of the work on the National ND will facilitate the work of research institutions of judicial expertise, law enforcement agencies and courts, in particular; increase the level of forensic justice in line with international best practices.

**Key words:** national standardization, national standard, terms and definitions, harmonized standard, unified standard, objects of intellectual property rights, forensic examination, forensic examination of objects of intellectual property rights.

**Постановка питання в загальному вигляді.** У роботі продовжено розгляд актуального питання сьогодення – національної стандартизації термінології (визначень) судової експертизи об’єктів права інтелектуальної власності в Україні. До відома, 03 жовтня 2019 року на базі Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України (далі – Центр) було проведено четверте засідання Підкомітету № 5 «Експертиза об’єктів права інтелектуальної власності» ТК 192 (далі – Підкомітет № 5). Учасники Підкомітету № 5 узгодили терміни (визначення) з питань інтелектуальної власності (за спеціальностями), в яких були суттєві розбіжності у Зводі коментарів до першої редакції проекту національного документу

(НД) ДСТУ 0000:20XX «Судова експертиза об’єктів права інтелектуальної власності. Терміни та визначення» (далі – Національний НД). Але виявилися розбіжності у визначенні термінів за спеціальністю 13.9 «Економічні дослідження у сфері інтелектуальної власності» та нагальною постала потреба в створенні у складі Підкомітету № 5 Робочої групи для роботи над термінами: «дохід правовласника», «збитки внаслідок неправомірного використання об’єктів права інтелектуальної власності», «упущена вигода внаслідок неправомірного використання об’єктів права інтелектуальної власності». До складу даної групи запропоновані наступні кандидатури: Бутніка-Сіверського О.Б., Божко І.І., Голови І.Г. і Тимошик Л.П. Також на засіданні ухвалено звернутися з ли-

стом до Технічного комітету 192 «Судова експертиза» з клопотанням про включення до складу Підкомітету № 5 ученого секретаря Центру, судового експерта, канд. економ. наук Тимошик Л.П. та провідного судового експерта відділу товарознавчих досліджень та досліджень об'єктів інтелектуальної власності лабораторії автотехнічних, товарознавчих та спеціальних видів досліджень КНДІСЕ Климової Н.Б. до складу Підкомітету № 5 ТК 192 за результатами їх попередньої ініціативної роботи над першою редакцією Національного НД [1, с. 10].

18 жовтня завершився етап надання коментарів експертним середовищем, науковцями і громадськістю до першої редакції Національного НД, що були вміщені до зводу коментарів. За результатами проведеної роботи та на виконання п.п. 6.3.5-6.3.8 ДСТУ 1.2:2015 Правил проведення робіт з національної стандартизації [2, с. 9] секретаріатом Підкомітету № 5 на адресу голови ТК 192 Рувіну О.Г. було надіслано Звід коментарів до першої редакції національного НД для затвердження в установленому порядку.

Логічним етапом стало проведення 25 листопада 2019 р. засідання ТК 192 «Судова експертиза» на базі Київського науково-дослідного інституту судових експертиз Міністерства юстиції України. На засіданні були розглянуті питання про хід виконання програми робіт з національної стандартизації на 2019 рік за сферою діяльності цього техкомітету; про формування пропозицій до Плану роботи ТК 192 на 2020 рік, а також кадрові питання ТК 192. За результатами його проведення ухвалили:

1) схвалити подану редакцію проекту ДСТУ XXXX:20XX «Судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності. Терміни та визначення» як остаточну із стадією розробки – «Етап 50.99. Досягнення консенсусу» та датою вступу в дію – 01.03.2020;

2) у термін до 17.12.2019 надати справу розробленого національного нормативного документу (відповідно до п. 6.7 ДСТУ 1.2:2015) до секретаріату ТК 192 для її направлення до Національного органу стандартизації;

3) залучити Тимошик Л. П. та Климову Н.Б. до складу Підкомітету № 5 [3, с. 12].

Але при формуванні остаточної редакції Національного НД постало питання адекватності та валідності результатів перекладу юридичних термінів з української мови на англійську, німецьку, французьку, що вимагають положення державних стандартів. Наголосимо, що юридичний документ мусить бути вірно перекладеним задля уникнення непорозумінь у його точності та достовірності.

У перспективі на майбутнє – гармонізація Національного НД з міжнародними та європейськими стандартами, етапи здійснення якої планується описати у майбутніх наукових працях.

### **Аналіз основних досліджень і публікацій.**

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, зо-



крема, в сприянні організаційному та методичному забезпеченню у сфері судових експертиз [4, с.41].

Дослідження проблематики формування єдиного Національного НД термінології в сфері судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності проводяться судовими експертами Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Адлером О.Г. та Зубач О.І. [5;6].

Питання визначення особливостей перекладу юридичної термінології та переклад термінології англійською мовою з урахуванням структурних та семантичних особливостей в Національному НД обгрунтовано та закріплено в праці Федоренка В.Л. та Гнедкової О.Г. [7].

Аналіз проблем гармонізації українських національних стандартів з міжнародними та європейськими викладено в статті Литвинської С.В. [8].

**Мета статті** – опис заключних етапів розробки національного документу (НД) «Судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності. Терміни та визначення». Виклад проблемних питань при розробці Національного НД та розгляд перспективи гармонізації Національного НД з міжнародними та європейськими стандартами в рамках діяльності Міжнародної організації стандартизації (ISO) з Україною.

**Виклад основного матеріалу.** Станом на 16.12.2019 р. Підкомітетом № 5 завершено розробку остаточної редакції національного НД, сформовано справу Національного НД та, згідно з п. 6.7 ДСТУ 1.2:2015, передано до Секретаріату ТК 192 для направлення її до Національного органу стандарти-

зації. Прогнозована дата вступу в дію цього Національного НД – 01.03.2020 р.

Слід нагадати, що згідно з п. 1.7 Національного стандарту «Національна стандартизація та суміжні види діяльності ДСТУ 1.1:2015 (ISO/IEC Guide 2:2004, MOD). Словник термінів» **консенсус (consensus)** передбачає відсутність суттєвих заперечень у більшості зацікавлених сторін щодо конкретного стандарту та дотримання процедури його узгодження, хоча й «... не обов'язково є однотайним». Тому, не зважаючи на значну кількість дискусій та розбіжностей поглядів у процесі формування визначень до термінології, все ж вдалося довести їх до оптимального вигляду [9].

Під час формування остаточної редакції постала проблема адекватної передачі змісту визначень термінів при перекладі з однієї мови на іншу. Зважаючи на це, виникає потреба в розробленні правил у нашій державі, які допомогли б при перекладі термінології судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності в контексті її стандартизації.

Повертаючись до теми нашої роботи слід зазначити, що згідно з положеннями Календарного плану Підкомітету № 5 за період з січня 2019 р. по грудень 2019 р. членами Підкомітету № 5 здійснені наступні етапи роботи над Національним НД:

- подання пропозиції щодо розроблення проекту національного НД;
- складання технічного завдання на розроблення проекту національного НД;
- розроблення першої редакції проекту національного НД;
- розроблення другої (наступної) редакції проекту національного НД;



- формування справи національного НД.

Наступними діями у недалекому майбутньому стосовно Національного НД передбачено:

**технічна перевірка справи Національного НД**, що 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 посилянь; наявності у проекті Національного НД положень, які потребують перевірки на відповідність законодавству [10].

**редагування тексту проекту Національного НД перед прийняттям** – це перевірка (яка не повинна перевищувати 45 робочих днів) тексту проекту Національного НД на відповідність українському правопису, унесення стилістичних та орфографічних поправок у текст проекту національного НД.

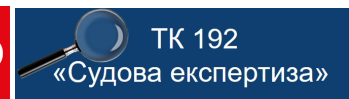
**прийняття проекту Національного НД**, який відповідає законодавству, отримав позитивний висновок технічної перевірки справи національного НД та який відредаговано перед прийняттям.

**підготування Національного НД до видання**, необхідністю розроблення якого є потреба в однаковому тлумаченні, використанні та застосуванні термінів судовими експертами в сфері судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності, тобто уніфікації термінології.

Слід додати, що при оформленні Національного НД використовувалися

ДСТУ 1.5-2015 «Правила розроблення, викладання та оформлення національних нормативних документів» [10], ДСТУ 1.2-2015 «Правила проведення робіт з національної стандартизації» [2].

На даний час питання стандартизації судової експертизи та судово-експертної діяльності є вкрай важливими і актуальними не тільки в Україні, а й у всьому світі. Поштовхом для поглиблення міжнародної співпраці у сфері судової експертизи та подальшого планування розробки стандартів судової науки стала спільна робота експертів КНДІСЕ та іноземних колег щодо розслідування низки резонансних подій (катастрофа пасажирського літака Boeing 777 рейсу МН-17, що сталась у липні 2014 року та катастрофа Boeing 737 під Тегерааном у січні 2020 року). Але, зважаючи на це, головною причиною, що спонукала на розробку Національного НД являється відсутність національних стандартів у сфері судово-експертної діяльності, термінології, зокрема. Саме розвиток міжнародного співробітництва об'єктивно зумовлює потребу в стандартизації та уніфікації національних державних стандартів, результатом чого повинно бути розроблення міжнародних стандартів, у яких було б враховано сучасний науковий рівень та світовий практичний досвід судово-експертної діяльності. Тобто, варто бути готовими до кропіткої праці, дискусій, аналізу задля усунення бар'єрів у співпраці з різними державами.



*ISO є незалежною неурядовою міжнародною організацією*, в діяльність якої залучені національні органи по стандартизації. Дані органи складаються з експертів, які діляться кращими практиками та розробляють добровільні, засновані на консенсусі, стандарти. Міжнародні стандарти сприяють впровадженню інновацій та подолання глобальних викликів [11].

У 2014 році ратифіковано Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, яка становить вагоме значення для ефективності євроінтеграційних прагнень України щодо об'єктів інтелектуальної власності. Також, варто зазначити, що для країн, які претендують вступити до ЄС існує вимога щодо необхідності впровадження на національному рівні не менше, ніж 80% стандартів, чинних у ЄС. Прийняті стандарти повинні бути ідентичними із європейськими, тобто їхні положення повинні бути прийняті без змін. Тому прискорення темпів гармонізації національної нормативної бази України зі стандартами ЄС зараз особливо актуальне і потребує державної підтримки [8].

Україна, будучи членом ISO з 1993 року, у 2004 довела, що гідна статусу активного члена Комітету ISO з оцінки відповідності та члена інформаційної мережі.

Наразі, в рамках діяльності Міжнародної організації стандартизації (ISO) в 2012 році створено міжнародний технічний комітет стандартизації ISO/TC 272 «Forensic sciences» (Судова експертиза).

Процес гармонізації українських національних стандартів із міжнародними і європейськими стає дедалі динамічнішим. Результатами роботи ISO є створені міжнародні стандарти,

технічні звіти (ISO/TR), технічні угоди (ISO/TS), рекомендації (ISO/R), настанови (ISO/Guide).

На майбутнє планується, у разі можливості, після набрання Національним НД чинності гармонізувати його з міжнародними для користування ним у роботі не тільки українськими вченими та судовими експертами, а й зарубіжними фахівцями у сфері судово-експертної діяльності.

Практичне використання таких документів передбачає знання іноземних мов. Тому більшість національних стандартів подається українською мовою, а технічний переклад потребує часу і фінансових витрат для роботи фахівців.

#### **Висновки і перспективи подальших досліджень.**

Для виконання вирішення завдання забезпечення гармонізації вітчизняних стандартів, зокрема, національного документу (НД) «Судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності. Терміни та визначення» з міжнародними стандартами необхідно:

- проведення порівняльного аналізу вітчизняних стандартів, а також інших пріоритетних до них нормативних документів з міжнародними для виявлення відмінностей між ними;
- розробка і подальша поетапна реалізація Програми гармонізації, тобто перегляду (зміни) вітчизняних стандартів, а також інших нормативних документів для усунення виявлених розходжень;
- гармонізуючи національні стандарти з міжнародними, слід дбати не стільки про кількість, скільки про якість, адже навіть у гармонізованих

національних стандартах з міжнародними чи європейськими ступінь гармонізації не перевищує 50%;

- плануючи роботу з розроблення стандартів необхідно зважати на тенденції розвитку нових інформаційних технологій;

- посилити відповідальність розробників за якість стандартів;

- проводити поглиблену експертизу проектів стандартів серії «Судова експертиза об'єктів права інтелектуальної власності» перед затвердженням.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Протокол № 4 засідання Підкомітету № 5 «Експертиза об'єктів права інтелектуальної власності» ТК 192 від 03.10.2019 р. 10 с.

2. ДСТУ 1.2:2015. Національна стандартизація. Правила проведення робіт з національної стандартизації. Вид. офіц. Київ: Національний стандарт України. Будстандарт, 2015. URL: [http://online.budstandart.com/ua/catalog/klassifikator-minregionstroya/10\\_dstu\\_\(derzhavnyi\\_23691/1.2-2015+64000-detail.html](http://online.budstandart.com/ua/catalog/klassifikator-minregionstroya/10_dstu_(derzhavnyi_23691/1.2-2015+64000-detail.html)

3. Протокол №7 засідання Технічного комітету № 5 «Експертиза об'єктів права інтелектуальної власності» ТК 192 від 25.11.2019 р. 31 с.

4. 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.

5. Адлер О.Г., Зубач О.І. Особливості стандартизації термінології (визначень) судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2019. № 2 (4). С. 73-82.

6. Адлер О.Г., Зубач О.І. Щодо зводу коментарів у сфері стандартизації термінології (визначень) судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності в Укра-

їні. *Проблеми теорії та практики судової експертизи з питань інтелектуальної власності («Крайнівські читання»): матеріали III міжнародної наук.-практ. конф. м. Київ, 12 грудня 2019, Вид-во Ліра-К. С. 18-27.*

7. Федоренко В.Л., Гнедкова О.Г. Особливості перекладу термінології судової експертизи об'єктів права інтелектуальної власності: питання теорії та практики. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2019. № 3 (5). С. 11-32.

8. Литвинська С.В. Гармонізація українських національних стандартів серії «Інформація та документація» з міжнародними й європейськими: здобутки і перспективи. URL: <http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/19736/1/5%96%D1%97.pdf>

9. ДСТУ 1.1:2015. Національна стандартизація та суміжні види діяльності. Словник термінів (ISO/IEC Guide 2:2004, MOD). Вид. офіц. Київ: Національний стандарт України. Будстандарт, 2015 URL: [http://online.budstandart.com/ua/catalog/klassifikator\\_minregionstroya/10\\_dstu\\_\(derzhavnyi\\_23691/1.1-2015+65662-detail.html](http://online.budstandart.com/ua/catalog/klassifikator_minregionstroya/10_dstu_(derzhavnyi_23691/1.1-2015+65662-detail.html)

10. ДСТУ 1.5-2015. Правила розроблення, викладання та оформлення національних нормативних документів. (ISO/IEC Directives Part 2:2011, NEQ). Вид. офіц. Київ: Національний стандарт України. Будстандарт, 2016. URL: [http://online.budstandart.com/ua/catalog/klassifikator\\_minregionstroya/10\\_dstu\\_\(derzhavnyi\\_23691/1.5-2015+63938-detail.html](http://online.budstandart.com/ua/catalog/klassifikator_minregionstroya/10_dstu_(derzhavnyi_23691/1.5-2015+63938-detail.html)

11. Все об ИСО. URL: <https://www.iso.org/ru/about-us.html>

## REFERENCES:

1. *Protokol № 4 zasedannia Pidkomitetu № 5 «Eksperyza ob'ektiv prava intelektualnoi vlasnosti» TK 192 vid 03.10.2019 r. [Protocol № 4 of the meeting of Subcommittee № 5 "Examination of Intellectual Property Rights Objects" TC 192 dated 03.10.2019].* [in Ukrainian].

2. *DSTU 1.2:2015. Natsionalna standartyzatsiia. Pravyly provedennia robit z natsional-*

noi standartyzatsii [DSTU 1.2: 2015. National standardization. Rules for national standardization work]. (2015). Kyiv: Natsionalnyi standart Ukrainy. Budstandart. Retrieved from [http://online.budstandart.com/ua/catalog/klassifikator-minregionstroya/10.\\_dstu\\_\(derzhavnyi\\_23691/1.2-2015+64000-detail.html](http://online.budstandart.com/ua/catalog/klassifikator-minregionstroya/10._dstu_(derzhavnyi_23691/1.2-2015+64000-detail.html) [in Ukrainian].

3. Protokol № 7 zasidannia Tekhnichnoho komitetu № 5 «Ekspertyza ob'ektiv prava intelektualnoi vlasnosti» TK 192 vid 25.11.2019 r. [Protocol № 7 of the meeting of Technical Committee № 5 “Examination of Intellectual Property Rights Objects” TC 192 dated 25.11.2019]. [in Ukrainian].

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

5. Adler, O.H., Zubach, O.I. (2019). Osoblyvosti standartyzatsii terminolohii (vyznachen) sudovoi ekspertyzy ob'ektiv prava intelektualnoi vlasnosti v Ukraini [Features of standardization of terminology (definitions) of forensic examination of intellectual property rights in Ukraine]. *Ekspert: paradyhmy yurydychnykh nauk i derzhavnoho upravlinnia – Expert: the paradigms of law and public administration*, 2(4), 73-82 [in Ukrainian].

6. Adler, O.H., Zubach, O.I. (2019). Shchodo zvodu komentariv u sferi standartyzatsii terminolohii (vyznachen) sudovoi ekspertyzy ob'ektiv prava intelektualnoi vlasnosti v Ukraini [Concerning comments in the field of standardization of terminology (definitions) of forensic examination of intellectual property rights in Ukraine]. *Problemy teorii ta praktyky sudovoi ekspertyzy z pytan intelektualnoi vlasnosti («Krainievski chytannia») – Problems of the Theory and Practice of Forensic Expertise on Intellectual Property (“Krainev Readings”):* Proceedings of the III International Scientific Practical Conference. (pp. 18-27). Kyiv: Vyd-vo Lira-K [in Ukrainian].

7. Fedorenko, V.L., Hniedkova, O.H. (2019). Osoblyvosti perekladu terminolohii sudovoi ekspertyzy ob'ektiv prava intelektualnoi vlasnosti: pytannia teorii ta praktyky [Peculiarities of translation of the terminology of forensic examination of intellectual property objects: issues of theory and practice]. *Ekspert: paradyhmy yurydychnykh nauk i derzhavnoho upravlinnia – Expert: the paradigms of law and public administration*, 3(5), 11-32 [in Ukrainian].

8. Lytvynska, S.V. (2012). Harmonizatsiia ukrainskykh natsionalnykh standartiv serii «Informatsiia ta dokumentatsiia» z mizhnarodnymi y evropeiskymi: zdobutky i perspektyvy [Harmonization of Ukrainian National Standards of the Information and Documentation Series with International and European: Achievements and Prospects]. *Bezpeka informatsii – Information Security*, 2(18), 43-47. Retrieved from <http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/19736/1/5%96%D1%97.pdf> [in Ukrainian].

9. DSTU 1.1:2015. Natsionalna standartyzatsiia ta sumizhni vydy diialnosti. Clovnyk terminiv (ISO/IEC Guide 2:2004, MOD) [DSTU 1.1: 2015. National standardization and related activities. Glossary (ISO / IEC Guide 2: 2004, MOD)]. (2015). Kyiv: Natsionalnyi standart Ukrainy. Budstandart. Retrieved from [http://online.budstandart.com/ua/catalog/klassifikatorminregionstroya/10.\\_dstu\\_\(derzhavnyi\\_23691/1.1-2015+65662-detail.html](http://online.budstandart.com/ua/catalog/klassifikatorminregionstroya/10._dstu_(derzhavnyi_23691/1.1-2015+65662-detail.html) [in Ukrainian].

10. DSTU 1.5-2015. Pravylo rozroblennia, vykldannia ta oformlennia natsionalnykh normatyvnykh dokumentiv. (ISO/IEC Directives Part 2:2011, NEQ) [DSTU 1.5-2015. Rules for the development, exclusion and execution of national regulations. (ISO / IEC Directives Part 2: 2011, NEQ)]. (2016). Kyiv: Natsionalnyi standart Ukrainy. Budstandart. Retrieved from [http://online.budstandart.com/ua/catalog/klassifikatorminregionstroya/10.\\_dstu\\_\(derzhavnyi\\_23691/1.5-2015+63938-detail.html](http://online.budstandart.com/ua/catalog/klassifikatorminregionstroya/10._dstu_(derzhavnyi_23691/1.5-2015+63938-detail.html) [in Ukrainian].

11. Vse ob YSO [About Us]. [www.iso.org](http://www.iso.org). URL: <https://www.iso.org/ru/about-us.html> [in Ukrainian].

# ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

---

УДК: 342.57

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4\(6\)-34-41](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4(6)-34-41)

*Буткова Олена Ярославівна, аспірант кафедри державно-правових дисциплін Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка, вулиця Донецька, 1, Сєвєродо-нецьк, Луганська область, 93400, e-mail: kuznetsovalena85@gmail.com, тел.: (063) 939-99-71*

*ORCID: 0000-0002-0941-1004*

---

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ГЕНДЕРНО-ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті розкрито конституційно-правові засади здійснення громадської гендерно-правової експертизи в Україні. Розглянуто міжнародне та національне законодавство, яке регулює дотримання принципу рівності прав жінки та чоловіка. У статті визначено об'єкт, суб'єкт, предмета та мету громадської гендерно-правової експертизи. Зазначено, що гендерна рівність є ознакою розвиненої демократичної держави. В Україні час від часу гостро піднімається питання щодо дискримінації прав тієї чи іншої статті. У зв'язку із цим, у вітчизняному законодавстві процес закріплення принципу рівності прав жінки і чоловіка триває і до сьогодні. Громадський контроль є одним із ефективних механізмів, який здатний врегулювати такого роду питання. Однією із форм такого контролю є громадська експертиза. Визначено, що чинне законодавство, яке регулює проведення громадських гендерно-правових потребує вдосконалення шляхом прийняття норм, які б передбачали проведення громадської гендерно-правової експертизи чинних законодавчих актів, а також норм, які будуть визначати механізм проведення громадської гендерно-правової експертизи проектів нормативно-правових актів і законодавства та закріплення норм, які будуть регулювати порядок врахування висновків громадської експертизи органами публічної влади. Можливість проведення громадської гендерно-правової експертизи має бути передбачена і на рівні діяльності органів місцевого самоврядування. Зроблено висновок, що громадська гендерно-правова експертиза проектів нормативно-правових актів є важливим етапом у процесі нормотворення. Проведення такого виду експертиз є одним з найефективніших способів контролю за дотриманням принципу рівності прав жінки та чоловіка. Здійснення гендерно-правової експертизи саме інститутами громадянського суспільства сприяє утвердженню демократії участі, відображенню громадської думки, захисту суспільних інтересів та унеможливленню дискримінації на підставі статті.

**Ключові слова:** громадськість, громадська гендерно-правова експертиза, Україна.



## **CONSTITUTIONAL AND LEGAL GROUNDS OF PUBLIC GENDER AND LEGAL EXAMINATION IN UKRAINE**

**Abstract.** The article defines the constitutional and legal principles of public gender and legal examination in Ukraine. The article describes the international and national legislation regulating observance of the principle of equality between women and men. The article identifies the object, subject and purpose of public gender and legal expertise.

The article states that gender equality is a hallmark of a developed democratic state. In Ukraine, from time to time the issue of discrimination of the rights of an article is strongly raised. In this regard, the process of consolidation of the principle of equality between women and men continues in the domestic legislation to this day. Public control is one of the effective mechanisms that can address this kind of issue. One form of such control is public examination.

The author points out that Legislation governing the conduct of public gender-based legislation needs to be improved. Parliament must adopt rules that would provide for a public gender examination of existing legislation, norms that will determine the mechanism of conducting public gender legal examination of draft normative legal acts and legislation and rules that will regulate the procedure for taking into account the findings of public expertise by public authorities. The possibility of conducting public gender-legal expertise should also be envisaged at the level of activity of local self-government bodies.

It is concluded that public gender examination of draft legal acts is an important step in the process of normalization. Carrying out this type of expertise is one of the most effective ways to monitor compliance with the principle of equality between women and men. Gender and legal expertise conducted by civil society institutions contributes to the promotion of participatory democracy and the protection of the public interest.

**Keywords:** public, public gender legal expertise, Ukraine.

**Постановка проблеми.** Гендер-на рівність є ознакою розвиненої демократичної держави. В Україні час від часу гостро піднімається питання щодо дискримінації прав тієї чи іншої статті. У зв'язку із цим, у вітчизняному законодавстві процес закріплення принципу рівності прав жінки і чоловіка триває і до сьогодні. Громадський контроль є одним із ефективних ме-

ханізмів, який здатний врегулювати такого роду питання. Однією із форм такого контролю є громадська експертиза.

Метою громадської експертизи є встановлення відповідності будь-якої діяльності органів публічної влади пріоритетам громадянського суспільства, захисту суспільних інтересів, відображення суспільних думок, потреб,

та недопущення прийняття органами публічної влади некоректних та некомпетентних рішень у будь-якій сфері [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В науковій юридичній літературі гендерно-правовій експертизі приділяється дуже мало уваги, питання поняття та змісту гендерно-правової експертизи досліджувалось небагатьма українськими вченими, серед яких І. Грицай [2], О. Дашковська [3], В. Нестерович [4, 5, 6], В. Федоренко [7, 8] та інші. Однак, питання конституційно-правових засад здійснення громадської гендерно-правової експертизи українським вченими майже не досліджувалось.

**Формування цілей.** Метою цієї статті є розкриття конституційно-правових засад здійснення громадської гендерно-правової експертизи в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Статтею 21 Конституції України гарантується, що усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах. Стаття 24 Основного закону передбачає, що рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям [9]. Окремо на гендерну рів-

ність вказано у виборчому праві, на що вже зверталася увага в українській юридичній науці [4].

Міжнародний пакт Організації Об'єднаних Націй про громадські та політичні права 1966 року ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73 статтею 3 передбачає, що держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються забезпечити рівне для чоловіків і жінок право користування всіма громадянськими і політичними правами, передбаченими в цьому Пакті [10].

Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року зобов'язує держави-сторони вживати в усіх галузях, і зокрема в політичній, соціальній, економічній і культурній, всіх відповідних заходів, включаючи законодавчі, щодо забезпечення всебічного розвитку та прогресу жінок, з тим щоб гарантувати їм здійснення і користування правами людини та основними свободами на основі рівності з чоловіками [11]. Рівність прав чоловіків та жінок передбачена рядом інших міжнародно-правових актів, зокрема, Загальною декларацією прав людини 1948 року; Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та протоколами до неї; Конвенцією Міжнародної організації праці № 100 про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності 1951 року; Конвенцією Міжнародної організації праці № 156 про рівне ставлення і рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі із сімейними обов'язками 1981 року; Пекінською декларацією 1995



року; Європейською соціальною хартією (переглянута) 1996 року та ін.

Така кількість міжнародних нормативно-правових актів свідчить, що в міжнародною спільнотою велика увага приділяється питанню забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Значна кількість цих норм відображена і в національному законодавстві. Однак, крім декларативних норм у правовій системі повинен бути передбачений і чіткій механізм реалізації зазначеного принципу.

В науковій літературі гендерна рівність визначається як «правове становище, гарантування будь-яким особам, незалежно від статі, можливості однакової реалізації своїх прав, бажань, задумів, утілення ідей, учинення дій, отримання гендерно-незалежних результатів праці, професійної, громадської, політичної діяльності тощо» [2; с. 14].

Одним із механізмів контролю дотримання принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків є проведення гендерно-правової експертизи. Зазначена експертиза є важливим елементом у прийнятті нормативно правових актів, який сприяє недопущенню прийняття норм, які порушуються принцип гендерної рівності. Український вчений В. Нестерович зазначає, що «гендерно-правова експертиза проводиться з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти дискримінації за ознакою статі» [5; с. 71].

Проведення гендерно-правової експертизи в Україні передбачено Законом України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і

чоловіків», відповідно до якого під гендерно-правовою експертизою розуміється аналіз чинного законодавства, проектів нормативно-правових актів, результатом якого є надання висновку щодо їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [12].

Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» передбачено проведення антидискримінаційної експертизи, яка передбачає проведення аналізу проектів нормативно-правових актів, за результатами якого надається висновок щодо їх відповідності принципу недискримінації [13]. Вперше порядок проведення гендерно-правової експертизи визначався постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2006 р. № 504 «Про проведення гендерно-правової експертизи» [14], який передбачав проведення гендерно-правової експертизи одним суб'єктом Міністерством юстиції. Можливість громадських організацій, фізичні та юридичних осіб проводити громадську антидискримінаційну експертизу проектів нормативно-правових актів щодо їх відповідності принципу недискримінації за ознакою статі передбачена Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні».

Важливим кроком у розвитку цього напрямку стало прийняття Порядку проведення гендерно-правової експертизи затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 р. № 997 (далі – Порядок № 997), яким розширено коло суб'єктів проведення гендерно-правової експертизи. Таким чином, за ініціативою фізичних, юридичних осіб та громад-

ських об'єднань може проводитися громадська гендерно-правова експертиза проектів нормативно-правових актів [15].

Однак, Порядок № 997 має ряд недоліків, зокрема, на відміну від Міністерства юстиції України, яке наділене повноваженнями проведення гендерно-правової експертизи законодавства та проектів нормативно-правових актів в усіх сферах законодавства, Порядком № 977 визначено, що громадська гендерно-правова експертиза може здійснюватися лише щодо проектів нормативно-правових актів. Зазначене положення обмежує громадянське суспільство у здійсненні громадської гендерно-правової експертизи чинного законодавства.

Важливим недоліком є те, що Порядком № 977 визначено механізм проведення гендерно-правової експертизи законодавства та проектів нормативно-правових актів лише Міністерством юстиції, та відсутній порядок проведення гендерно-правової експертизи фізичними, юридичними особами та громадськими формуваннями. Також, Порядком № 977 не визначено яким чином висновок громадської гендерно-правової експертизи буде враховуватися, і чи буде враховуватися взагалі.

Тому вважаємо, що чинне законодавство, яке регулює питання проведення громадських гендерно-правових експертиз потребує вдосконалення шляхом прийняття норм, які б передбачали проведення громадської гендерно-правової експертизи чинних законодавчих актів, а також норм, які будуть визначати механізм проведення громадської гендерно-правової експертизи проектів

нормативно-правових актів і законодавства та закріплення норм, які будуть регулювати порядок врахування висновків громадської гендерно-правової експертизи органами публічної влади. Можливість проведення громадської гендерно-правової експертизи має бути передбачена і на рівні діяльності органів місцевого самоврядування [6].

В науковій літературі виділяються декілька етапі проведення гендерно-правової експертизи. Перший етап полягає у визначенні доцільності правового регулювання тих чи інших суспільних відносин, чи ці відносини можуть регулюватися нормами моралі. Другий етап передбачає перевірку системної ієрархічності структури законодавства з питань гендерної рівності (від Конституції України до нормативно-правових актів з найменшою юридичною силою). Третій етап полягає у перевірці системності галузевої структури законодавства з питань гендерної рівності [3].

Громадська гендерно-правова експертиза, як і будь-який процес має свою структуру: суб'єкт, об'єкт, предмет та мету. Суб'єктом громадської гендерно-правової експертизи є фізичні, юридичні особи та громадські об'єднання. Варто зазначити, що проведення гендерно-правової експертизи проектів нормативно-правових актів потребує використання спеціальних знань, тому для ефективного результату цього виду експертиз необхідно залучати фахівців у відповідній галузі права. Об'єктом громадської гендерно-правової експертизи є проект нормативно-правового акту. Предметом громадської гендерно-правової експертизи є відповідність проекту

нормативно-правового акту принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Метою проведення гендерно-правової експертизи є: проведення комплексного дослідження законодавства та проектів нормативно-правових актів у частині їх відповідності міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та резолюціям міжнародних конференцій, міжнародних організацій, їх органів з прав людини стосовно дотримання принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; запобігання прийняттю та наявності нормативно-правових актів, положення яких не відповідають принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [15].

**Висновки.** Громадська гендерно-правова експертиза проектів нормативно-правових актів є важливим етапом у процесі нормотворення. Проведення такого виду експертиз є одним з найефективніших способів контролю дотримання принципу рівності прав жінки та чоловіка. Здійснення гендерно-правової експертизи саме інститутами громадянського суспільства сприяє утвердженню демократії участі, відображенню громадської думки, захисту суспільних інтересів та унеможливленню дискримінації на підставі статті.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Вітвіцький С. Громадська експертиза в умовах розвитку громадянського суспільства. *Юридичний вісник*. 2014. № 1. С. 6-11.

2. Грицай І. О. Принцип гендерної рівності у соціально-економічній сфері на місцевому рівні: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Приватне та публічне право*. 2018. № 2. С. 3-7.

3. Дашковська О. Р. Гендерно-правова експертиза законодавства як інструмент забезпечення рівноправності статей. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 10-1(1). С. 8-10.

4. Нестерович В.Ф. Зміст та структура суб'єктивного виборчого права в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. Спеціальний випуск № 3. С. 163-169.

5. Нестерович В.Ф. Конституційно-правові види громадської експертизи в Україні. *Експерт: Парадигми юридичних наук і державного управління*. 2018. № 2. С. 67-76.

6. Нестерович В.Ф. Удосконалення правового регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. № 1. С. 45-54.

7. Федоренко В.Л. Оптимізація моделі захисту прав і свобод людини в Україні: державно-управлінські аспекти. *Публічне адміністрування та практика*. 2014. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2014\\_2\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_8).

8. Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник. К.: Видавництво Ліра-К, 2016. 616 с.

9. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

10. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року: ратифікований Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19 грудня 1973 року № 2148-VIII (з двома факультативними протоколами). *Международные акты о правах человека. Сборник документов*. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 53-76.

11. Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок від 18 грудня 1979 року: ратифікована УРСР 24 грудня 1980 року (із застереженням). *Международные акты о правах человека. Сборник документов.* – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 266-280.

12. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закону України від 8 вересня 2005 року № 2866-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2005. № 52. Ст. 561.

13. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5207-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2013. № 32. Ст. 412.

14. Про проведення гендерно-правової експертизи: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2006 р. № 504. *Офіційний вісник України.* 2018 р. № 96. ст. 3173.

15. Порядок проведення гендерно-правової експертизи: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 р. № 997. *Офіційний вісник України.* 2018 р. № 96. ст. 3173.

## REFERENCES:

---

1. Vitvitskiy S. (2014) Hromadska ekspertyza v umovakh rozvytku hromadianskoho suspilstva [Public expertise in the context of civil society development]. *Yurydychnyi visnyk*, 1, 6-11 [in Ukrainian].

2. Hrytsai I. O. (2018) Pryntsyp hendernoi ravnosti u sotsialno-ekonomichnii sferi na mistsevomu rivni: vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid [The principle of gender equality in socio-economic activities at the local level: domestic and foreign fact]. *Pryvatne ta publichne pravo*, 2, 3-7 [in Ukrainian].

3. Dashkovska O. R. (2014) Henderno-pravova ekspertyza zakonodavstva yak instrument zabezpechennia ravnopravnosti statei [Gender legal expertise as a

tool for gender equality]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriiia : Yurysprudentsiia*, 10-1(1), 8-10 [in Ukrainian].

4. Nesterovych V.F. (2018) Zmist ta struktura sub'yektyvnoho vyborchoho prava v Ukraini [Content and structure of subjective suffrage in Ukraine]. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav.* Spetsial'nyy vypusk, 3, 163-169. [in Ukrainian].

5. Nesterovych V. F. (2018) Konstytutsiino-pravovi vydy hromadskoi ekspertyzy v Ukraini [Constitutional legal types of public examination in Ukraine]. *Ekspert: Paradyhmy yurydychnykh nauk i derzhavnoho upravlinnia*, 2, 67-76 76 [in Ukrainian].

6. Nesterovych V.F. (2018) Zmist ta struktura sub'yektyvnoho vyborchoho prava v Ukraini [Content and structure of subjective suffrage in Ukraine]. *Visnyk Dnipropetrovs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav.* Spetsial'nyy vypusk, 3, 163-169.

7. Fedorenko V.L. (2014) Optyimizatsiya modeli zakhystu prav i svobod lyudyny v Ukraini: derzhavno-upravlins'ki aspekty [Optimization of the model of protection of human rights and freedoms in Ukraine: state-administrative aspects]. *Publichne administruvannya ta praktyka*, 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2014\\_2\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_8). [in Ukrainian].

8. Fedorenko V.L. (2016). *Konstytutsiine pravo Ukrainy: Pidruchnyk [Constitutional Law of Ukraine: Textbook]*. Kyiv: Vydavnytstvo Lira-K [in Ukrainian].

9. Konstytutsiya Ukrainy: pryynyata na p'yatyi sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrainy 28 chervnya 1996 roku [Constitution of Ukraine: adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy.* 1996. № 30. St. 141 [in Ukrainian].

10. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava vid 16 hrudnia 1966 roku [International Covenant on Civil and Political Rights of December 16, 1966]: ratyfikovanyi Ukazom Prezydii Verkhovnoi Rady URSR vid 19 hrudnia 1973 roku No 2148-VIII (z dvo-

ma fakultatyvnymy protokolamy) // *Mezhdunarodnye akty o pravakh cheloveka. Sbornyk dokumentov*, 53-76 [in Ukrainian].

11. Konventsiiia pro likvidatsiiu vsikh form dyskryminatsii zhinok vid 18 hrudnia 1979 roku: ratyfikovana URSR 24 hrudnia 1980 roku (iz zasterezhenniam) [Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women dated December 18, 1979]. *Mezhdunarodnye akty o pravakh cheloveka. Sbornyk dokumentov*, 266-280 [in Ukrainian].

12. Pro zabezpechennia rivnykh prav ta mozhlyvostei zhinok i cholovikiv: Zakonu Ukrainy vid 8 veresnia 2005 roku № 2866-IV [On ensuring equal rights and opportunities for women and men: Law of Ukraine of September 8, 2005 No. 2866-IV]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

13. Pro zasady zapobihannia ta protydii dyskryminatsii v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 6

veresnia 2012 roku № 5207-VI [On the principles of preventing and combating discrimination in Ukraine: Law of Ukraine of September 6, 2012 No. 5207-VI]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

14. Pro provedennia henderno-pravovoi ekspertyzy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12 kvitnia 2006 r. № 504 [On gender and legal expertise: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 12, 2006 № 504]. *Ofitsiinyi visnyk Ukraini – Official Bulletin of Ukraine*. Kyiv: Government vyd-vo [in Ukrainian].

15. Poriadok provedennia henderno-pravovoi ekspertyzy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 lystopada 2018 r. № 997 [Procedure for gender and legal expertise: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 28, 2018 No. 997]. *Ofitsiinyi visnyk Ukraini – Official Bulletin of Ukraine*. Kyiv: Government vyd-vo [in Ukrainian].

---

## СУБ'ЄКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ: ПОРІВНЯЛЬНО- ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

**Анотація.** Важливим елементом суб'єктивного конституційного права власності на землю є його суб'єкти. Від волі суб'єктів залежить реалізація відповідного права.

Суб'єкти конституційного права власності на землю – це учасники суспільних відносин, наділені конституційною правосуб'єктністю, які здійснюють передбачені Конституцією повноваження власника землі.

Аналіз конституцій різних країн, якими врегульовано питання конституційного права власності на землю, показує, що на конституційному рівні суб'єктами конституційного права власності на землю виступають переважно держава (Литва, Білорусь, Киргизстан та ін.) та громадяни (Болгарія, Литва, Росія та ін.). Вітчизняна Конституція доповнює цей перелік Українським народом (від імені якого право власності здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування), юридичними особами та територіальними громадами (які можуть діяти безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи).

В першу чергу саме громадяни України можуть набувати та реалізовувати право власності на землю, тобто особи, які набули громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України. При реалізації конституційного права власності на землю громадянин України, який набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, визнається лише громадянином України.

Конституційна модель визнання народу власником землі, передбачена ч. 1 ст. 13 Конституції України, притаманна саме вітчизняному правовому регулюванню. Виходячи з конституційно-правового розуміння суб'єктів права, варто визнати Український народ самостійним суб'єктом конституційного права власності на землю. Така унікальна конституційно-правова регламентація статусу Українського народу з одного боку визнає його пріоритетність перед державою, з іншого боку підтверджує необхідність розмежування Українського народу і держави як самостійних суб'єктів конституційного права власності на землю.

**Ключові слова:** право власності на землю, конституційне право власності на землю, суб'єкт конституційного права власності на землю.



---

## **SUBJECTS OF THE CONSTITUTIONAL OWNERSHIP OF LAND: A COMPARATIVE-LEGAL CHARACTERISTIC**

**Abstract.** An important element of the subjective constitutional ownership of land is its subjects. The implementation of the corresponding right depends on the will of the subjects. The subjects of the constitutional ownership of land are the members of the public relations, endowed with constitutional personality, who exercise the powers of the landowner provided for by the Constitution.

An analysis of the constitutions of different countries that regulate the issue of the constitutional ownership of land shows that, at the constitutional level, the subjects of the constitutional ownership of land are mainly the state (Lithuania, Belarus, Kyrgyzstan, etc.) and the citizens (Bulgaria, Lithuania, Russia and etc.). The national Constitution supplements this list with the Ukrainian people (on whose behalf the property rights are exercised by the state authorities and the local self-government bodies), legal entities and territorial communities (which can act directly and through the local self-government bodies: village, settlement, city councils and their executive bodies authorities).

In the first place, it is the citizens of Ukraine who can acquire and exercise the right of ownership of land, i.e. the persons who have acquired the citizenship of Ukraine in the manner stipulated by the laws of Ukraine and the international treaties of Ukraine. In exercising the constitutional right of ownership of land, a citizen of Ukraine who has acquired the citizenship (nationality) of another state or states is recognized only as a citizen of Ukraine.

The constitutional model of recognition of the people as the owner of the land, provided for in Part 1 of Article 13 of the Constitution of Ukraine, is peculiar to the domestic legal regulation. Based on the constitutional legal understanding of the subjects of law, it is worth recognizing the Ukrainian people as an independent subject of the constitutional ownership of land. Such a unique constitutional and legal regulation of the status of the Ukrainian people, on the one hand, recognizes its priority over the state, on the other hand, confirms the need to distinguish the Ukrainian people and the state as independent subjects of the constitutional ownership of land.

**Keywords:** land ownership, constitutional ownership of land, subject to constitutional ownership of land.

**Постановка питання в загальному вигляді.** Ключовими елементами будь-якого суб'єктивного права, зокрема конституційного права власності на землю, є суб'єкти та об'єкти. Адже від волі суб'єктів залежить реалізація відповідного права, а від особливостей об'єкта залежить обсяг по-

вноважень суб'єктів, тим паче, якщо таким об'єктом виступає національне багатство – земля.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Проблемам права власності на землю приділяли увагу фахівці різних галузей

права, зокрема, цивільного, земельно-го, екологічного, адміністративного, кримінального та ін. Питання права власності на землю досліджували такі науковці, як Губарев С., Каракаш І., Костяшкін І., Кучерук К., Харченко О., Шульга М. та ін.. В рамках конституційно правових досліджень праву власності на землю частково увага приділялась Фроловим Ю., Івершенко Л. та ін..

**Загальна мета** даної статті полягає у пошуку та виявленні спільних та відмінних характеристик суб'єктів та об'єктів конституційного права власності на землю у вітчизняному та зарубіжному законодавстві, а також формування поняття категорій «суб'єкт конституційного права власності на землю» та «об'єкт конституційного права власності на землю».

**Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження.** Як зазначає Шеремет А. П., суб'єкт права власності на землю – це особа, що здійснює володіння, користування і розпорядження земельною ділянкою на підставі закону. Права всіх суб'єктів права власності на землю рівні і захищаються способами, встановленими законом. До суб'єктів правових відносин, пов'язаних з виникненням права власності на землю, відносяться також особи, що вступають у відносини з приводу отримання даного права [1, с. 78].

Частина 1 ст. 13 Конституції України визначає, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського

народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. Таким чином первинним суб'єктом конституційного права власності на землю проголошено Український народ, від імені якого права власника реалізують уповноважені органи.

Належне Українському народові право власності на землю є: а) абсолютним, незмінним, постійним, визначальним для встановлення правового режиму інших природних ресурсів; б) не може бути обмежене будь-якими законами України; в) передбачає одержання абсолютної і відносної додаткової вартості (капіталу), що має присвоюватись через суспільні форми розподілу з додержанням пропорцій прогресивного розвитку суспільства; г) здійснює виключне право розпорядження землею шляхом зміни території України, відчуження, обміну її часток з іншими суб'єктами міжнародного права, не дозволяє розміщення військових баз іноземних держав на території України [2, с. 99].

Юридична форма приналежності природних ресурсів Українському народу як носію суверенітету і єдиному джерелу влади в Україні, закріплена Основним Законом держави, передбачає проведення чіткого розмежування між поняттями «суб'єкти права власності» і «суб'єкти здійснення права власності». Народ не може повсякденно здійснювати правомочності власника, тобто реально володіти, користуватися і розпоряджатися природними ресурсами країни чи окремого її регіону. Тому конституційне положення, яке відносить Український народ до

суб'єктів права власності на природні об'єкти, має більше соціально-економічний, аніж політико-правовий характер. Визнання народу України суб'єктом права виключної власності на певні природні ресурси не породжує самостійної форми власності на ці об'єкти. За своєю економічною природою власність на ці об'єкти фактично є державною. Народ і держава як суб'єкт права власності не можуть протиставлятися. Будь-яка держава фактично виступає організаційно-правовою формою здійснення прав кожного суверенного народу [3, с. 69].

Від імені Українського народу права власника на землю здійснюють виключно органи державної влади та місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених Конституцією України, із збереженням сталості і незмінності права власності на землю Українського народу в межах території України та неможливістю без конституційних змін здійснення цього права іншими, не передбаченими Основним Законом суб'єктами [2, с. 99].

За Конституцією України, Водним кодексом України, Лісовим кодексом України, Кодексом законів про надра та іншими законами єдиним суб'єктом здійснення від імені Українського народу всіх його правомочностей власника землі та інших природних ресурсів в межах території держави, її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони виступає Верховна Рада України. Вона є представницьким органом державної влади з правом контролю за прийнятими рішеннями органами виконавчої влади з питань здійснення прав власника на природні об'єкти від імені Українського народу, включаючи їх пе-

регляд і скасування та прийняття своїх актів щодо застосування Конституції і законів України. Інші органи державної влади у межах своїх повноважень мають забезпечувати реалізацію норм Конституції України та законів у цій сфері у виключних випадках, передбачених законом. Зокрема, забезпечення реалізації окремих прав власника на землю та інші природні ресурси від імені Українського народу може здійснювати Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади. Окремі органи центральної виконавчої влади зобов'язані забезпечувати реалізацію передбачених у законі правомочностей власника землі та інших природних ресурсів від імені Українського народу. Особливе місце серед суб'єктів здійснення прав власника на природні ресурси від імені Українського народу належить органам судової влади, юрисдикція яких у цій сфері визначається Конституцією України. Органи місцевого самоврядування в межах своєї території є самостійними суб'єктами здійснення прав власника на землю та інші природні ресурси від імені Українського народу, які зобов'язані забезпечувати реалізацію цих правомочностей у межах, визначених Конституцією України та іншими законами [2, с. 101].

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Це означає, що право Українського народу володіти природними ресурсами не виключає, а навпаки, передбачає можливість і необхідність використання землі та інших природних ресурсів фізичними та юридичними особами на різних правових титулах, передбачених у законі. Так,

наприклад, згідно із ст. 14 Конституції України, а також ЗК України громадяни і утворені ними юридичні особи можуть використовувати земельні ділянки на праві приватної власності, праві оренди, постійного користування, на умовах емфітевзису чи суперфіцію тощо. Водночас Конституція України гарантує кожному громадянину можливість вільного доступу до використання землі та інших об'єктів права власності народу на засадах права загального природокористування без індивідуалізації об'єктів права власності народу і юридичного оформлення такого права на ті чи інші природні ресурси [2, с. 101-102].

Особливістю права власності на землю в Україні є те, що форми прав на землю визначені законодавством «за суб'єктом». Конституцією України встановлено, що земля може перебувати в державній, комунальній і приватній власності. Таким чином, визначено коло суб'єктів, що володіють правом власності на майно, а також встановлено, що в залежності від суб'єкта, який володіє правами на землю, визначається обсяг прав і обов'язків, що складають зміст того чи іншого виду права власності на землю [1, с. 78].

Зважаючи на те, що ч. 2 ст. 14 Конституції України на перше місце поставила приватну власність на землю, а вже потім йдеться про власність державну (публічну), то відповідно й ст. 80 Земельного кодексу України визначає, що суб'єктами права власності на землю є: а) громадяни та юридичні особи – на землі приватної власності; б) територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, – на землі комунальної власності; в) дер-

жава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади, – на землі державної власності [2, с. 107].

Відповідно до ч. 1 ст. 142 Конституції України, матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Таким чином, дана норма, на відміну від попереднього законодавства, що діяло до прийняття нової Конституції, первинними суб'єктами комунальної власності визнає не адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних і сільських рад, а відповідні територіальні громади: населення сіл, селищ, міст, районів у містах [4, с. 315-316].

Водночас, відповідно до Конституції (ст. 140) місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Але земельне законодавство не передбачає вирішення такого питання місцевого самоврядування, як, наприклад, розпорядження землями комунальної власності безпосередньо територіальною громадою. Здійснення повноважень суб'єкта права комунальної власності на землю Земельним кодексом України покладено на органи місцевого самоврядування [3, с. 70].

Відповідно до ст. 80 Земельного кодексу, суб'єктами права власності на землю є: громадяни та юридичні особи – на землі приватної власності; територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи

місцевого самоврядування, – на землі комунальної власності; держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади, – на землі державної власності. Як справедливо зазначають науковці, у наведеній земельно-правовій нормі визначено не тільки коло суб'єктів права земельної власності, а й об'єкти права власності із закріпленням способів реалізації територіальними громадами та державою своїх власницьких правомочностей. Останнє пов'язано з тим, що держава, а в переважній більшості випадків і територіальні громади, не можуть безпосередньо здійснювати свої правомочності власників землі. Однак наведений перелік суб'єктів права власності на землю за українським законодавством не є вичерпним. Згідно з ч. 1 ст. 13 Конституції України таким суб'єктом визнається Український народ, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. У зв'язку з цим тепер ч. 1 ст. 318 Цивільного кодексу, поряд з іншими учасниками цивільних відносин, прямо визнає суб'єктом права власності Український народ. Чинне земельне законодавство нерідко вказує і на інших суб'єктів права власності на землю, наприклад, на іноземних фізичних та юридичних осіб, а також на іноземні держави і міжнародні організації [5, с. 112-113].

Носік В. В. вказує, що Український народ як суб'єкт права власності на землю, відповідно до преамбули Конституції України складають громадяни України всіх національностей; є самостійним суб'єктом права власності на землю, який володіє, користується

і розпоряджається землею в межах території України, а належне йому право є: а) абсолютним, незмінним, постійним, визначальним для встановлення правового режиму інших природних ресурсів; б) не може бути обмежене будь-якими законами України; в) передбачає одержання абсолютної і відносної додаткової вартості (капіталу), що має присвоюватись через суспільні форми розподілу з додержанням пропорцій прогресивного розвитку суспільства; г) здійснює виключне право розпорядження землею шляхом зміни території України, відчуження, обміну її часток з іншими суб'єктами міжнародного права, не дозволяє розміщення військових баз іноземних держав на території України. Від імені Українського народу права власника на землю здійснюють виключно органи державної влади та місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених Конституцією України, із збереженням сталості і незмінності права власності на землю Українського народу в межах території України та неможливістю без конституційних змін здійснення цього права іншими, не передбаченими Основним законом суб'єктами [6, с. 5-6].

Як вказують Ріпенко А.І. та Пащенко О.М., Земельний кодекс та Цивільний кодекс ототожнюють власність Українського народу з державною та комунальною власністю. Таке ототожнення може з теоретичної та практичної точок зору мати як переваги, так і певні недоліки. До переваг можна віднести більшу ступінь зрозумілості відповідних правових приписів. Дійсно, легше мати справу із державою (органами державної влади) чи територіальною громадою (органами міс-

цевого самоврядування), аніж із таким суб'єктом, як Український народ. До переваг можна віднести те, що, визнаючи саме Народ суб'єктом права власності на землі України (тоді саме народіві належить найвища влада над землею – територією держави), акцентується увага на особливому режимі землі, як об'єкта різноманітних правовідносин. Головною перевагою визнання Українського народу суб'єктом права власності є презумпція відповідальності органів державної влади або органів місцевого самоврядування перед всім Народом або окремою територіальною громадою за порушення земельного законодавства. В іншому випадку, означеним органам нема перед ким нести відповідальність [7, с. 23].

Носік В.В. вважає, що Конституція України (ст. 13) закріплює концепцію дворівневої конструкції здійснення права власності на землю Українського народу, суть якої полягає в тому, що земля в межах території України є об'єктом права власності Українського народу, який є самостійним суб'єктом права власності на землю і може у визначених Основним законом формах і межах безпосередньо здійснювати правомочності володіння, користування і розпорядження землею, або ж від імені Українського народу права власника на землю можуть здійснювати уповноважені органи державної влади та місцевого самоврядування [6, с. 6].

В той же час Каракаш І. І. стверджує, що юридична форма права власності Українського народу на природні об'єкти та їх ресурси, що закріплена у чинній Конституції України, є малопридатною для регулювання відносин природноресурсової власності. Ані народ як національна спільнота,

ані регіональні спільноти народу не можуть здійснювати правомочності власника щодо володіння, користування і розпорядження природними багатствами країни. Більш придатним для конституційного визначення місця народної власності на природні об'єкти є їх закріплення не на праві народної власності, а на засадах народного надбання і народної приналежності. Народне надбання це те, що засвоювалось, відвойовувалось, облагороджувалось, використовувалось і натуралізувалось на протязі тривалого часу та на цій основі дісталось від попередніх поколінь народу теперішнім поколінням і підлягає передачі майбутнім поколінням народу. При цьому соціально-економічні категорії «народне надбання» та «народна приналежність» природних багатств вище юридичної категорії права власності. Форми, види і різновиди права власності на природні об'єкти та їх ресурси мають своїм джерелом походження і впливають з їхньої народної приналежності [8, с. 290-291].

Розглянувши досвід конституційного врегулювання прав власності на землю, можемо констатувати, що в ряді конституцій пострадянських держав (Білорусь, Киргизстан, Таджикистан) земля визнається власністю держави, а не народу. В конституції Республіки Туркменістан від 18 травня 1992 р. земля визнається загальнонаціональним багатством [9], а в Конституції Республіки Болгарія від 13 липня 1991 року – основним національним багатством [10]. Тож конституційна модель визнання народу власником землі, передбачена ч. 1 ст. 13 Конституції України, притаманна саме вітчизняному правовому регулюванню.



Водночас, варта уваги ще одна принципова обставина, а саме визнання Українського народу суб'єктом конституційного права. Так, Федоренко В. Л. визначає Український народ пріоритетним суб'єктом конституційно-правових відносин [11, с. 122].

Як зазначають Шапгала Н. К. та Задорожня Г. В., суб'єктний склад учасників конституційно-правових відносин, порівняно з іншими галузями права, є не лише найбільший за кількістю, але й різний за правовим статусом. Крім того, правовий статус деяких суб'єктів конституційно-правових відносин законодавчо не визначений, а тому потребує змістовного тлумачення [12, с. 39]. До таких суб'єктів дослідниці відносять і Український народ, вказуючи, що це громадяни України усіх національностей. Саме таке визначення закріплене в преамбулі Конституції України. Український народ наділений всією повнотою публічної влади у державі. Український народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, йому належить виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні (ст. 5 Конституції України), земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу (ст. 13 Конституції України) [12, с. 39-40].

Досить ґрунтовано конституційну правосуб'єктність Українського народу розкрив Скрипнюк О. В., зазначивши, що найважливішим учасником конституційно-правових відносин є Український народ. Як і всі інші учасники конституційних правовідносин

народ України наділений конституційною правосуб'єктністю. Конституційна правоздатність народу України виражається у системі його конституційних прав і обов'язків, а конституційна дієздатність — у здатності реалізовувати ці конституційні права і обов'язки. При цьому конституційна правоздатність і дієздатність Українського народу є неподільною — існування конституційних прав і обов'язків народу України, через закріплення в Конституції України принципу народного суверенітету, передбачає й достатність в Українського народу влади і волі до реалізації цих прав і обов'язків [13, с. 129].

Зміст конституційної правосуб'єктності Українського народу визначається його правами і обов'язками. Найбільш важливими є політичні права Українського народу [13, с. 129]. Крім політичних прав, Український народ має й виключні економічні права. Зокрема народ України згідно зі ст. 13 Основного Закону виступає первинним суб'єктом владарювання землею [13, с. 130].

Крім того, суб'єктами права власності на землю є особи, які можуть бути учасниками цивільних і земельних правовідносин, оскільки земельним правовідносинам властивий комплексний зміст (земля є об'єктом відчуження, надбання, об'єктом товарного обігу та ринкових відносин) [14, с. 24].

Якщо говорити про земельне законодавство, то воно не передбачає загальних вимог, якими мають володіти суб'єкти земельних відносин, наприклад, для придбання конкретної земельної ділянки. Вони передбачені в цивільному законодавстві й сформульовані у цивільно-правових визна-

ченнях правоздатності, дієздатності та правосуб'єктності. Земельне законодавство сприймає ці правові категорії та поширює їх, наприклад, до фізичних і юридичних осіб, визнаючи їх суб'єктами права власності на землю. Так, право власності на землю мають фізичні та юридичні особи, які володіють правоздатністю за чинним українським законодавством [5, с. 111].

Суб'єктами права державної і комунальної власності є державні та комунальні територіальні утворення. Участь даних суб'єктів у відносинах щодо власності на землю слід відрізнити від їх ролі в управлінні земельними ресурсами. У першому випадку (через відповідні державні органи) вони виступають в якості сторін у договорах купівлі-продажу чи оренди земельної ділянки, які регулюються цивільним законодавством. У другому випадку суб'єкти виконують встановлені законодавством функції щодо контролю за використанням земельних ресурсів, організації землеустрою тощо. Органи державної влади та управління і органи місцевого самоврядування здійснюють управління і розпорядження землями, що перебувають у державній і комунальній власності. Право приватної власності служить для задоволення інтересів власників – громадян і юридичних осіб. Державна і комунальна власність на землю забезпечує інтереси великих груп людей: народу України взагалі; населення, що мешкає на території комунальних утворень [1, с. 79].

Щодо громадян як суб'єктів конституційного права власності на землю, вважаємо за доцільне розпочати з конституційно-правового розуміння

громадянина як суб'єкта конституційного права.

Отже, відповідно до ст.1 Закону України «Про громадянство України» від 18.01.2001, громадянин України – особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України [15]. Стаття 6 зазначеного закону називає підставами набуття громадянства України: народження; територіальне походження; прийняття до громадянства; поновлення у громадянстві; усиновлення; встановлення над дитиною опіки чи піклування, влаштування дитини в дитячий заклад чи заклад охорони здоров'я, в дитячий будинок сімейного типу чи прийомну сім'ю або передачі на виховання в сім'ю патронатного вихователя; встановлення над особою, визнаною судом недієздатною, опіки; перебування у громадянстві України одного чи обох батьків дитини; визнання батьківства чи материнства або встановлення факту батьківства чи материнства; інші підстави, передбачені міжнародними договорами України [15]. Тож саме громадяни України можуть набувати та реалізувати право власності на землю.

Окремої уваги, на нашу думку, в контексті нашого дослідження заслуговує передбачений статтею 4 Конституції України та статтею 2 Закону України «Про громадянство України» від 18.01.2001 принцип єдиного громадянства – громадянства держави Україна, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах

з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Тож при реалізації конституційного права власності на землю громадянин України, який набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, визнається лише громадянином України.

Конституція України лише двічі згадує про юридичні особи як суб'єкти конституційного права. Зокрема в статті 14, що стосується набуття і реалізації права власності на землю, а також в ч. 2 статті 152, яка передбачає, що матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку. Безпосередньо юридичні особи, як суб'єкти конституційного права, нечасто ставали об'єктом конституційно-правового дослідження. В зв'язку з цим привертає увагу позиція Олькіної О. В., яка вказує, що юридичні особи можна розподілити на дві групи: 1. юридичні особи, що втілюють через свою компетенцію публічну владу (державна, органи державної влади та місцевого самоврядування), 2. юридичні особи, які не володіють публічною владою, але задовольняють приватні чи суспільні інтереси, потреби населення у товарах чи послугах, створенні робочих місць тощо [16, с. 122].

Така класифікація, на нашу думку, цілком слушна. Тож щодо другої групи юридичних осіб вважаємо за доцільне застосувати цивільно-правове та господарсько-правове значення. Відповідно до ч. 1 ст. 80 Цивільного кодек-

су України від 16.01.2003, юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку [17]. В свою чергу, відповідно до ч. 2 ст. 55 Господарського кодексу України від 16.01.2003, господарськими організаціями є юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до Господарського Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку [18]. Суб'єкти господарювання можуть набувати природні ресурси (в тому числі землю) на праві власності та на праві користування (ст.ст. 150 та 151 Господарського Кодексу). Підтвердження цивільно-правового та господарсько-правового підходів у трактуванні юридичних осіб як суб'єктів права власності зустрічаємо і в ч. 1 ст. 82 Земельного кодексу України від 25.10.2001, де зазначено, що юридичні особи (засновані громадянами України або юридичними особами України) можуть набувати у власність земельні ділянки для здійснення підприємницької діяльності [19].

**Висновки та перспективи подальших розробок.** Отже, суб'єкти конституційного права власності на землю – це учасники суспільних відносин, наділені конституційною правосуб'єктністю, які здійснюють передбачені Конституцією повноваження власника землі.

Аналіз змісту конституцій зарубіжних країн, якими врегульовано питання конституційного права власності на землю, показує, що на конституційному рівні суб'єктами конституційного права власності на землю виступають

переважно держава (Литва, Білорусь, Киргизстан та ін.) та громадяни (Болгарія, Литва, Росія та ін.). Вітчизняна Конституція доповнює цей перелік Українським народом (від імені якого право власності здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування), юридичними особами та територіальними громадами (які можуть діяти безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи).

Виходячи з конституційно-правового розуміння суб'єктів права, вважаємо за доцільне визнати Український народ самостійним суб'єктом конституційного права власності на землю. Така унікальна конституційно-правова регламентація статусу Українського народу з одного боку визнає його пріоритетність перед державою, з іншого боку підтверджує необхідність розмежування Українського народу і держави як самостійних суб'єктів конституційного права власності на землю.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Шеремет А. П., Земельне право України: навч. пос. [для студ. вищ. навч. закл.]/ А. П. Шеремет. [2-ге вид.]. К.: Центр учбової літератури, 2009. 632 с..

2. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х. : Право, 2011. 1128 с.

3. Конституція України: Науково-практичний коментар / [В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.]; [Ред. кол. : В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін.]. Харків: Видавництво «Право»; К.:

Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 808 с.

4. Коментар до Конституції України / [В. Б. Авер'янов, В. Ф. Бойко, В. І. Борденюк та ін.]; Ін-т законодавства Верхов. Ради України; [редкол. : В. Ф. Опришко (голова) та ін.]. К., 1996. 376 с.

5. Земельне право України : навчальний посібник / І. І. Каракаш, В. Д. Сидор, Т. Є. Харитонова та Ін.) ; за ред. І. І. Каракаша і Т. Є. Харитонової. Вид. 2-ге, переробл. і допов. Одеса : Юридична література, 2017. 588 с.

6. Носік В. В. Проблеми здійснення права власності на землю Українського народу. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природноресурсове право. Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2006. 26 с.

7. Земельне право України: загальна частина [текст]: навч. посібн. / А.І. Ріпенко, О.М. Пашенко. О., 2013. 80 с.

8. Каракаш І. І. Проблема вдосконалення концептуальних засад права власності на природні об'єкти та їх ресурси у конституційному вимірі / І. І. Каракаш // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2013. Т. 13. С. 283–292.

9. Конституция Республики Туркменистан от 18 мая 1992 года с последующими изменениями // Электронный ресурс: Режим доступа: <http://turkmenistan.gov.tm/?id=11808>

10. Конституція Республіки Болгарія від 13 липня 1991 року, з наступними змінами // Електронний ресурс: Режим доступу: <https://legalns.com/download/books/cons/bulgaria.pdf>

11. Федоренко В. Л. Конституційне право України : підруч. / До 20-ї річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України / В. Л. Федоренко. К.: Видавництво Ліра-К, 2016. 616 с.

12. Шаптала Н. К., Задорожня Г. В. Конституційне право України: навч. посібник / Н. К. Шаптала, Г. В. Задорожня. Дніпропетровськ: ТОВ «ЛізуновПрес», 2012. 472 с.

13. Скрипнюк О. В. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / О. В. Скрипнюк. К.: ІнЮре, 2010. 672 с.

14. Корнєєв Ю. В. Земельне право. 2-ге вид. перероб. та доп. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 248 с.

15. Закон України «Про громадянство України» від 18.01.2001 // Офіційний вісник України офіційне видання від 16.03.2001. 2001 р., № 9, стор. 1, стаття 342, код акта 17913/2001

16. Олькіна О. В. Юридичні особи як суб'єкти конституційних правовідносин / О. В. Олькіна // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. 2012. № 12. С. 120–123.

17. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 // Офіційний вісник України від 28.03.2003. 2003 р., № 11, стор. 7, стаття 461, код акта 24654/2003

18. Господарський кодекс України від 16.01.2003 // Офіційний вісник України від 28.03.2003. 2003 р., № 11, стор. 303, стаття 462, код акта 24635/2003

19. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. з наступними змінами і доповненнями № 2768–III // [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

## REFERENCES:

1. Sheremet, A. P. (2009). *Zemelne pravo Ukrainy [Land Law of Ukraine]*. (2nd ed.). Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian].

2. Tatsii, V. Ya., Petryshyn, O. V. Barabash, Yu. H., et al. (Eds.). (2011). *Konstytutsiia Ukrainy. Naukovo-praktychnyi komentar [The Constitution of Ukraine. Scientific-practical commentary]*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

3. Averianov, V. B., Batanov, O. V., Baulin, Yu. V., et al. (2003). *Konstytutsiia Ukrainy: Naukovo-praktychnyi komentar [The Constitution of Ukraine. Scientific-practical commentary]*. V. Ya. Tatsii, Yu. P. Bytiak, Yu. M. Hrosheva, et al. (Eds.). Kharkiv: Vydavnytstvo «Pravo»; Kyiv: Kontsern «Vydavnychiy Dim «In Yure» [in Ukrainian].

4. Averianov, V. B., Boiko, V. F., Bordeniuk, V. I., et al. (1996). *Konstytutsiia Ukrainy: Naukovo-praktychnyi komentar [The Constitution of Ukraine. Scientific-practical commentary]*. V. F. Opryshko, et al. (Eds.). Kyiv [in Ukrainian].

5. Karakash, I. I., Sydor, V. D., Kharytonova, T. Ye., et al. (2017). *Zemelne pravo Ukrainy [Land law of Ukraine]*. I. I. Karakash, T. Ye. Kharytonova (Eds.). (2nd ed.). Odesa: Yurydychna literatura [in Ukrainian].

6. Nosik, V. V. (2006). *Problemy zdiisnennia prava vlasnosti na zemliu Ukrainskoho narodu [Problems of realization of land ownership of the Ukrainian people]*. *Extended abstract of doctor's thesis*. Kyiv: Kyivskiy natsionalnyi universytet imeni Tarasa Shevchenka [in Ukrainian].

7. Ripenko, A. I., Pashchenko, O. M. (2013). *Zemelne pravo Ukrainy: zahalna chastyna [Land Law of Ukraine]*. Odesa [in Ukrainian].

8. Karakash, I. I. (2013). *Problema vdoskonalennia kontseptualnykh zasad prava vlasnosti na pryrodni obiekty ta yikh resursy u konstytutsiinomu vymiri [The Problem of Improving the Conceptual Foundations of the Ownership of Natural Objects and Their Resources in the Constitutional Dimension]*. *Naukovi pratsi Natsionalnoho universytetu "Odeska yurydychna akademiia" – Scientific works of the National University "Odessa Law Academy"*, 13, 283-292 [in Ukrainian].

9. *Konstitutsiya Respubliki Turkmenistan : ot 18 maya 1992 goda s posleduyushchimi izmeneniyami [The Constitution of the Republic of Turkmenistan from May 18, 1992 with subsequent amendments]*. *turkmenistan.gov.tm*. Retrieved

from <http://turkmenistan.gov.tm/?id=11808> [in Russian].

10. Konstitutsiya Respubliki Bolgariya : ot 13 iyulya 1991 goda s posleduyushchimi izmeneniyami [The Constitution of the Republic of Bulgaria of July 13, 1991 with subsequent amendments]. *legalns.com*. Retrieved from <https://legalns.com/download/books/cons/bulgaria.pdf> [in Russian].

11. Fedorenko, V.L. (2016). *Konstytsiine pravo Ukrainy [Constitutional law of Ukraine]*. Kyiv: Vydavnytstvo Lira-K [in Ukrainian].

12. Shaptala, N. K., Zadorozhnia, H. V. (2012). *Konstytsiine pravo Ukrainy [Constitutional law of Ukraine]*. Dnipropetrovsk: TOV «LizunovPres» [in Ukrainian].

13. Skrypniuk, O.V. (2010). *Konstytsiine pravo Ukrainy [Constitutional law of Ukraine]*. Kyiv: InLure [in Ukrainian].

14. Kornieiev Yu. V. (2011). *Zemelne parvo [Land Law]*. (2nd ed., rew.). Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian].

15. Zakon Ukrainy «Pro hromadianstvo Ukrainy» : vid 18.01.2001 [Law of Ukraine “On Citizenship of Ukraine” from 18.01.2001].

(2001). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 9, 1. Art. 342 [in Ukrainian].

16. Olkina, O. V. (2012). Yurydychni osoby yak subiekty konstytsiinykh pravovidnosyn [Legal entities as subjects of constitutional relations]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V.N. Karazina – Legal entities as subjects of constitutional relations*, 12, 120-123 [in Ukrainian].

17. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy : vid 16.01.2003 [The Civil Code of Ukraine from 16.01.2003]. (2003). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 11, 7. Art. 461 [in Ukrainian].

18. Hospodarskyi kodeks Ukrainy : vid 16.01.2003 [Economic Code of Ukraine from 16.01.2003]. (2003). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 11, 303. Art. 462 [in Ukrainian].

19. Zemelnyi kodeks Ukrainy : vid 25 zhovtnia 2001 r. № 2768–III [Land Code of Ukraine from 25 October 2001, № 2768–III]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> [in Ukrainian].



*Олькіна Олена Володимирівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія», Фонтанська дорога, 23, Одеса, 65000, тел.: (093) 282-90-13, e-mail: lolkina@ukr.net*

*ORCID 0000-0002-2508-1869*

---

## ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН В СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

**Анотація.** В статті розглянуто еволюцію напрацювання як на науковому, так і на офіційному державному рівні можливих конституційних змін в сфері прав людини.

Виділено тенденції потенційних конституційних змін в сфері прав людини: оновлення змісту конституційних прав людини з урахуванням останніх міжнародних актів в цій сфері, а також поява нових прав, обумовлена розвитком науки та техніки; систематизації прав окремих груп людей, зокрема дітей, споживачів; дискусійності конституційного закріплення права на придбання зброї, а також легалізації одностатевих шлюбів.

Наголошено на необхідності виокремлення конституційного регулювання функціонування інститутів громадянського суспільства, юридичних осіб. Зокрема, вдалим було б закріплення найважливіших конституційних прав юридичних осіб та розмежування особливостей статусу юридичних осіб публічного та приватного права.

Запропоновано встановити додаткові конституційні вимоги до осіб, які здійснюють публічну владу (вищої освіти, доброчесності), що сприятимуть вдосконаленню як реалізації, так і захисту прав людини; а також сформувати ефективний нормативний механізм притягнення органів публічної влади та їх посадових осіб до конституційно-правової відповідальності, що забезпечить належне виконання ними своїх повноважень для задоволення прав и свобод людини.

Серед проблем оновлення другого розділу Конституції України названо відсутність широкого суспільного та професійного обговорення недоліків нормативного змісту окремих прав людини та шляхів їх подолання, а також концептуально-комплексного наукового підґрунтя змін в сфері прав людини, надмірний популізм вітчизняних політиків (може вплинути на формально-декларативний характер конституційних норм).

**Ключові слова:** права людини, конституційна реформа, другий розділ Конституції України, громадянське суспільство, публічна влада.

---

## CHALLENGES AND OPPORTUNITIES OF CONSTITUTIONAL CHANGES IN THE AREA OF HUMAN RIGHTS

**Abstract.** The article considers the evolution of the possible constitutional changes in the area of human rights at both the scientific and nation-wide level. It is proposed a series of constitutional changes in the area of human rights, such as updating of the content of constitutional human rights in the light of the latest international acts in this field, as well as the emergence of new rights due to the development of science and technology; systematization of the rights of certain groups of people, including children and consumers.

The article stressed the need to separate the constitutional regulation of the functioning of civil society institutions and legal entities. In particular, it would be reasonable to single out the most important constitutional rights of legal entities and distinguish the peculiarities of the status of legal entities of public and private law.

It is proposed to establish additional constitutional requirements for persons exercising public authority (higher education, integrity), which will help to improve both the implementation and protection of human rights and formulate an effective regulatory mechanism for bringing public authorities and their officials to constitutional liability, which will ensure that they exercise their powers properly to satisfy human rights and freedoms.

Among the problems of updating the second section of the Constitution of Ukraine are mentioned: a lack of broad public and professional discussion of the shortcomings of the normative content of individual human rights and ways of overcoming them, as well as the conceptual and complex scientific basis of changes in the area of human rights, excessive populism of domestic politicians.

**Key words:** human rights, constitutional reform, second section of the Constitution of Ukraine, civil society, public authority.

**Постановка проблеми.** Об'єднуючим фактором для внесення будь-яких змін до Конституції України, зокрема проведення судової реформи, децентралізації влади є права людини, що є закономірним, оскільки людина є вищою соціальною цінністю, а її права – критерієм для характеристики держави. Саме тому встановлено обов'язковий попередній конституційний контроль змін до Конституції України, що здійснюється Конституційним Су-

дом України на предмет «скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина» [1].

Модернізований підхід до оновлення змісту Конституції України має бути передусім направлений на створення дієвого механізму забезпечення прав людини як найвищої цінності суспільства та держави. Права і свободи людини й громадянина, гарантії їх реалізації та захисту повинні бути викладені системно, комплексно, од-

нозначно, а будь-які обмеження повинні встановлюватися виключно на конституційному рівні. Означене підкреслює нагальність дослідження перспектив внесення змін до другого розділу Конституції України в контексті конституційних ініціатив Президента України.

**Аналіз публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Наразі конституційна реформа в Україні виступає в якості самостійного наукового напрямку. Серед останніх фундаментальних робіт варто відзначити комплексне докторське дослідження Агафонові Н.В. «Конституційна реформа в Україні: поняття, інституційний механізм та забезпечення ефективності» 2017р., а також дисертації Середи Т.М. «Конституційно-правова реформа як основа інтеграції України до Європейського Союзу» 2017 р., Кулик С.В. «Конституційна реформа в сфері судової влади в Україні: проблеми теорії та практики» 2016 р., Калінкіна А.С. «Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики» 2016 р. Однак, проблема модернізації конституційного регулювання прав людини не піднімалась у названих наукових працях і має лише фрагментарне наукове підґрунтя.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Комплексний аналіз та систематизація проблем та перспектив конституційних змін у сфері прав людини, у тому числі під час оновлення змісту інших конституційних інститутів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Питання модернізації другого розділу Конституції України підіймаються ще з 2008 року. Так, В.

Речицький зауважував тоді, що «окремі статті Конституції треба присвятити основам конституційного статусу іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України. Ідеться, зокрема, про заборону колективного вислання іноземців із країни... Новелою Конституції могло би стати й право на придбання зброї для захисту себе і своєї родини [2].

Проте право на придбання зброї сприймається в українському суспільстві неоднозначно, потребує широкого громадського обговорення та дуже детальної нормативно-правової регламентації, тому його не варто закріплювати в Конституції України. Оскільки у разі підвищення злочинності, смертності та інших негативних наслідків вказане право вже не можна бути вилучити з тексту Конституції України.

Подальші напрацювання конституційних змін в сфері прав людини здійснювались дорадчими та консультативними органами, що діяли за ініціативою Президента України. Зокрема, робоча група з прав людини Конституційної комісії станом на 15.07.2015р. підготувала нову редакцію другого розділу Конституції України, що має ряд переваг та недоліків. Наприклад, не доречним є перенесення принципів конституційно-правового положення людини у середину розділу та розподілення на три різні статті, що розкривають принцип рівності (ст. 41. Рівність конституційних прав та рівність перед законом, Стаття 42. Заборона дискримінації, Стаття 43. Рівність у правах жінок і чоловіків), бракує також принципу свободи людини.

Позитивних моментів у пропозованих змінах набагато більше. Так, у

статті 53 фіксується, що «юридичні особи володіють основними правами, закріпленими в цій Конституції, якщо це не суперечить природі відповідного права» [3], чим усувається невизначеність їх конституційно-правового статусу, а також закріплюється похідна природа від прав людини.

Однак, більш вдалим було б виокремлення найважливіших конституційних прав юридичних осіб та розмежування особливостей статусу юридичних осіб публічного та приватного права.

Окрема стаття присвячена гідності людини, яка «є невід'ємною властивістю кожного. Держава, її органи та інші суб'єкти владних повноважень зобов'язані поважати і захищати гідність людини. Гідність людини – основоположне джерело розуміння, реалізації та захисту прав і свобод людини, закріплених в Конституції і законах України. Кожна людина має право на визнання її унікальності, цінності і значимості як для неї самої, так і для суспільства. Кожен має право захищати свою гідність та гідність інших людей» [3].

З'являються права окремих груп людей, зокрема дітей та захист прав споживачів. Конкретизовано право на свободу та особисту недоторканість, на повагу до приватного і сімейного життя, на притулок, на соціальний захист, на безпечне довкілля, на професійну діяльність та право на працю.

Право на справедливий суд визначається як право на ефективний захист судом своїх порушених прав, свобод, а також інтересів. Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним, безсто-

роннім і компетентним судом, створеним відповідно до закону, який на підставі Конституції і закону має вирішити спір щодо його прав, свобод та обов'язків або встановити обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього обвинувачення. Рішення суду проголошується публічно. Кожен обвинувачений у вчиненні кримінального правопорушення має право на провадження судом присяжних [3].

Право на правову допомогу включає вільний вибір свого представника або захисника своїх прав, звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, можливість будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [3].

Доопрацювання вказаного проекту було здійснено В. Речицьким, як членом Конституційної комісії. Так, безумовно слушним є розширення приватності за рахунок права на «анонімність в якості користувача Інтернету або інших загальнодоступних мереж» [4]. Адже сучасний світ неможливо уявити без Інтернету, функціонування якого породило нове покоління цифрових прав людини, що потребують належної регламентації та захисту.

Цікавою є запропонована модель права на належне врядування, за якою «кожен має право на компетентний, безсторонній та справедливий розгляд своєї справи в розумний строк органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, іншими суб'єктами владних повноважень. Здійснення цього права щонайменше передбачає:

1) право кожного бути особисто прийнятим відповідним органом чи уповноваженою особою та свідчити на свою користь;

2) право кожного відстоювати власну позицію та надавати пояснення і документи ще до ухвалення рішень, які можуть призвести до невідповідних для особи наслідків;

3) право кожного на вільний доступ до документів, матеріалів та службової кореспонденції, які стосуються його справи за умови дотримання вимог захисту інформації з обмеженим доступом;

4) обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, інших суб'єктів владних повноважень роз'яснювати причини та мотиви ухвалених ними рішень» [4].

Разом з цим, не виправданим та неможливим є виключення права на гідний життєвий рівень. Незважаючи на свою декларативність воно є основою соціальної держави та потребує створення механізму реалізації, наприклад шляхом прив'язки прожиткового мінімуму до мінімальних пенсій. Непрацездатні літні, часто самотні, люди не повинні залишатись знедоленими. Можливо стимулювати соціальну ініціативу та відповідальність суб'єктів підприємницької діяльності через встановлення податкових пільг, але не відмовлятися від самого права.

Дискусійною є норма, за якою «право на шлюб, створення сім'ї належить кожному» [4]. А також твердження Л. Янкіної, що в статті 51 Конституції слова «шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки і чоловіка» потрібно замінити словами «шлюб ґрунтується на вільній згоді двох людей» [5].

Аргументуючи наведені зміни автори апелюють до людської гідності та рівності, що є безумовними аксіомами. Але тоді виникає питання: чому двох людей, а не трьох чи чотирьох (як в мусульманських державах)? Права людини мають бути конституційними лише у разі їх визнання суспільством, яке потребує відповідних прав, а не опирається їх введенню, що повертає законодавця до необхідності проведення широкого суспільного обговорення змін в сфері прав людини.

В. Буткевич справедливо підіймає питання чи не на часі надати окремим правам статус конституційних, називаючи «право на екологічно чисті продукти харчування і предмети щоденного ужитку; право на одержання об'єктивної інформації і заборону дифамації (в тому числі і в рекламі); право на обговорення і прийняття рішень на підприємствах і установах; право на обговорення і прийняття рішень щодо виробництва і технологій, які можуть нанести шкоду здоров'ю людини тощо; низка інших прав і свобод людини, зазначених у Хартії основних прав Європейського Союзу, з огляду на наші наміри вступати до ЄС» [6, С. 98].

Львівська лабораторія прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України серед концептуальних пропозицій у цій царині називає такі:

- Привести Конституцію до більш повної відповідності з міжнародними «праволюдними» стандартами (вказівка на які може бути включена до її тексту) через, зокрема: а) доповнення конституційного тек-

сту новими правами, зафіксованими у новітніх міжнародних актах Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи (передусім у тих, які ратифіковані Україною); б) відображення саме на конституційному рівні положення про пріоритетну юридичну силу таких міжнародних договорів у системі джерел права України; в) вміщення вказівки на значення (необхідність врахування) практики міжнародних юрисдикційних органів із застосування міжнародно-конвенційних актів з прав людини.

- Конкретизувати зміст принципу верховенства права та його співвідношення з принципом законності (останній теж мав би бути чітко прописаний в Основному Законі).

- У відповідних статтях Конституції не обмежуватися лише самими назвами (термінологічними позначеннями) прав і свобод людини та громадянина, а в усіх випадках зазначати, «розшифровувати» також і основні складові, елементи змісту відповідного права (там, де цього ще немає, наприклад, у ст. 48).

- При закріпленні усіх прав (особливо економічних, соціальних, культурних) подавати вказівку і на відповідні позитивні обов'язки держави щодо забезпечення кожного з них.

- Підстави обмеження прав людини і громадянина скоректувати у такий спосіб, аби вони не були ширшими, ніж ті, що зазначені у ратифікованих Україною міжнародних договорах.

- У певних статтях Конституції уточнити назви носіїв («бенефіціаріїв») видів прав (з огляду на соціально-антропну природу відповідних

суб'єктів): «людина», «особа», «громадянин», «об'єднання» тощо [7, С. 21].

Разом з цим, проблема декларативності багатьох закріплених в Конституції України прав людини залишилась не вирішеною. З огляду вказане, слід удосконалювати механізм реалізації та захисту прав людини шляхом формулювання відповідних гарантій на конституційному рівні. Зокрема, на інституційному рівні потрібно впроваджувати посади спеціалізованих уповноважених з прав підприємців, дітей, жінок тощо.

Більше того, на методологічному рівні при внесенні змін у всі подальші розділи Конституції України їх потрібно розглядати перш за все крізь призму формування механізму реалізації та захисту прав людини і громадянина в Україні. Саму у цьому контексті варто оцінювати пропозицію О. Скрипнюк щодо «унормування в конституціях і конституційних актах природного права громадян на повстання проти тиранії, доповнення ч. 4 ст. 5 положенням про те, що народ має право на опір тиранії та повстання проти узурпації державної влади» [8, С. 32], що може призвести до дестабілізації суспільно-політичної ситуації в державі та порушення інших конституційних положень, у тому числі прав людини, адже у будь-якій державі не всі громадяни задоволені діяльністю органів державної влади, але їх позиція має виражатися у конституційний спосіб, зокрема шляхом функціонування опозиції. З цього приводу, слушно є позиція І. Куян щодо закріплення в Конституції місця «парламентської опозиції як легітимної структурної частини парламенту» [9, С. 61].



Досягнення успіхів у функціонуванні державного механізму можливе лише за умови подальшого розвитку системи стримувань та противаг, посилення відповідальності органів публічної влади за свою діяльність. Акмеологічним видається підвищення конституційних вимог до осіб, які здійснюють публічну владу, зокрема встановлення критерію вищої освіти, доброчесності. Паралельно необхідно сконструювати та закріпити на конституційному рівні ефективний механізм притягнення вищих органів публічної влади та їх посадових осіб до конституційно-правової відповідальності.

Крім того, зважаючи на те, що окремі права люди можуть реалізувати лише разом, спільно як члени тих чи інших інститутів громадянського суспільства доцільно більш детально врегулювати їхній статус у конституційних нормах.

Важливість конституювання громадянського суспільства підтверджується тим, що у зарубіжних країнах воно стоїть на одному щаблі з людиною. Так, у преамбулі Конституції Чехії від 16 грудня 1992 року вона проголошується демократичною державою, яка заснована на повазі прав людини та принципів громадянського суспільства [10]. Відповідно до ч. 2 ст. 4 Конституції Болгарії, прийнятої 12 липня 1991 року держава гарантує життя, гідність і права особи і створює умови для вільного розвитку людини і громадянського суспільства [11].

Аксіоматичною є неможливість повноцінного життя людини поза соціумом. Оскільки процес соціалізації перетворює людину на суб'єкта права, а правовідносини, у тому числі кон-

ституційні, передбачають взаємодію різних суб'єктів права. Як слушно відмічає П. Любченко, «основним принципом у відносинах держави з інститутами громадянського суспільства має бути політика підтримки, а не адміністрування та прямого управління» [12, С. 119]. Тому з позиції логіки та юридичної техніки доцільно виокремити у окремий розділ Конституції України норми, що регулюють функціонування інститутів громадянського суспільства (сім'ї, релігії, об'єднань громадян, політичних партій, засобів масової інформації тощо), так як виділено розділ присвячений формам народовладдя в Україні.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Виходячи з аналізу викладених вище напрацювань, можна виділити такі тенденції потенційних конституційних змін в сфері прав людини:

1. оновлення змісту конституційних прав людини з урахуванням останніх міжнародних актів в цій сфері, а також поява нових прав, обумовлена розвитком науки та техніки;
2. систематизація прав окремих груп людей, зокрема дітей, споживачів;
3. виокремлення конституційного регулювання функціонування інститутів громадянського суспільства, юридичних осіб;
4. встановлення додаткових конституційних вимог до осіб, які здійснюють публічну владу (вищої освіти, доброчесності), що сприятимуть вдосконаленню як реалізації, так і захисту прав людини;
5. формування ефективного механізму притягнення органів публічної влади та їх посадових осіб до конституційно-правової відповідаль-

ності, що забезпечить належне виконання ними своїх повноважень для задоволення прав и свобод людини.

Серед проблем оновлення другого розділу Конституції України можна назвати відсутність широкого суспільного та професійного обговорення не-доліків нормативного змісту окремих прав людини та шляхів їх подолання, а також концептуально-комплексного наукового підґрунтя змін в сфері прав людини, надмірний популізм вітчизняних політиків (може вплинути на формально-декларативний характер конституційних норм).

Проведене дослідження покликано привернути увагу до питань зміни конституційного регулювання прав людини в Україні та викликати жваве обговорення проблем у цій царині як на науковому рівні, так і серед політиків під час прийняття законів, та звичайних громадян України.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України – № 30. – С. 141.

2. Речицький В. До стратегії розвитку української Конституції / Часопис «Критика». 2008р. – Режим доступу: <https://krytyka.com/ua/articles/do-stratehiyi-rozvytku-ukrayinskoyi-konstytutsiyi>

3. Проект Розділу II Конституції України, підготовлений Робочою групою з прав людини станом на 15.07.2015 р. – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/work/item/id/9>

4. Речицький В. Два проекти змін II Розділу Конституції України: таблиця розходжень. Оновлено 26.02.2016р. – Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1447320588>

5. Падірякова О., Мирний М. Конституційні права: Що змінити, аби їх захистити? / 28.06.2017 р. – Режим доступу: [https://zmina.info/articles/konstituciijni\\_pravaljudini\\_shho\\_zminiti\\_abi\\_jih\\_otrimati-2/](https://zmina.info/articles/konstituciijni_pravaljudini_shho_zminiti_abi_jih_otrimati-2/)

6. Буткевич В. Конституція України: проблеми вироблення нового проекту / В. Буткевич // Право України. – 2014. – № 7. – С. 85–110.

7. Рабінович П. М. До модернізації конституційно-правового статусу людини і громадянина (львівські пропозиції) / П. М. Рабінович // Публічне право. – 2015. – № 3. – С. 20–33.

8. Скрипнюк О. В. Конституційна реформа в Україні: етапи поступу та методологія сучасної модернізації Основного Закону / О. В. Скрипнюк // Право Україн. – 2014. – № 7. – С. 25–34.

9. Куян І. А. Конституційний процес як засіб забезпечення суверенітету в Україні / І. А. Куян // Право України. – 2014. – № 7. – С. 55–63.

10. Конституція Чехії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uznal.org/constitution.php?text=Czech\\_Republic&language=r](http://www.uznal.org/constitution.php?text=Czech_Republic&language=r)

11. Конституція Болгарії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bulgaris.ru/Konstituc.html>

12. Любченко П. Удосконалення форми правління в Україні в умовах розвитку громадянського суспільства / П. Любченко // Право України. – 2014. – № 8. – С. 117–125.

## **REFERENCES:**

1. Konstytutsiya Ukrainy [Constitution of Ukraine] (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

2. Rechyts'kyu, V. (2008). Do stratehiyi rozvytku ukrayins'koyi Konstytutsiyi [On the Strategy for the Development of the Ukrainian Constitution] (n.d.). <https://krytyka.com>. Retrieved from <https://krytyka.com>.

com/ua/articles/do-stratehiyi-rozvytku-ukrayinskoyi-konstytutsiyi [in Ukrainian].

3. Proekt Rozdilu II Konstytutsiyi Ukrainy, pidhotovlenyy Robochoyu hrupoyu z prav lyudyny stanom na 15.07.2015 r. [Draft Section II of the Constitution of Ukraine, prepared by the Working Group on Human Rights as of 15.07.2015] (n.d.). <http://constitution.gov.ua>. Retrieved from <http://constitution.gov.ua/work/item/id/9> [in Ukrainian].

4. Rechyts'kyy, V. (2016). Dva proekty zmin II Rozdilu Konstytutsiyi Ukrainy: tablytsya rozkhodzen'. [Two draft amendments to Section II of the Constitution of Ukraine: table of differences.] (n.d.). <http://khpg.org>. Retrieved from <http://khpg.org/index.php?id=1447320588> [in Ukrainian].

5. Padiiryakova, O., Myrnyy M. (2017). Konstytutsiyini prava: Shcho zminyty, aby yikh zakhystyty? [Constitutional Rights: What to change to protect them?] (n.d.). <https://zmina.info>. Retrieved from [https://zmina.info/articles/konstituciyni\\_prava\\_ljudini\\_shho\\_zmyniti\\_abi\\_jih\\_otrimati-2/](https://zmina.info/articles/konstituciyni_prava_ljudini_shho_zmyniti_abi_jih_otrimati-2/) [in Ukrainian].

6. Butkevych, V. (2014). Konstytutsiya Ukrainy: problemy vyroblennya novoho proektu [Constitution of Ukraine: Problems of developing a new project]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 7, 85–110. [in Ukrainian].

7. Rabinovych, P. M. (2015). Do modernizatsiyi konstytutsiyino-pravovoho statusu lyudyny i hromadyany (l'vivs'ki

propozytsiyi) [On the modernization of constitutional and legal status of man and citizen (Lviv proposals)]. *Publichne pravo – Public law*, 3, 20–33. [in Ukrainian].

8. Skrypnyuk, O. V. (2014). Konstytutsiyana reforma v Ukraini: etapy postupu ta metodolohiya suchasnoyi modernizatsiyi Osnovnoho Zakonu [Constitutional reform in Ukraine: stages of progress and methodology of modern modernization of the Basic Law]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 7, 25–34. [in Ukrainian].

9. Kuyan, I. A. (2014). Konstytutsiyyny protses yak zasib zabezpechennya suverenitetu v Ukraini [The constitutional process as a means of securing sovereignty in Ukraine]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 7, 55–63. [in Ukrainian].

10. Konstytutsiya Chekhiyi. [Constitution of the Czech Republic]. (n.d.). <http://www.uznal.org>. Retrieved from [http://www.uznal.org/constitution.php?text=Czech\\_Republic&language=r](http://www.uznal.org/constitution.php?text=Czech_Republic&language=r) [in Russian].

11. Konstytutsiya Bolhariyi. [The Constitution of Bulgaria]. (n.d.). <http://bulgaris.ru>. Retrieved from <http://bulgaris.ru/Konstituc.html> [in Russian].

12. Lyubchenko, P. (2014) Udoskonalennya formy pravlinny v Ukraini v umovakh rozvytku hromadyans'koho suspil'stva [Improving the form of government in Ukraine as an indicator of development of civil society]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 8, 117–125 [in Ukrainian].

*Кравцова Зоріна Сергіївна*, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, бульвар Тараса Шевченка, 14, Київ, 01601. тел.: +38 063 3381355., e-mail: [Kravtsovaz@ukr.net](mailto:Kravtsovaz@ukr.net)

ORCID:0000-0002-9708-1999

---

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРОВОА ДУМКА ХІХ – ПОЧ. ХХ СТ. ПРО ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

**Анотація:** Стаття присвячується аналізу та узагальненню політико-правової думки українських і зарубіжних правознавців ХІХ – поч. ХХ ст. (І. Андреевський, Й. Блюнчлі, О. Градовський, Г. Еллінек, М. Ковалевський, Ф. Кокошкін, Ф. Кольб, М. Коркунов, С. Котляревський, М. Лазаревський, Л. Петражицький, М. Реннекамф, О. Романович-Славатинський, М. Трубецкой, Б. Чичерін, Л. Штейн і ін.) щодо конституційних засад організації та здійснення державної влади. Обґрунтовується думка, що саме у цей період, згаданими і іншими ученими-конституціоналістами, було сформовано систему загальних принципів, які визначили сутність і соціальне призначення держави, конституційних основ організації та здійснення нею своїх владних повноважень.

Наголошується, що дослідження конституційних засад організації та здійснення державної влади отримало своє нове звучання після появи перших конституцій і конституційних актів, які закріпили здобутки т.з. «великих революцій» початку буржуазної епохи в Нідерландах, Англії, США, Франції, Польщі та ін. держав. При цьому, поява перших буржуазних конституцій у Європі та Америці збагатила традиційні механізми правового регулювання щонайменше трьома основними предметами: права і свободи людини та їх гарантії; народовладдя, а також конституційні основи організації та здійснення державної влади. У подальшому ж, з появою та розвитком у ХІХ ст. науки конституційного права, тогочасні правознавці обґрунтували ключові засади організації та здійснення державної влади у конституційній державі. Більшість із них (верховенство права, поділ влади і система балансів між гілками державної влади, парламентське правління, відповідальність держави перед громадянами і громадянським суспільством і ін.) зберігають свою актуальність і закріплені в конституціях України і зарубіжних держав і в ХХІ ст.

**Ключові слова:** держава, конституційна держава, державна влада, конституційні засади організація і здійснення державної влади, конституціоналізм, наука конституційного права.

---

## **CONSTITUTIONAL LEGAL OPINION XIX – BEGINNING XX CENTURY ABOUT THE BASICS OF ORGANIZATION AND EXERCISE OF STATE POWER**

**Abstract:** The article is devoted to the analysis and generalization of political and legal thought of Ukrainian and foreign jurists of XIX – beginning. XX century. (I. Andreevsky, J. Blunchli, O. Gradovsky, G. Ellinek, M. Kovalevsky, F. Kokoshkin, F. Kolb, M. Korkunov, S. Kotlyarevsky, M. Lazarevsky, L. Petrazhitsky, M. Rennekampf, O. Romanovich-Slavatynskiy, M. Trubetskoy, B. Chicherin, L. Stein, etc.) on the constitutional foundations of the organization and exercise of state power. It is argued that during this period, mentioned by other constitutionalist scholars, a system of general principles was formed, which determined the essence and social purpose of the state, the constitutional foundations of the organization and the exercise of its power. It is emphasized that the study of the constitutional foundations of the organization and exercise of state power got its new sound after the emergence of the first constitutions and constitutional acts that consolidated the achievements of the so-called. The “great revolutions” of the beginning of the bourgeois era in the Netherlands, England, the USA, France, Poland and others. states. At the same time, the emergence of the first bourgeois constitutions in Europe and America enriched the traditional mechanisms of legal regulation in at least three basic subjects: human rights and freedoms and their guarantees; democracy, as well as the constitutional foundations of the organization and exercise of state power. Later, with the advent and development of the XIX century. science of constitutional law, then jurists substantiated the key principles of organization and exercise of state power in a constitutional state. Most of them (rule of law, separation of powers and system of balances between branches of state power, parliamentary government, responsibility of the state to citizens and civil society, etc.) remain relevant and are enshrined in the constitutions of Ukraine and foreign states in the XXI century.

**Keywords:** state, constitutional state, state power, constitutional principles organization and exercise of state power, constitutionalism, science of constitutional law.

**Постановка проблеми.** З появою політико-правового феномену держави з’являється парадигма щодо оптимальної організації державної влади і ефективних механізмів її здійснення. Мислителі Античності, філософи епохи Відродження, учені-конституціо-

налісти Нового та Новітнього часів, а також сучасні правознавці прагнуть виявити і систематизувати найбільш дієві принципи реалізації держави як у суспільстві, так і на міжнародній арені, серед інших суверенних держав. І хоча на сьогодні серед правників

не існує єдиної думки про вичерпну систему конституційних принципів організації та здійснення державної влади, оскільки одні з них втрачають актуальність, а натомість з'являються інші, низка таких принципів усе ж мають універсальний характер й продовжують діяти з часу їх закріплення в перших конституціях і конституційних актах і донині.

Українська конституційно-правова думка сформувалася раніше, ніж Україна виборола національну державність. Численні дискусії про закріплення та реалізацію конституційних засад організації та здійснення державної влади в Україні показали, що конституційно-правова реформа, яка проводиться в Україні вже тривалий час, потребує нових відходів та відповідалного ставлення до неї. Саме тому є необхідність науково обґрунтованих та реалістичних пропозицій та рекомендацій, які спрямовані на утвердження та реформування державної та самоврядної влади.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Загальнотеоретичні питання щодо конституційних основ державної влади і механізмів її реалізації є одними із найбільш досліджуваних у науці конституційного права з часу утвердження цієї науки. На відміну від філософських творів Ф. Бекона, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є та інших мислителів епохи Відродження, які були покладені в основу доктрини класичного європейського та американського конституціоналізму, дослідження учених-конституціоналістів у XIX започатковують науково-методичні підходи щодо пізнання принципів побудови і функціонування державної влади, заснованої на кон-

ституціях і конституційних актах. Такі дослідження стосуються вже не лише загальнотеоретичних принципів конституційної держави (верховенство права, поділ влади і ін.), а й аналізують дію цих принципів на практиці, після їх закріплення в конституціях та реалізації в конституційній правозастосовній діяльності. Власне, і сама категорія «конституційна держава» набуває сенсу в дослідженнях учених-конституціоналістів. Зокрема, С. Котляревський на поч. XX ст. писав, що в конституційній державі «... будь-який повноправний громадянин через своїх представників є учасником у створенні такого акта державної волі, який іменується законом ...» [1, с. 9].

На відміну від робіт попередньо згаданих фундаторів конституційної доктрини, праці вітчизняних і зарубіжних учених-конституціоналістів XIX – поч. XX ст. (І. Андреевский [2], Й. Блюнчлі [3], О. Градовський [4, 5], Г. Еллінек [6], А. Есмен [7], М. Ковалевський [8], Ф. Кокошкін [9], Ф. Кольб [10, 11], М. Коркунов [12, 13], С. Корф [14], С. Котляревський [15], М. Лазаревський [16], Л. Петражицький [17], М. Реннекамф [18], О. Романович-Славатинський [19], М. Трубецкой [20], Е. Фріман [21], Б. Чичерін [22, 23], Л. Штейн [24] і ін.), присвячені засадам організації та здійснення державної влади, на сьогодні менш відомі для сучасних правознавців.

**Метою статті** є аналіз, узагальнення та систематизація здобутків української та зарубіжної політико-правової та конституційної думки XIX – поч. XX ст. щодо дослідження основоположних засад організації та здійснення державної влади в конституційній державі та визначення впли-



ву відповідних наукових здобутків на сучасну теорію конституційного права, а також на конституційну правотворчу та правозастосовну діяльність.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження конституційних засад організації та здійснення державної влади отримали своє нове звучання після появи перших конституцій і конституційних актів, які закріпили здобутки т.з. «великих революцій» [25, с. 64-92] початку буржуазної епохи в Нідерландах, Англії, США, Франції, Польщі та ін. держав. Поява перших буржуазних конституцій у Європі та Америці збагатила традиційні механізми правового регулювання щонайменше трьома основними предметами: права і свободи людини та їх гарантії; народовладдя, а також конституційні основи організації та здійснення державної влади.

Підготовка та прийняття нових конституцій і конституційних актів, таких як білі й декларації про права людини, та їх реалізація зумовили трансформацію філософської та політико-правової думки епохи Відродження (Ф. Бекон, Дж. Локк, Дж. Міл, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є і ін.) в науку конституційного права. Чільне місце для перших дослідників теорії та практики конституціоналізму становили питання суверенітету, як джерела формування та здійснення публічної влади у державі, питання контролю з боку народу та громадян за державою, обмеження влади монарха парламентом, розбудови системи стримувань і балансів між гілками влади тощо.

Фундатори конституційно-правової науки XIX ст. у державах Європи і Америки не лише переосмислювали і розвивали вчення мислителів Античності про державну владу та ме-

тоди і форми її здійснення. Як писав М. Ковалевський, *«теорія народного самодержавства, яку традиційно пов'язують з іменем Руссо, має віддалене минуле ... Афіни, Спарта та Рим дають нам найбільш характерні зразки народного самодержавства»* [8, с. 1]. Вони також враховували тогочасні потреби конституційного державотворення. Конституційні держави, які утверджуються в XVII-XIX ст. в Англії, Нідерландах, Франції, Польщі, США і ін. державах, не мали аналогів за часів Античності. Водночас, цінності гуманізму, свободи, народовладдя, поваги до людини, закладені іще в Давній Греції та Давньому Римі, стали доктринальною основою класичного європейського та американського конституціоналізму.

Щодо цієї дослідницької парадигми М. Лазаревський писав наступне: *«Класичний, традиційний поділ держави на монархію, аристократію та демократію, що йде іще від Аристотеля й покладає що основу число правлячих (один, обрані, всі), не зважаючи на те, що його можна зустріти іще у письменників XIX ст., безперечно має бути залишеним, тому що, з одного боку, цей поділ устанавлює такого роду типи (держав – З.К.), яких у теперішній час не існує (аристократія), тоді як з іншого боку, під ці типи не можуть бути підведені існуючі форми правління, до прикладу – конституційні монархії»* [16, с. 63].

Дійсно, нові політико-правові реалії, які утвердилися після успіхів буржуазних революцій та закріплення їх цінностей і принципів у конституціях держав Європи і Америки, вимагали нових, більш прикладних, ніж філософія, знань. Зазначене сприяло появі нових за своїм змістом досліджень, предметом яких стають конституція та

організація публічної влади у державі. Сучасні дослідники витоків науки конституційного права фактично безпрограшно називають таких загальновідомих учених, як Ф. Бекон, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, Т. Пейн і ін. Але, звертаючись до витоків науки конституційного права, слід згадати і учених, які власне запроваджують в науковий обіг категорії «конституція» чи «конституційна держава».

Одним із таких мислителів можна вважати швейцарського адвоката та публіциста Ж.-Л. де Лолма, який в кін. XVIII ст. видав в Амстердамі роботу «Конституція Англії або стан Англіїського правління, порівняного з Республіканською формою та іншими Європейськими Монархіями», яка з часом була переведена на багато мов і набула неабиякої популярності в багатьох європейських державах, та стала одним із важливих джерел європейської науки конституційного права. У 1806 році ця робота була перекладена М. Татіщевим на російську мову. У ній Ж.-Л. де Лолм вичерпно визначив принцип конституційної монархії, як влади короля, обмеженої Парламентом. Зокрема, він писав: «... хоча Король Англії має право набирати військо і озброювати кораблі, але без підтримки свого Парламенту не може утримувати їх. Він може жалувати місця та достоїнства; але без Парламенту свого не може визначати винагороду. Він може оголошувати війну, але без Парламенту він її не може вести. Тобто, Королівська могутність, наскільки б не були великими його переваги, без влади накладати податки, є велике тіло, що немає в собі початку свого руху, корабель, скажемо, абсолютно споряджений, з під якого водночас Парламент може,

коли захоче, відвести воду та посадити його на мілину, або ж знову спустити на воду, надавши субсидії» [26, с. 77-78].

Інший швейцарський політик і юрист Й. Блюнчлі у своїй роботі «Загальне державне право», виданій у сер. XIX ст., відстоював позиції історичної школи права щодо формування держави і здійснення нею своєї влади, і пише: «Історична школа відчуває себе абсолютно задоволеною тим положенням, що держава є тілом народного суспільства. Вона виводить державу з природи і потреби нації й обмежує її нацією» [3, с. 37].

Натомість, професор Віденського університету Л. Штейн, обгрутовуючи органічну, або вольову теорію державної влади, у сер. XIX ст. так писав про підстави реалізації державної влади: «У землях та народів держава має свою індивідуальність. ... Державна воля є у кожній державі, але вільної державної волі вона досягає лише після тривалої роботи історії, при жорсткій боротьбі за розвиток. ... Діяльність держави виникає, коли органічно сформована в державному устрої воля починає здійснювати себе в фактичних життєвих відносинах» [24, с. 4-5].

Відзначимо, що правознавці, які проживали у XIX ст. в Російській імперії тяжіли до знань про принципи організації та здійснення державної влади у державах Західної Європи, в яких діяли конституції. До прикладу, в 1866 році Б. Утіним і К. Кавеліним було перекладено та видано збірку наступних праць: К. Бідерман «Представницькі установи з народними виборами»; Й. Гельд «Політичні та соціальні дії різних політичних виборчих систем»; Р. Гнейст «Представницька система в Англії. Історичний нарис»; Г. Вайца

«Утворення народного представництва»; В. Козегартен «Народні вибори і народовладдя в їх політичних і громадських діях, особливо в застосуванні до нашого часу» [27].

Помітним був також і інтерес до досліджень конституційних принципів функціонування державної влади у США, про що свідчать переклади робіт тогочасних американських учених. Зокрема, йдеться про роботи А. де Токвіля «Демократія в Америці» (видано в м. Києві в 4-х томах у 1860 р.) [28, 29], Дж. Брайса «Американська Республіка» (видано в 3-х частинах, починаючи з 1889 р.) та інші. Особливістю названих робіт було те, що вони являли собою аналіз європейцями конституційних засад і особливостей здійснення влади у США. Зокрема, згадуваний Дж. Брайс писав щодо цього: *«Коли наш подорожуючий повертається додому, його засипають різноманітними питаннями ... Обдаровані ж спостережним розумом європейці уже починають, з задоволенням чи сумом, усвідомлювати значний і постійно посилюючийся вплив Сполучених Штатів, – починають усвідомлювати, що цим Штатам визначена блискуча роль в розповсюдженні цивілізації»* [30, с. 2]. Але, ці роботи не є путівниками, вони містять глибокий аналіз цінностей і принципів організації та здійснення державної влади у США, а також розбивають міфи, породжені в колишньому СРСР про архаїчність і самоізоляцію науки державного (конституційного) права на теренах Російської імперії в XIX ст. Хоча, це і не применшує стримуючу роль цензури в розвитку тодішньої політико-правової думки.

У другій пол. XIX ст. держава також досліджувалась з точки зору феноме-

нології розвитку цивілізації та культури. Зокрема, Ф. Кольб у своєму дослідженні «Історія людської культури», виданому в 1846 році, та перевиданому в другій пол. XIX ст. у багатьох тогочасних державах, включаючи Російську імперію, всебічно та системно дослідив особливості становлення державності в народів Сходу та в Античних державах. На окрема увагу заслуговує дослідження Ф. Кольбом передумов революцій в Англії та Франції, їх вплив на модернізацію цих держав і докорінну зміну методів та форм організації й здійснення державної влади в умовах унормування в конституційних актах Англії та конституціях Франції відповідних принципів верховенства права та демократії. Зокрема, Ф. Кольб звертає увагу, що *«при оцінці тієї колосальної події, яку ми зevamo Французькою революцією, як правило, мають на увазі, якщо не виключно, то переважно, ті зміни, які вона здійснила у формах правління»* [11, с. 515].

Інший англійський учений Е. Фріман розглядав державу в її історичному розвитку, зосередившись на виявленні закономірностей розвитку держав Античності, та дійшов висновку, що загальні поняття про державу слід розглядати у двох формах: *«як міста, і як племені, яке розвинулося в націю»* [21, с. 122]. Очевидно, ця наукова точка зору має право на існування й на сьогодні. Але, поява нових і трансформація (революції, реформи, війни за об'єднання) існуючих держав у Європі та Америці в XVIII ст., з підпорядкуванням їх діяльності конституційним принципам, започаткувало розбудову насамперед національних конституційних держав. Хоча, в тогочасній Європі залишилось багато «міст-держав»

(Ватикан, Мальта і ін.), здійснення влади яких відбувалось без конституцій, на інших цінностях і принципах, зокрема, сакрального характеру.

Питання про конституційно-правову природу держав і засади здійснення їх влади не могли обмежитись історичними і культурологічними диспуатами, і вимагали системних конституційно-правових досліджень. І такі роботи почали з'являтися в професорів конституційного (державного) права, яка працювали у європейських університетах. Відому популярність в Європі мала й робота А. Есмена «Загальні основи конституційного права», в якій держава визначалась як «юридичне уособлення нації; ... суб'єкт і втілення суспільної влади» [7, с. 3]. Здійснення державою своїх завдань А. Есмен пов'язував з правлінням (*gouvernement*), яке в загальному вигляді передбачало «відправління сувереном державної влади» та зводилось до таких функцій, як «... охорони і захисту нації від зовнішніх нападів, в підтримці порядку всередині й у відправленні правосуддя» [7, с. 9]. Таким чином, реалізацію державної влади А. Есмен вбачав у системі функцій, яку здійснює держава.

Одночасно з цим, А. Есмен одним із перших у європейській правничій науці відніс питання здійснення державної влади до об'єктів конституційно-правових досліджень. Зокрема, він наголошував, що саме «форма держави, форма правління, визнання та гарантування прав особи – такі природні та необхідні об'єкти конституційного права» [7, с. 18].

На межі століть, у 1900 році вийшла в світ фундаментальна робота Г. Еллінека «Загальне учення про державу», в

якій учений, що працював у різний час у німецьких, австро-угорських і швейцарських університетах, системно і послідовно розкриває теорію, методологію та історію держави. У цій праці Г. Еллінека вивчені завдання вчення про державу, а також питання методології, зокрема особливості застосування історичного та юридичного методів для пізнання держави; здійснено огляд історії учень про державу; визначено поняття, сутність і типи, у тому числі історичні, держав; досліджено проблематику виникнення та припинення держави; розглянуто співвідношення держави і права, а також питання властивостей державної влади, її структури (органів), функцій тощо. Одним із наукових здобутків Г. Еллінека стало дослідження ним питання про правосуб'єктність держави як соціальної корпорації. Учений визначав у цьому контексті поняття держави як «... наділеної первинною владою територіальну корпорацію» [6, с. 193].

Доволі ґрунтовний науковий доробок щодо конституційних засад організації та здійснення державної влади було сформовано в другій пол. XIX – на поч. XX ст. правознавцями, у тому числі й українськими, які проводили свої наукові розвідки в університетах Російської імперії. Хоча, С. Корф свого часу писав про те, що наука державного права започатковується в Російській імперії значно пізніше, ніж у Західній Європі, лише з сер. XIX ст., що пояснювалось ним «загальною слабкістю розроблення правознавчих наук; ... політичним тиском і цензурою; ... недостатнім на поч. XIX ст. розвитком російської культури і тодішнього розумового рівня російського суспільства» [14, с. 7].

Що ж до української науки державного (конституційного) права, то її розвиток відчутно стримувався, окрім цього, ще й відсутністю національної держави і конституції. Хоча, не можна оминати увагою роботи відомих українських правників, які працювали в Імператорському університеті Св. Володимира в Києві (М. Ковалевський, П. Лодій, М. Рененкамф, О. Романович-Славатинський, В. Сокольський, М. Лазаревський і ін.), тести яких на сьогодні відроджені сучасними українськими ученими-конституціоналістами [31]. Зокрема, П. Лодій у своїй роботі «Теорія загальних прав, що містить в собі загальне вчення про Природне Загальне Державне право» (1828 р.) ототожнював державу та громадянське суспільство, які спільно прагнули до єдиної мети, утвердження добробуту, єдності сили і волі. Саме на цих принципах, на думку П. Лодія, має базуватися верховна державна влада, що уповноважена виключним правом управляти суспільством і громадянами, які є «найсильнішими пружинами Державної машини» [31, с. 28].

Тогочасні учені-конституціоналісти пропонували, у першу чергу, власні визначення держави, або ж інтерпретації здобутків вище проаналізованих західноєвропейських правників. До прикладу, проф. І. Андрієвський одним із перших, запропонував розуміти під державою «суспільство вільних людей, які живуть на певному земному просторі, під однією спільною для них владою (верховною) ...» [2, с. 1]. У свою чергу, Б. Чичерін визначав державу як «... союз народу, зв'язаного законом в єдине ціле, що управляється верховною владою для суспільного блага» [22, с. 3].

Схоже до цитованого визначення держави Б. Чичеріним наводить і Є. Трубецкой у своїй «Енциклопедії права» (1908 р.). Він визначав, що «... держава є союзом людей, який здійснює владу самостійно та виключно в межах визначеної території» [20, с. 223]. Інший правознавець, один із фундаторів конституційно-правової науки досліджуваного нами періоду Ф. Кокошкін визначав державу як «територіальний союз, який має самостійну організацію та наділений самостійною (первинною) владою» [9, с. 6].

Разом із тим, тогочасні правознавці не обмежувались обґрунтуванням категорії «держава», а формували власні концепції та теорії принципів організації та здійснення державою своєї влади. Так, професор Імператорського університету Святого Володимира в м. Києві М. Рененкамф, визнаючи у своїх «Нарисах юридичної енциклопедії» територію, народ та державну владу основними складниками держави, наступним чином охарактеризував властивості державної влади і конституційні принципи її організації та діяльності. «Державна влада є вищою, такою, що не допускає існування іншої рівної влади; є безперечною, доки існує держава, і як повне відображення єдиного державного життя, є єдиною. У застосуванні та реалізації своєї задачі єдина державна влада розподіляється на окремі види, за властивостями обов'язків та за органами, яким вона ввірена; головні з них по суті: законодавча, урядова (виконавча та адміністративна) і судова. Види державної влади мають підпорядковуватися загальній державній владі; але по відношенню одна до іншої, та в колі своїх найближчих обов'язків, вони



користується відомим ступенем незалежності» [18, с. 48-49]. На наш погляд, обгрунтовані М. Ренненкампом у другій пол. XIX ст. принципи формування та функціонування державної влади значною мірою зберігають свою актуальність донині.

Інший український учений-конституціоналіст О. Романович-Славатинський на початку 70-х років XIX ст. писав: «У кожній державі, яким би не був спосіб її правління, існує відома система влад і установ, що склалася історично й має своєрідну організацію, яка визначилась або прадавнім звичаєм нації, як наприклад установи Англії, засновані головним чином на її *соттон law*, або писаним позитивним законом, як наприклад більша частина установ континентальних держав ... Але, як не розрізняються між собою ці влади і установи, у всіх державах вони складаються з Верховної влади, із влад їй підпорядкованих – установ і посад, із народу, який бере участь в управлінні державою, у більшій чи меншій мірі, зумовленої ustalеним в державі способом правління» [19, с. 1]. Не складно помітити, що О. Романович-Славатинський, як і багато інших учених-конституціоналістів того часу, здійснює свої висновки про основи організації державної влади на підставі аналізу досвіду конституційного державотворення в Західній Європі.

Помітне місце в дослідженні проблем конституційних засад організації та здійснення державної влади займають і роботи професора О. Градовського, який свого часу працював чиновником з особливих доручень при Харківському губернаторі та якого О. Романович-Славатинський називав «поважним і талановитим співбратом

по науці» [19, с. 1]. Зокрема, у роботі «Початки російського державного права» (1875-1901 р.) О. Градовський обгрунтовував значення принципу конституційності для функціонування держави. Зокрема, він писав: «Сутність конституційного устрою полягає саме у тім, що сукупність юридично сформульованих основних початків державного устрою (конституція) має обов'язкову силу для всіх влад у державі. Сама законодавча влада зв'язана конституцією. Закони, які виходять від неї, мають бути конституційними; в іншому випадку вони не мають юридичної сили» [4, с. 1].

У менш відомій сучасникам роботі «Політичні теорії XIX століття» О. Градовський звертає увагу на походження державної влади і, критикуючи Ф. Бюше, робить висновок, що «... організація суспільних сил має обов'язково прийняти державний характер; суспільству ніде організуватися, окрім держави; будь-яка сила суспільства повинна стати державною владою» [5, с. 124-125]. Тим самим, О. Градовський підкреслював важливість легітимності державної влади, її походження від суспільства та підтримки ним.

Важливий вплив на формування теоретичних знань про державу та основоположні принципи організації та реалізації державної влади справили і роботи М. Коркунова. Зокрема, він не лише аналізував основні, найбільш поширені в юридичній науці методологічні підходи до визначення держави, а й пов'язував останню з володарюванням, як основною функцією держави. Зокрема, М. Коркунов писав: «Вирізняльною особливістю держави як особливої форми людських відносин, є примусове володарювання. Держа-



ва є насамперед володарюванням» [12, с. 24-25]. Таким чином, М. Коркунов пов'язував основні властивості держави насамперед з методами і формами здійснення нею влади.

Значною постаттю в правничій науці кін. XIX – поч. XX ст. є вихованець Університету Св. Володимира Л. Петражицький. Зокрема, у своїй роботі «Теорія держави і права в зв'язку з теорією моральності» (1907 р.) писав про природу державної влади, що вона є «... соціальною службовою владою. Вона не «волею», яка може робити, що завгодно, спираючись на силу, як помилково вважають сучасні державознавці, а є приписуваною відомим особам правовою психікою цих осіб і інших загальноправо повелінь й інших впливів на підлеглих для виконання обов'язку турботи про спільне благо. Найважливішим служінням спільному благу з боку державної влади є служіння праву; і державна влада є владою службовою передусім і переважно по відношенню до прав громадян і права загалом» [17, с. 154]. На нашу думку, Л. Петражицькому вдалося вмістити у наведеному вище положенні про державну владу не лише особливості обґрунтованої ним психологічної теорії держава і права, а й передові ідеї щодо верховенства права, поваги до прав громадян і моральності державної влади і методів її реалізації.

Ліберальні та лібертаріанські погляди не були чимось екстраординарним для науковців тієї епохи. Аналізуючи лібертаріанські погляди Т. Пейна, В. Гумольда та інших мислителів про державу, яка мала охороняти приватну власність громадян і їх безпеку, обмежившись цим щодо своїх обов'язків до суспільства, Б. Чичерін у своїй роботі «Власність і держава» писав наступне: «Держава у своїй

діяльності може переслідувати подвійну ціль: негативну та позитивну. Перша полягає в усуненні зла, або у встановленні безпеки, друга – у сприянні добробуту громадян» [23, с. 457].

Заслугує на увагу й робота С. Котляревського «Конституційна держава. Досвід політико-морфологічного огляду» (1907 р.), в якій учений розкрив зв'язок конституційної держави і народного суверенітету, як джерела державної влади, а також з правами громадян. Зокрема, учений писав, що «... важливе питанням з точки зору політичної морфології полягає в тому, які риси державного устрою найбільше сприяють забезпеченню цих індивідуальних прав» [15, с. 85]. Тим самим, С. Котляревський, одним із перших відзначив утвердження та захист конституційних прав і свобод як пріоритетну мету діяльності конституційної держави.

Але С. Котляревський виявився не єдиним правознавцем, який формував теоретичні основи конституційної держави на поч. XX ст. Так, інший правознавець С. Корф вважав конституційну державу історичною формою розвитку держав, характерною для «культурних народів» та такою, що виникає під впливом «зростаючої освіти і національної самосвідомості». При цьому С. Корф пов'язував, хоча й не ототожнював, конституційну державу з правовою державою та писав, що «... конституційною державою ми називаємо таку, в якій діє парламент (народне представництво, що беру участь в здійсненні законодавчої влади), а правовою державою – ту, в якій правом забезпечені громадянські свободи і участь народу (в різноманітних формах) в здійсненні функцій державної влади...»

[14, с. 53]. Проаналізовані нами роботи учених-конституціоналістів кін. XIX – поч. XX ст. не вичерпують багатоманітність досліджень конституційних засад організації та здійснення державної влади.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Аналіз, узагальнення та систематизація здобутків української та зарубіжної політико-правової та конституційної думки XIX – поч. XX ст. щодо дослідження основоположних засад організації та здійснення державної влади в конституційній державі дозволяє зробити висновок, що наукове обґрунтування концепту конституційної держави стало не лише вінцем тогочасної правничої думки, а й втілило очікування підданих Російської та Австро-Угорської імперій, до складу яких входили і українські землі, на демократичну конституцію, яка б відповідала цінностям і принципам організації державної влади у Англії, Франції чи США.

Одночасно з цим, на підставі проведеного аналізу конституційно-правової спадщини українських і зарубіжних правників XIX – поч. XX ст., можемо зробити висновок, що їм вдалося не лише комплексно обґрунтувати поняття держави, а й визначити систему основоположних конституційних цінностей і засад, покладених в основу діючих (Англія, Франція, США і ін.), або бажаних на той час конституційних держав. Йдеться про верховенство права та верховенство конституції; повагу до прав людини і їх захист; демократію, народний суверенітет та народне представництво; поділ влади та систему балансів між її гілками; парламентаризм тощо. На жаль, у багатьох випадках ця важлива консти-

туційно-правова спадщина була втрачена і навіть знищена у колишньому СРСР, а погляди т.з. «дореволюційних» правників, які не суперечили ідеології КПРС, беззастережно привласнювалися окремими представниками радянської науки державного права. Але конституційно-правова думка учених, які досліджували принципи організації та функціонування державної влади у XIX – поч. XX ст., потребує свого відродження та переосмислення, використання в сучасному конституційному державотворенні України.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. С.-Петербург: Типограф. Альтшулера, 1907. С. 9. (250 с.).
2. Андреевский И. Русское государственное право. Том I. Введение и Часть I. О правительстве. Санктпетербург: Изд. М.О. Вольфа, 1866. 496 с.
3. Блюнчли И. Общее государственное право. Пер. с третьего изд. / Под ред. проф. О.М. Дмитриева. Москва: В Университ. типограф., 1865. 232 с.
4. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. В 2 т. Том 1. О государственном устройстве. Под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. Москва: Зерцало, 2006. 470 с.;
5. Градовский А.Д. Политическая теория XIX ст. // Градовский А.Д. Собрание сочинений. Том третий. С.-Петербург: Типограф. М.М. Стасюлевича, 1899. С. 1-268.
6. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Вступ. Стат. И.Ю. Козлихина. С.-Петербург: Изд-во: «Юридический центр Пресс», 2004. 752 с.
7. Эсмен А. Общие основания конституционного права. Пер. с франц. Под ред. Проф. В. Дерюжинского. С.-Петербург: Типограф. Б.М. Вольфа, 1898. 357 с.

8. Ковалевский М. От прямого народоправства к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. Рост государства и его отражение в истории политических учений. Том I. Москва: Типогр. Т-ва И.Д. Сытина, 1906. 520 с.
9. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. Под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. Москва: «Зерцало», 2004. 312 с.
10. Кольб Ф. История человеческой культуры. Пер. Н. Белозерской и Марка-Вовчка. Том I. С.-Петербург: Изд-во книготорг. С.В. Звонарева, 1872. 505 с.;
11. Кольб Ф. История человеческой культуры с очерком форм государственного правления, политики, развития свободы и благосостояния народов. Том II. Пер. с 3-го, перераб. изд.; Под ред. А.А. Рейнгольда. Киев-Харьков: Южно-Русское Книгоиздательство Ф.А. Иогансона, 1896. 588 с., IV с.
12. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Том I. Введение и общая часть. Изд. седьмое. С.-Петербург: Типограф. М.М. Стасюлевича, 1909. 623 с.;
13. Коркунов Н.М. История философии права. Пособие к лекциям; Изд-е шестое. С.-Петербург: Типограф. М.М. Стасюлевича, 1915. 502 с.
14. Корф С.А. Русское государственное право. Часть I. Москва: Поставщик Двора Его Величества – Товарищество «Скоропечатная А. А. Левенсон», 1915. 315 с.
15. Котляревский С.А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. С.-Петербург: Типогр. Альшуллера, 1907. 250 с.
16. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Том I. Конституционное право. С.-Петербург: Типогр. С-Пб. Акц. Общ. «Слово», 1908. 509 с.
17. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности // Петражицкий Л.И. Вибрані праці: У 2 кн. Книга 2. Уклад.: І.С. Гриценко, В.А. Короткий; за ред. І.С. Гриценка. С. 154. Київ: Либідь, 2011. 544 с.
18. Ренненкампф Н.К. Очерки юридической энциклопедии. Изд. второе, исправл. и допол. Киев: Изд. Н.Я. Оглоблина, 1880. 284 с.
19. Романович-Славатинский А.В. Система Русского государственного права в его историко-догматическом развитии, сравнительно с Государственным Правом Западной Европы. Часть I. Основные государственные законы. Киев: Типограф. Г.Л. Фронцкевича, 1886. 299 с.
20. Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. Москва: Товарищ. Скоропечати А.А. Левинсона, 1908. 224 с.
21. Фриман Э. Сравнительная политика и единство истории. Лекц. читанная в Кембриджском ун-те. Пер. с англ. Н. Коркунова. С.-Петербург: Изд. Л.Ф. Пантелеева, 1880. 368 с.
22. Чичерин Б.М. Общее государственное право; под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. Москва: Зерцало, 2006. 536 с.;
23. Чичерин Б.Н. Собственность и государство. Часть вторая. Москва: Типогр. П.П. Брискорн, 1885. 457 с.
24. Штейн Л. Учение об управлении и Право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. Пер. с нем. под. ред. И.Е. Андриевского. С.-Петербург: Изд. А.С. Гиероглифова, 1874. 594 с.
25. Федоренко В.Л. Конституціоналізм і революції / В.Л. Федоренко // Право України. – 2018. – № 4. – С. 64-92.
26. Лолм де Г. Конституция Англии или состояние Английского Правления, сравненного с Республиканской формой и с другими Европейскими Монархиями. В двух том. Пер. с франц. И. Татищева. Том первый. Москва: В Университ. типограф, 1806. С. 77-78.
27. Конституционное начало, его историческое развитие и его взаимодействие с политическим и общественным бытом государств и народов. Издано бароном А. Гакстаузенем. В двух частях. Пер. с нем. Б. Утина и К. Кавелина. С.-Петербург: В типограф. И. Тиблена и Ко., 1866. 477 с.
28. Токвиль А.Д. Демократия в Америке. Пер. с двенадцатого изд. А. Якубовича. Том первый. Киев: В Типограф. А. Гаммершмида, 1860. 278 с.

29. Токвиль А.Д. Демократия в Америке. Пер. с пятого изд. А. Якубовича. Том четвертый. Киев: В Типограф. И. и А. Давиденко, 1860. 264 с.

30. Брайс Дж. Американская Республика. В трех частях. Пер. В.Н. Неведомского. Москва: Изд. К.Т. Солдатенкова, 1889. С. 2. (503 с.).

31. Антологія української юридичної думки. В 6 т. Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Том 4: Конституційне (державне) право. Упорядн.: В. Ф. Погорілко, О.В. Батанов, В.Л. Федоренко; відп. Ред. В.Ф. Погорілко. Київ: Видавн. Дім «Юридична книга», 2003. 600 с.

## REFERENCES:

1. Kotlyarevskiy, S. A. (1907). *Konstitutsionnoe gosudarstvo. Opyt politiko-morfologicheskogo obzora [Constitutional state. The experience of political and morphological review]*. Saint Petersburg: Tipogr. Altshulera [in Russian].

2. Andreevskiy, I. (1866). *Russkoe gosudarstvennoe pravo. Tom I. Vvedenie i Chast I. O pravitelstve [Russian state law. Volume I. Introduction and Part I. About the government]*. Saint Petersburg: Izd. M.O. Volfa [in Russian].

3. Bluntschli, J. K. (1865). *Obshchee gosudarstvennoe pravo [General state law]*. O. M. Dmitriev (Eds.). Moscow: V Universit. tipograf. [in Russian].

4. Gradovskiy, A. D. (2006). *Nachala russkogo gosudarstvennogo prava. Tom 1. O gosudarstvennom ustroystve [The beginning of Russian state law. Volume 1. On the state system]*. V. A. Tomsinov (Eds.). Moscow: Zertsalo [in Russian].

5. Gradovskiy, A. D. (1899). *Politicheskaya teoriya XIX st. Sobranie sochineniy. Tom tretiy [Political theory of the XIX century. Collected works. Volume 3]*. (pp. 1-268). Saint Petersburg: Tipograf. M.M. Stasyulevicha [in Russian].

6. Jellinek, G. (2004). *Obshchee uchenie o gosudarstve [General Doctrine of Law and State]*. Saint Petersburg: Izd-vo: «Yuridicheskii tsentr Press» [in Russian].

7. Esmein, A. (1898). *Obshchie osnovaniya konstitutsionnogo prava [General grounds of constitutional law]*. V. Deryuzhinskiy (Eds.). Saint Petersburg: Tipogr. B.M. Volfa [in Russian].

8. Kovalevskiy, M. (1906). *Ot pryamogo narodopravstva k predstavitel'nomu i ot patriarkhalnoy monarkhii k parlamentarizmu. Rost gosudarstva i ego otrazhenie v istorii politicheskikh ucheniy [From direct democracy to representative and from patriarchal monarchy to parliamentarism. The growth of the state and its reflection in the history of political studies]*. (Vols. 1). Moscow: Tipogr. T-va I.D. Sytina [in Russian].

9. Kokoshkin, F. F. (2004). *Lektsii po obshchemu gosudarstvennomu pravu [Lectures on general state law]*. V. A. Tomsinov (Eds.). Moscow: «Zertsalo» [in Russian].

10. Kolb, G. F. (1872). *Istoriya chelovecheskoy kultury [Geschichte der Menschheit und der Kultur]*. (N. Belozerskaya, Marko-Vovchek, Trans). (Vols. 1). Saint Petersburg: Izd-vo knigotorg. S.V. Zvonareva [in Russian].

11. Kolb, G. F. (1896). *Istoriya chelovecheskoy kultury s ocherkom form gosudarstvennogo pravleniya, politiki, razvitiya svobody i blagosostoyaniya narodov [The history of human culture with a sketch of the forms of government, politics, the development of freedom and welfare of peoples]*. (Vols. 2). (3rd ed.). A. A. Reyngoldt (Eds.). Kiev-Kharkov: Yuzhno-Russkoe Knigoizdatelstvo F.A. Iogansonova [in Russian].

12. Korkunov, N. M. (1909). *Russkoe gosudarstvennoe pravo. Tom I. Vvedenie i obshchaya chast [Russian state law. Volume I. Introduction and general part]*. (7th ed.). Saint Petersburg: Tipograf. M. M. Stasyulevicha [in Russian].

13. Korkunov, N. M. (1915). *Istoriya filosofii prava [History of philosophy of law]*. (6th ed.). Saint Petersburg: Tipograf. M.M. Stasyulevicha [in Russian].

14. Korf, S. A. (1915). *Russkoe gosudarstvennoe pravo [Russian state law]*. (Vols. 1). Moscow: Postavshchik Dvora Ego Velichestva-Tovarishchestvo «Skoropechatniya A. A. Levenson» [in Russian].

15. Kotlyarevskiy, S. A. (1907). *Konstitutsionnoe gosudarstvo. Opyt politiko-morfologicheskogo obzora [Constitutional state. The experience of political and morphological review]*. Saint Petersburg: Tipogr. Altshullera [in Russian].

16. Lazarevskiy, N. I. (1908). *Lektsii po russkomu gosudarstvennomu pravu. Tom 1. Konstitutsionnoe parvo [Lectures on Russian state law. Volume 1. Constitutional law]*. Saint Petersburg: Tipogr. S-Pb. Akts. Obshch. «Slovo» [in Russian].

17. Petrazhitskiy, L. I. (2011). *Teoriya prava i gosudarstva v svyazi s teoriyei npravstvennosti [The theory of law and the state in connection with the theory of morality]*. *Vybrani pratsi – Selected Works*. (Vols. 2). I. S. Gritsenko (Eds.). Kyiv: Lybid [in Russian].

18. Rennenkampf, N. K. (1880). *Ocherki yuridicheskoy entsiklopedii [Essays on the Legal Encyclopedia]*. (2nd ed., rew.). Kiev: Izd. N.Ya. Ogloblina [in Russian].

19. Romanovich-Slavatinskiy, A. V. (1886). *Sistema Russkogo gosudarstvennogo prava v ego istoriko-dogmaticheskom razvitii, sravnitelno s Gosudarstvennym Pravom Zapadnoy Evropy. Chast 1. Osnovnye gosudarstvennye zakony [The system of Russian state law in its historical and dogmatic development, in comparison with the State law of Western Europe. Part 1. Basic state laws]*. Kiev: Tipograf. G.L. Frontskevicha [in Russian].

20. Trubetskoy, E. N. (1908). *Entsiklopediya prava [Encyclopedia of Law]*. Moscow: Tovarishestvo Skoropechati A.A. Levinsona [in Russian].

21. Friman, E. (1880). *Sravnitel'naya politika i edinstvo istorii. Lekts. chitannaya v Kebridzhskom un-te [Comparative politics and the unity of history. Lectures read at the Cambridge University]*. (N. Korkunov, Trans). Saint Petersburg: Izd. L. F. Panteleeva [in Russian].

22. Chicherin, B. M. (2006). *Obshchee gosudarstvennoe parvo [General State Law]*. V. A. Tomsinov (Eds.). Moscow: Zertsalo [in Russian].

23. Chicherin, B. N. (1883). *Sobstvennost i gosudarstvo [Property and the state]*. (Vols. 2). Moscow: Tipogr. P.P. Briskorn [in Russian].

24. Stein, L. (1874). *Uchenie ob upravlenii i Pravo upravleniya so sravneniem literatury i zakonodatelstva Frantsii, Anglii i Germanii [The*

*Doctrine of Governance and the Right of Governance with a Comparison of the Literature and the Law of France, England and Germany]*. I. E. Andrievskiy (Eds.). Saint Petersburg: Izd. A.S. Gieroglifova [in Russian].

25. Fedorenko, V. L. (2018). *Konstyutsionalizm i revolyutsii [Constitutionalism and revolutions]*. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 4, 64-92 [in Ukrainian].

26. Lolm, de G. (1806). *Konstitutsiya Anglii ili sostoyanie Angliyskogo Pravleniya, sravnennogo s Respublikanskoy formoy i s drugimi Evropeyskimi Monarkhiyami [Constitution of England or the state of the English Government, compared with the Republican form and with other European Monarchies]*. (I. Tatishchev, Trans). (Vols. 1). (pp. 77-78). Moscow: V Universit. tipograf [in Russian].

27. *Konstitutsionnoe nachalo, ego istoricheskoe razvitie i ego vzaimodeystvie s politicheskimi i obshchestvennym bytom gosudarstv i narodov. Izdano baronom A. Gakstgauzenom [The constitutional beginning, its historical development and its interaction with the political and social life of states and peoples. Published by Baron A. Hacksthausen]*. (1866). (B. Utin, K. Kavelin, Trans). Saint Petersburg: V tipograf. I. Tiblena i Ko. [in Russian].

28. Tokvil, A. D. (1860). *Demokratiya v Amerike [Democracy in America]*. (12th ed.). (A. Yakubovich, Trans). (Vols. 1). Kiev: V Tipograf. A. Gammershmida [in Russian].

29. Tokvil, A. D. (1860). *Demokratiya v Amerike [Democracy in America]*. (12th ed.). (A. Yakubovich, Trans). (Vols. 1). Kiev: V Tipograf. A. Gammershmida [in Russian].

30. Bryce, J. (1889). *Amerikanskaya Respublika [American Republic]*. (Vols. 1-3). (V. N. Nevedomskiy, Trans). Moscow: Izd. K.T. Soldatenkova [in Russian].

31. Shemshuchenko, Yu. S., Pohorilko, V. F., et al. (Eds.). (2003). *Antolohiia ukrainskoi yurydychnoi dumky. Tom 4: Konstyuttsiine (derzhavne) parvo [Anthology of Ukrainian Legal Thought. Vol. 4: Constitutional (State) Law]*. Kyiv: Vydavn. Dim «Yurydychna knyha» [in Ukrainian].



УДК: 351.746.1 (477)

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4\(6\)-78-85](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4(6)-78-85)

*Альван Амро, аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: 0631302596, e-mail: alwanamro@ukr.net.*

ORCID: 0000-0001-8715-3250

---

## ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ США: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

**Анотація.** Здійснено аналіз сучасної концепції національної безпеки США та обґрунтовано, що в американській зовнішній політиці спостерігається акцент на військову міць в якості головного засобу забезпечення національних інтересів; при цьому фактично національна безпека ототожнюється з безпекою військової. Зміст поняття «національна безпека», «державне управління у сфері національної безпеки» в кожній країні носить свій зміст і від цього залежить і механізми забезпечення національної безпеки в державі. Одні країни спрямовані на забезпечення військової безпеки, інші – інформаційній, деякі – глобалізацій ним викликам світового співтовариства. Тому актуалізується питання системного аналізу закордонного досвід забезпечення національної безпеки.

США має розгалужену систему забезпечення національної безпеки, прийнято безліч стратегічних документів щодо цього питання, тому доцільно проаналізувати досвід державного управління у сфері національної безпеки в США. Обґрунтовано доцільність запозичення досвіду планування системи національної безпеки здійснювати за прикладом США. Необхідними кроками цьому сенсі, які слугуватимуть покращенню усієї роботи над стратегічними документами можуть бути: закріплення на законодавчому рівні керівних принципів і вимог до вироблення стратегічного документа та їх формалізація у відповідних формах; формування єдиних стандартів системи державного управління у сфері національної безпеки України; вироблення і затвердження єдиного понятійно-категорійного апарату в системі стратегічного планування в секторі безпеки та оборони; планування процесів реалізації державної політики у сфері національної безпеки; вироблення єдиних методичних рекомендацій та правових норм щодо організації та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України; зміни пріоритетів національної політики в Україні.

**Ключові слова.** безпека, державна політика, державне управління, національна безпека, загрози та ризики.



## **FORMATION OF PUBLIC POLICY IN US NATIONAL SECURITY: EXPERIENCE FOR UKRAINE**

**Annotation.** The author analyzes the contemporary concept of US national security and substantiates that US foreign policy focuses on military might as a primary means of securing national interests; in fact, national security is in fact equated with military security. The content of the concept of “national security”, “public administration in the field of national security” in each country has its own meaning and the mechanisms for ensuring national security in the state depend on it. Some countries are focused on ensuring military security, others on information, some on globalization with the challenges of the world community. Therefore, the issue of systematic analysis of foreign experience of national security is relevant.

The United States has an extensive national security system, and many strategic documents have been adopted on this issue, and it is appropriate to analyze the experience of national security in the United States. The article substantiates the feasibility of borrowing the experience of planning the national security system to carry out the example of the United States. Necessary steps in this sense, which will serve to improve all the work on the strategic documents, may be: the consolidation at the legislative level of guidelines and requirements for the development of the strategic document and their formalization in appropriate forms; formation of uniform standards of the state administration system in the field of national security of Ukraine; development and approval of a single conceptual apparatus in the strategic planning system in the security and defense sector; planning of national security policy implementation processes; development of uniform methodological recommendations and legal norms regarding the organization and implementation of strategic planning in the security and defense sector of Ukraine; changes in national policy priorities in Ukraine.

**Keywords:** security, public policy, public administration, national security, threats and risks.

**Постановка проблеми.** На сьогодні актуалізуються проблеми національної безпеки у зв'язку не тільки з воєнними загрозами, а й інформаційними, глобалізаційними кібербезпеками. Кожна країна залежно від політичного курсу, основних загроз та викликів, геополітичного становища по-різному вирішують проблеми забезпечення національної безпеки країни через прийняття стратегічних документів, формування спеціально

уповноважених органів, визначення пріоритетів державної політики.

Крім того, зміст поняття «національна безпека», «державне управління у сфері національної безпеки» в кожній країні носить свій зміст і від цього залежить і механізми забезпечення національної безпеки в державі. Одні країни спрямовані на забезпечення військової безпеки, інші – інформаційній, деякі – глобалізаційним викликам світового співтовариства.

Тому актуалізується питання системного аналізу закордонного досвіду забезпечення національної безпеки.

США має розгалужену систему забезпечення національної безпеки, прийнято безліч стратегічних документів щодо цього питання, тому доцільно проаналізувати досвід державного управління у сфері національної безпеки в США.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.**

Закордонний досвід реалізації державного управління у сфері національної безпеки, основні проблеми державного управління у сфері національної безпеки аналізують багато українських та закордонних вчених, у тому числі: О. Астахов, В. Богданович, В. Горбулін, М. Ермошин, О. Загорка, М. Іжа, О. Ільяшов, С. Мосов, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Пархоменко-Куцевіл, Ю. Пунда, В. Радецький, І. Романченко, А. Семенченко, Г. Ситник, В. Сіцинський, Є. Смірнов, В. Ткаченко, П. Чабаненко, В. Шарий, В. Шемаєв, С. Ярош та ін.

Разом з тим, виникла об'єктивна потреба у систематизації наукових підходів до питання системного аналізу закордонного досвіду забезпечення національної безпеки.

**Мета.** Метою дослідження є системний аналіз закордонного досвіду забезпечення національної безпеки, зокрема у США, з метою запозиченого цього досвіду з урахуванням національних властивостей системи державного управління у сфері національної безпеки.

### **Виклад основного матеріалу.**

Американська модель національної безпеки базується на методологічних розробках середини ХХ ст. амери-

канського політолога Г. Моргентау, де національна безпека розуміється як безпеку громадян, суспільства і держави. В офіційних документах поняття «національна безпека» з'являється після Другої світової війни, коли в 1947 р в США був прийнятий закон «Про національну безпеку» (National Security Act of 1947), в якому під національною безпекою розумілося умова функціонування держави, що виступає результатом оборонних (захисних) заходів, які підвищують невразливість держави від загроз ззовні або зсередини у відкритій і підіривній формі [1].

В даному контексті треба зробити таке застереження: концепція національної безпеки була сприйнята з буржуазної правової науки і практики, де має місце формула тотожності нації (населення) і держави, прийнята в державах Західної Європи і США. Так, у французькому праві всі громадяни Франції, незалежно від походження, мови та етнокультурних особливостей, є французами, а сама Франція визнається моноетнічною країною. Аналогічна ситуація тотожності нації і держави спостерігається в США, громадянином яких є будь-який громадянин, який має американський паспорт і більш необтяжений своєї споконвічної історією, етнічною культурою, традиціями предків.

Таким чином, поняття «національна безпека» в американській і західноєвропейській версії практично «поглинає» за обсягом свого значення категорію «державна безпека». Дане судження може бути підтверджено змістом американської військової доктрини, згідно з якою всі національні ресурси повинні бути використані не тільки в інтересах оборони, але і військової експансії для

надання максимальної підтримки політиці в забезпеченні національних інтересів і досягнення стратегічних цілей США, для перемоги у війні і найкращого її політичного використання, а також для зменшення ймовірності зазнати поразки [2].

Іншими словами, поняття «національна безпека» розкриває сенс національного підходу до безпеки в США і західноєвропейських країнах – їх внутрішніх і зовнішніх інтересів, стратегічних цілей і завдань в умовах війни і миру.

Ключову роль у державній системі національної безпеки Сполучених Штатів відіграє Міністерство внутрішньої безпеки США, на керівника якого покладено функцію стратегічного керівництва об'єднаних зусиль нації щодо забезпечення безпеки, як це визначено в програмних документах. Відповідно до зазначеної Директиви міністр внутрішньої безпеки США повинен забезпечувати щоденну взаємодію з визначеними відповідальними за конкретні сектори агентствами (Sector-Specific Agency) 58, постійне залучення спеціалізованих можливостей та досвіду відповідального за конкретний сектор агентства, ефективну взаємодію з місцевими органами влади всіх рівнів. Партнерство з усіма переліченими суб'єктами є імперативом у діяльності МВБ [3, с. 37].

Стратегія національної безпеки США, оприлюднена у вересні 2002 року, закріпила такі основні положення:

а) основні загрози безпеці США виходять від держав-ізоїв і терористичних мереж;

б) США не допустять досягнення будь-якою країною військового паритету;

в) США мають намір застосовувати військову силу першими, щоб попередити ворожі дії, навіть якщо напад на США в даний момент не готується або неможливо;

г) США мають намір залишитися єдиною в світі країною, що має право на застосування сили проти загроз перш, ніж вони повністю сформується, і не дозволять іншим націям використовувати попередження як виправдання для агресії [4, с. 76].

Таким чином, в основу аналізованого документа було покладено принцип превентивного підходу: забезпечуючи самооборону, США готові наносити удари по противнику навіть в тому випадку, якщо час і місце його атак на державу достеменно невідомі.

16 березня 2006 року в Вашингтоні була опублікована оновлена редакція Стратегії національної безпеки США 2002 року. Нова редакція, за словами Президента США, стала стратегією військового часу, яке покликане убезпечити американців в умовах видозмінити викликів і загроз нового тисячоліття [5].

Головними загрозами були названі тероризм, натхнений агресивної ідеологією ненависті і насильства, а також поширення небезпечних видів озброєнь. В якості основ, на яких має базуватися сучасна стратегія національної безпеки США, закріплені: захист свободи, справедливості і гідності людей в різних регіонах світу; історично обумовлене світове лідерство США в зростаючому співтоваристві демократичних держав, що протистоять сучасним глобальним загрозам [6, с. 76].

Надалі, в 2010 році Президентом США Обамою пропонується широкий перегляд стратегічних пріорите-

тів США. Так, в Доктрині національної безпеки США підкреслюється, що Сполучені Штати повинні воскресити свою власну економічну, моральну і інноваційну міць, якщо хочуть і далі відігравати провідну роль у світі; як і після Другої світової війни, США повинні сформувати новий міжнародний порядок і систему світових інститутів, що відображають дійсність XXI століття, в якій «велич Америки не гарантовано» [7].

Доктрина Обама 2010 року представляє собою певний відхід від одностороннього військового підходу, який його попередник пропагував після терактів 11 вересня. Зокрема, в документі йдеться про наступне: «Військова перевага має бути збережено, і Сполучені Штати залишаються єдиною державою, здатним вести великомасштабні військові операції на далекій відстані. Однак, коли ми зловживаємо нашої військовою міццю або не використовуємо додаткові інструменти або діємо без партнерів, то наші збройні сили надмірно напружені. Американці несуть важку ношу, а наше світове лідерство занадто асоціюється лише з військовою силою» [8].

У розглянутій Стратегії 2010 року визначено чотири постійних національних інтересів, нерозривно пов'язаних між собою: безпеку, процвітання, цінності і міжнародний порядок. У ній також йдеться про те, що центральним елементом стратегії адміністрації стане розширення взаємодії США з іншими ключовими центрами впливу, включаючи Китай, Індію та Росію, а також з державами, чий вплив зростає, такими як Бразилія, Південна Африка і Індонезія. Поряд з цим, згадується про раніше озвученому зсуві від «ве-

ликої вісімки» до «великій двадцятці», яка перетворюється в «головний форум міжнародного економічного співробітництва».

Дотримуючись в обраному напрямку, 6 лютого 2015 року адміністрація Барака Обама оприлюднила оновлену редакцію Стратегії національної безпеки США (далі – Стратегія), прийняття якої обумовлено цілим рядом нових викликів на міжнародній арені, для вирішення яких, як зазначається в стратегії, держава повинна відігравати провідну роль в світі.

Істотні зміни стосуються безпеки і національних інтересів США. Основні завдання США в цьому напрямку включають в себе: зміцнення національної оборони, посилення внутрішньої безпеки, боротьбу з тероризмом, збільшення потенціалу запобігання конфліктам, запобігання поширенню та використання зброї масового ураження, протистояння кліматичним змінам, забезпечення доступу до спільно використовуваних просторів, включаючи інформаційне, космічне, повітряне та морське, а також зміцнення всесвітньої охорони здоров'я.

Особливістю Стратегії 2015 року є новий підхід до світової політичної системи, а саме розворот в бік Азіатсько-Тихоокеанського регіону, а також підтримання союзницьких відносин з Європою, просування миру на Близькому Сході і в Північній Африці, інвестування в майбутнє африканського регіону, посилення співпраці в сферах економіки і безпеки на американському континенті [9].

В цілому, на думку експертів, Стратегія національної безпеки США 2015 роки не піднесла особливих сюрпризів, оскільки порушені в ній теми тісно

співвідносяться з основними тезами попередньої стратегії національної безпеки.

Остання діюча (оновлена) редакція Стратегії національної безпеки США (National Security Strategy або NSS) була оприлюднена адміністрацією президента США Дональда Дж. Трампа 18 грудня 2017 р. Як і раніше, даний документ присвячений аналізу існуючих і потенційних викликів безпеки країни, а також способів протидії наявним загрозам. Основний лейтмотив даного документа відбився в словах президента США, які презентують цю стратегію: «Першочерговим борг нашої держави перед народом полягає в тому, щоб служити його інтересам, забезпечувати його безпеку, відстоювати його права і захищати його цінності» [10].

У аналізованій Стратегії визначаються чотири життєво важливих національних інтересу (т.зв. «основоположні стовпи»): захист території США, американських громадян і американського способу життя; сприяння процвітання Америки; збереження миру через силу; розширення американського впливу. Крім того, викладаються головні виклики і тенденції, що впливають на стан в світі, серед яких: ревізійні держави (включаючи Китай і Росію); регіональні диктатори; терористи з джихадистських організацій [11].

Крім протидії зовнішнім загрозам, значна увага в уже згадуваному документі приділено розвитку американського добробуту – підтримці сильної економіки, що захищає американський народ, що зміцнює його спосіб життя і підтримує американську міць.

Також йдеться про необхідність лідування в галузі наукових дослі-

джень, технологій та інновацій, енергетичному перевагу Америки.

Закон США “Щодо планування національної оборони на рік” має розділи які визначають: роль США у світі, національні інтереси та цілі, оборонну стратегію, парадигму процесу планування сил, глобальну військову присутність США, створення військової структури США ХХІ сторіччя, ефективність роботи міністерства оборони, управління ризиками. Окремий розділ присвячений заяві голові Об’єднаного комітету начальників штабів збройних сил США [12; 13].

Під час розроблення цього стратегічного документу застосовано такі принципи:

- аналіз та побудова документа за принципом “згори-до низу” (*top-down*) на відміну від методів розроблення попередніх документів (*bottom-up*);
- дотримання “помірного” рівня розроблення (не перевантаженість документа зайвими дослідженнями);
- керування стратегією, що базується на питаннях, які є дійсно принциповими;
- дотримання визначених рівнів загроз; вироблення інструкції, яка може бути виконаною [14].

При цьому у варіанті підходу “згори-до низу” від інтересів, цілей та стратегії залежить структура збройних сил.

В цілому ж, можна говорити про збереження наступності нової Стратегії національної безпеки США по відношенню до попередніх правовим документам в даній сфері і традиційним американським національним цінностям, закріпленим в Конституції США.

**Висновки.** Аналіз сутності сучасної концепції національної безпеки

США дозволяє прийти до наступного основного висновку: в американській зовнішній політиці спостерігається акцент на військову міць в якості головного засобу забезпечення національних інтересів; при цьому фактично національна безпека ототожнюється з безпекою військової.

На нашу думку, доцільно досвід планування системи національної безпеки здійснювати за прикладом США. Необхідними кроками цьому сенсі, які слугуватимуть покращенню усієї роботи над стратегічними документами можуть бути:

- закріплення на законодавчому рівні керівних принципів і вимог до вироблення стратегічного документа та їх формалізація у відповідних формах;
- формування єдиних стандартів системи державного управління у сфері національної безпеки України;
- вироблення і затвердження єдиного понятійно-категорійного апарату в системі стратегічного планування в секторі безпеки та оборони;
- планування процесів реалізації державної політики у сфері національної безпеки;
- вироблення єдиних методичних рекомендацій та правових норм щодо організації та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України;
- зміни пріоритетів національної політики в Україні.

У перспективі подальших розвідок аналіз систем національної безпеки в Європейських та Азійських країнах, виокремлення закономірностей розвитку систем національної безпеки за кордоном.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. National Security Act of July 26, 1947. URL: <http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf>.
2. Dictionary of Military Terms. US Department of Defense, Joint Chiefs of Staff. London: GreenhillBooks–Lionel Leventhal Ltd., 1987. P. 240.
3. Організаційні та правові аспекти забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури України : аналіт. доп. / [Бобро Д. Г., Іванюта С. П., Кондратов С. І., Суходоля О. М.] / за заг. ред. О. М. Суходолі. К. : НІСД, 2019. 224 с.
4. Тараєв Т., Гарі Букур-Марку, Філіпп Флурі. Оборонне планування – ключові процеси оборонного менеджменту. *Оборонний менеджмент: ознайомлення. пер. з англ. Ж.Г.Дьоміна. К.; Видавничий дім “АДЕФ-Україна”*; 2010. 214 с.
5. The National Security Strategy of the United States of America. September 17, 2002. URL: <http://www.informationclearinghouse.info/article2320.htm>
6. Журбей Е.В. Стратегия национальной безопасности США в 90-е гг. XX века. *Ойкумена. Регионоведческие исследования*. 2015. № 2 (33). С. 75–108.
7. National Security Strategy May 2010. URL: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)
8. Тамож
9. National Security Strategy, The White House, 2015, p. 7 – 14.
10. National Security Strategy December 2017. Date Views 21.02.2018. URL: <https://whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
11. Тамож
12. Демідов Б.О., Величко О.Ф., Волощук І.В. Системно-концептуальні основи діяльності в військово-технічній сфері. *Концептуальні основи та елементи національної безпеки. Науково-навчальне видання. Книга 1. К.; Тов. “Март” 2004. 736с.*



13. Телелим В.М., Гребенюк М.В., Пунда Ю.В. Аналіз аспектів стратегічного планування у воєнній сфері США. *Наука і оборона*. 2007. №2. С.18-22

14. Фази стратегічного планування в США. URL: <http://www.acqnotes.com/acqnote/acquisitions/national-defense-strategy-nds>.

## REFERENCES:

1. National Security Act of July 26, 1947. URL: <http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf>.

2. Dictionary of Military Terms. US Department of Defense, Joint Chiefs of Staff. London: GreenhillBooks–Lionel Leventhal Ltd., 1987.

3. Bobro D. H., Ivaniuta S. P., Kondratov S. I. & Sukhodolia O. M. (2019) Orhanizatsiini ta pravovi aspekty zabezpechennia bezpeky i stiikosti krytychnoi infrastruktury Ukrainy : analit. dop. [Organizational and legal aspects of security and resilience of critical infrastructure of Ukraine: analyte. ext.]. O. M. Sukhodoli (Ed.). K. : NISD. [in Ukrainian]

4. Tahaiev, T., Hari Bukur-Marku & Filipp Fluri. (2010). Oboronno planuvannia – kliuchovi protsesy oboronnoho menezhmentu [Defense planning is a key process of defense management]. *Oboronnyi menezhment: oznaiomlennia – Defense Management: Awareness*. (Zh.H.Domina, Trans). K.: Vydavnychiy dim “ADEF-Ukraina”. [in Ukrainian].

5. The National Security Strategy of the United States of Americ. September 17, 2002. URL: <http://www.informationclearinghouse.info/article2320.htm>

6. Zhurbej, E.V. (2015). Stratehiya natsyonalnoi bezopasnosti SShA V 90-e hh. XX veka. [US National Security Strategy In the 90s. XX century]. *Ojkumena. Regionovedcheskie issledovaniya – Oykumen. Regional Studies*. 2 (33), 75-108. [in Russian].

7. National Security Strategy May 2010. URL: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)

8. Same

9. National Security Strategy, The White House (2015). 7 – 14.

10. National Security Strategy December 2017. Date Views 21.02.2018. URL: <https://whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

11. Same

12. Demidov, B.O., Velychko, O.F. & Voloshchuk, I.V. (2004). Systemno-kontseptualni osnovy diialnosti v viiskovotekhnichnii sferi [System-conceptual bases of activity in the military-technical sphere]. *Kontseptualni osnovy ta elementy natsionalnoi bezpeky – Conceptual frameworks and elements of national security*. Naukovo-navchalne vydannia. (Knyha 1. K.; Tov. “Mart”).[in Ukrainian]

13. Telelym, V.M., Hrebenuk, M.V. & Punda, Yu.V. (2007). Analiz aspektiv stratehichnoho planuvannia u voieniini sferi SShA. [Analysis of aspects of strategic planning in the US military field]. *Nauka i oborona – Science and defense*. 2., 18-22. [in Ukrainian]

14. Fazy stratehichnoho planuvannia v SShA. [Phases of Strategic Planning in the USA]. URL: <http://www.acqnotes.com/acqnote/acquisitions/national-defense-strategy-nds> [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](mailto:kalinbogdan@ukr.net)

ORCID: 0000-0001-9654-0201

*Бугайко Юлія Олексіївна*, аспірант відділу докторантури та ад'юнктури Національної академії внутрішніх справ, 03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1, тел.: 38 (067) 9674177, e-mail: [bja0566@gmail.com](mailto:bja0566@gmail.com)

ORCID: 0000-0003-4413-5110

---

## ВПЛИВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПРАВНИЧОЇ ТЕРМІНОЛОГІЇ НА УКРАЇНСЬКУ ЗАКОНОДАВЧУ ТЕРМІНОСИСТЕМУ

**Анотація:** Здійснено аналіз впливу європейської правничої термінології на термінологію національного законодавства шляхом адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу.

Акцентовано увагу, що прагнення України стати членом ЄС зумовило необхідність обов'язкового прийняття *acquis communautaire*, а також юридичних та інституційних механізмів їхнього впровадження. Відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення і правозастосування.

Встановлено, що незважаючи на природне прагнення юристів до однозначності у категоріальному апараті, значення поняття «європейська правнича термінологія» завжди корелюватиме з поняттям «європейське право», щодо змісту якого досі немає єдиного розуміння. Запропоновано авторське визначення терміносполуці «європейська правнича термінологія»: це правова терміносистема, джерельною базою якої є сукупність правових норм, судових рішень, доктринальних понять, рекомендацій, домовленостей тощо, які виникли за час існування європейських інтеграційних об'єднань.

Визначено основні напрями впливу європейської правничої термінології на українську законодавчу терміносистему. Європейська правнича термінологія проникає у широке коло правовідносин у галузях митного права, банківського права, податків, інтелектуальної власності, охорони праці, правил конкуренції, охорони здоров'я та життя людей, тварин і рослин, довкілля та ін., що ставить перед Україною вимогу про внесення змін до багатьох нормативно-правових актів, особливо у частині термінології.

Запропоновано класифікацію напрямів впливу європейської правничої термінології за пріоритетними сферами адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та за видами юридичної діяльності.

Проаналізовано позитивні та негативні наслідки впливу європейської термінології, яких зазнала на євроінтеграційному шляху законодавча терміносистема України внаслідок імплементації європейської правничої термінології.

Розглянуто проблеми у практиці юридичного перекладу, помилки в українському законодавстві, зумовлені імплементацією *acquis communautaire* та термінологічні неузгодженості. Встановлено неоднозначність у наукових і фахових колах розуміння поняття «європейське право», що зумовило здійснити спробу надання узагальненого визначення терміносполуки «європейська правнича термінологія».

Обґрунтовано, що в Україні європейська правнича термінологія постає стандартом і критерієм у процесі законотворення, робочим категоріальним апаратом у правозастосуванні та найбільш поширеним об'єктом тлумачення у царині права.

Встановлено необхідність подальшого вивчення лінгвістичних аспектів термінології окремих пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС, здійснення аналізу практики тлумачення *acquis communautaire*, використання європейської правничої термінології у правозастосовній діяльності та проблем юридичного перекладу європейської правничої термінології.

**Ключові слова:** правнича термінологія, термінологія українського законодавства, євроінтеграція, *acquis communautaire*, *acquis* ЄС, євролект, юридичний переклад.

*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

*Bugaiko Yulia Oleksiivna, Postgraduate Student, Doctoral and Adjuncture Department of the National Academy of Internal Affairs, 03035, Kyiv, Sq. Solomenskaya, 1, tel.: 38 (067) 9674177, e-mail: bja0566@gmail.com*

ORCID: 0000-0003-4413-5110

---

## INFLUENCE OF EUROPEAN LEGAL TERMINOLOGY ON THE UKRAINIAN LEGISLATIVE TERMINOLOGY

**Abstract.** The analysis of the influence of European legal terminology on the terminology of national legislation by adapting Ukrainian legislation to the legislation of the European Union is carried out.

It is emphasized that Ukraine's desire to become a member of the EU necessitated the mandatory adoption of *acquis communautaire*, as well as legal and institutional mechanisms for their implementation. According to the National Program for the Adaptation of the Legislation of Ukraine to the Legislation of the European Union, this mechanism includes the adaptation of legislation, the creation of relevant institutions and other additional measures necessary for effective law-making and enforcement.

It is established that, despite the natural aspirations of lawyers for unambiguity in the categorical apparatus, the meaning of the term 'European legal terminology' will always correlate with the concept of 'European law', for which there is still no common understanding. The author defines the term 'European legal terminology': it is a legal term system, the source of which is a set of legal rules, court decisions, doctrinal concepts, recommendations and agreements, etc., which arose during the existence of European integration associations.

The main directions of influence of the European legal terminology on the Ukrainian legislative terminology are defined. European legal terminology penetrates into a wide range of legal relations in the fields of customs law, banking law, taxes, intellectual property, labor protection, competition rules, health and life of humans, animals and plants, environment, etc., which puts Ukraine before amending many regulations, especially in terms of terminology.

The classification of directions of influence of the European legal terminology by priority spheres of adaptation of the legislation of Ukraine to the legislation of the European Union and by types of legal activity is offered.

The positive and negative consequences of the influence of European terminology, which the legislative terminology of Ukraine has suffered on the European integration path as a result of the implementation of European legal terminology, are analyzed.

The problems in the practice of legal translation, mistakes in the Ukrainian legislation, caused by the implementation of *acquis communautaire* and the terminological inconsistencies are considered. The ambiguity in scientific and professional circles of understanding of the concept of 'European law' has been established, which led to an attempt to provide a generalized definition of the term 'European legal terminology'.

It is substantiated that in Ukraine European legal terminology becomes the standard and criterion in the lawmaking process, the working categorical apparatus in law enforcement and the most common object of interpretation in the field of law.

The necessity of further study of the linguistic aspects of the terminology of certain priority spheres of adaptation of the Ukrainian legislation to the EU legislation, the analysis of the practice of interpreting *acquis communautaire*, the use of European legal terminology in law enforcement activities and the problems of legal translation of European legal terminology have been established.

**Keywords:** legal terminology, terminology of Ukrainian legislation, European integration, *acquis communautaire*, EU *acquis*, eurolect, legal translation.

**Постановка проблеми.** Законодавство України суттєво змінилось впродовж її незалежного життя. Здебільшого перетворення у вітчизняній законодавчій системі зумовлені зовнішньою політикою України.

Так, з часу здобуття суверенітету та незалежності наша держава стала членом різних міжнародних організацій: Європейського банку реконструкції та розвитку, Міжнародного валютно-

го фонду, Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Ради Європи, Центральноєвропейської ініціативи, Ради євроатлантичного партнерства, Європейського енергетичного співтовариства, Світової організації торгівлі та ін., з якими укладено низку угод, що сьогодні є частиною національного законодавства, відповідно до Конституції України [1]. Як відомо, зовнішньополітичні процеси супроводжуються

потужною законопроектною роботою, яка полягає у приведенні у відповідність національного законодавства та, як наслідок, термінології законодавства до міжнародних норм.

У такому розвої найбільш значущим постає вплив саме європейської правничої термінології, адже Україна є членом багатьох «європейських» міжнародних організацій та з 2000 року перебуває в процесі політичної, економічної та правової інтеграції до Європейського Союзу (далі — ЄС). У 2018 році свої наміри вступу до ЄС Україна закріпила ще й на конституційному рівні [1].

Прагнення України стати членом ЄС зумовило необхідність обов'язкового прийняття *acquis communautaire*, а також юридичних та інституційних механізмів їхнього впровадження [2]. Відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [3] цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення і правозастосування.

Щодо особливостей адаптації законодавства України в контексті європейської інтеграції слушно зазначає Яковюк І.В., — для успішного проведення адаптації законодавства України до законодавства ЄС важливе значення має впорядкування юридичної термінології. Вироблення сталої системи юридичних понять і термінів є не лише метою загальнотеоретичних наукових досліджень, а й необхідною умовою, одним із пріоритетних напрямів правових реформ. Без реалізації цієї вимоги марно сподіватися на зближення законодавства, його одна-

кове тлумачення, а також правильне застосування правових норм [4].

Вищенаведене пояснює необхідність системно і комплексно дослідити вплив європейського права на українське законодавство у термінологічному аспекті.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Юридична термінологія національного та міжнародного законодавства отримала неабиякий інтерес серед представників наукової спільноти філологів та правників. Значимо авторів найбільш актуальних та релевантних робіт до нашої теми.

Аналіз запозичень у правничій термінології здійснювали І. Вакулик, Г. Сергеева, Д. Смужаниця. Порівняльні дослідження правничих терміносистем двох і більше мов проводили О. Баланаєва, А. Гідора, А. Ляшук, В. Романченко. Проблеми юридичного перекладу висвітлені у працях Д. Касяненко, О. Шаблій. Різні аспекти юридичної іноземної термінології вивчали М. Гумовська, Е. Дерді, О. Катчина, Доу Кеюнь, О. Конопелькіна, О. Минзак, Е. Неженець, І. Сапожник, С. Постригай, О. Рустемов та А. Рижков.

На питаннях гармонізації українського законодавства та правової термінології до законодавства Європейського Союзу зосередили увагу Є. Бурлай, Т. Діц, М. Каппеллетті, М. Козюбра, А. Колодій, В. Кулапов, В. Лемак, Л. Луць, С. Максимов, М. Марченко, В. Муравйов, Н. Оніщенко, О. Петришин, С. Передерій, С. Погребняк, В. Рогов, С. Сьрьогін, В. Тацій, Дж. Флетчер, Ю. Шемшученко, І. Яковюк та інші.

Однак особливості впливу європейської правничої термінології, у її багатомірному розумінні, на систе-

му термінів вітчизняного законодавства не отримало належного висвітлення та комплексного аналізу у наукових працях українських дослідників.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Виявлення та аналіз основних напрямів і результатів впливу європейської правничої термінології на українську законодавчу терміносистему.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для досягнення мети статті, насамперед, необхідно з'ясувати значення та зміст понять «*термінологія законодавства*» та «*європейська правнича термінологія*».

У широкому розумінні *термінологією законодавства* вважають усі слова або словосполучення, за допомогою яких у текстах законів позначаються спеціальні поняття. Фахівці з термінознавства обов'язковою ознакою законодавчого терміна (від лат. *terminus* – межа, кордон) називають наявність чітко окресленого змісту поняття у формі *законодавчої дефініції* (визначення) [5].

За наявності офіційного визначення у законодавчому акті термін вважається кодифікованим. Він є нормою, еталоном для використання у всіх подальших законодавчих і підзаконних актах, діловій документації. Законодавча термінологія за своїм змістом, структурою, походженням не є однорідною. У її складі є власне юридичні терміни і терміни суміжних із правом сфер, а також номенклатурні назви та аббревіатури (скорочені номінації усіх названих груп) [5].

*Юридичний термін* – це слово або словосполучення на позначення власне правового поняття, яке відображає специфіку державноправових явищ (*адвокатура, арбітражний суд, інавгурація президента, позивач, право-*

*порядок, правосуддя, юридична особа, юридичний факт, юрисдикція*) і має визначення (дефініцію) у юридичній літературі (законодавчих актах, юридичних словниках, науково-правових працях). Далеко не кожен юридичний термін має законодавчо закріплену дефініцію: термін, що створюється і функціонує у правовій науці, може не фіксуватися в законах, а мати лише наукову дефініцію (*аномія, диспозиція правової норми, правова система, правосвідомість, функції права, юридична деонтологія*) [5].

З поняттям *європейська правнича термінологія* ситуація дещо складніша. Причиною цього є використання терміна «*європейське право*» у найрізноманітніших значеннях. Звідси неможливість надання однозначної та чіткої відповіді на питання: а що, власне, є джерелом “європейської правничої термінології”?

У юридичній літературі під цим терміном розуміють і «право Європейського співтовариства», і «право Європейських співтовариств», «комунітарне право», і «право Європейського Союзу», а також *acquis communautaire, acquis EC* тощо.

Слушною видається у цьому питанні позиція академіка Б.Н. Топорніна, – європейське право у певному розумінні є збиральним поняттям, яке охоплює хоча й близькі, а інколи і взаємопов'язані, але тим не менш різні правові феномени. Відверто кажучи, єдиного європейського права в природі не існує. Кожного разу, коли ми говоримо про європейське право, необхідно уточнювати, про що саме йде мова, що саме мається на увазі. Найбільш розповсюдженим є розуміння



європейського права у двох аспектах – широкому та вузькому.

Під європейським правом у широкому аспекті розуміють правове регулювання всіх європейських міжнародних організацій, усю сукупність економічних, соціальних, політичних, наукових та культурних відносин. Мова йде про регіональне право, яке у своїй основі є ні чим іншим як міжнародним правом. Європейське право у вузькому аспекті – це право європейських співтовариств, доповнене певним чином правовим регулюванням усього Європейського Союзу. Таке право вже багато в чому відійшло від міжнародного права і являє собою особливий правовий феномен [6].

У порівняльній парі понять «європейське право» та «право Європейського Союзу», можна зробити висновок про те що, перше є ширшим і включає до свого складу поняття права Європейського Союзу. Хоча, з іншого боку, ці терміни часто використовуються як синоніми. Говорячи про право ЄС, необхідно звернути увагу на те, що в спеціальній літературі досить часто використовують різноманітні терміни: і європейське право, і право Європейського Союзу, право Європейських Співтовариств та «комунітарне право» [7].

Особливої уваги потребує аналіз терміносполуки «*acquis communautaire*». У доктрині європейського права під *acquis communautaire*, як правило, розуміють сукупність правових норм, судових рішень, доктринальних понять, рекомендацій, домовленостей тощо, які виникли за час існування європейських інтеграційних об'єднань та мають сприйматися країнами-претендентами на вступ до ЄС беззастережно. *Acquis ЄС* можна класифікувати залеж-

но від його видів: *acquis* щодо приєднання, інституційний *acquis*, *acquis* стосовно асоціації з третіми країнами, *acquis* Європейського економічного простору [8].

Концепція *acquis ЄС* гарантує однорідність правової системи ЄС, оскільки ґрунтується на неможливості зміни її складових у процесі співробітництва з іншими суб'єктами міжнародного права. *Acquis communautaire* міститься у Договорі про ЄС, Договорі про заснування ЄС, проекті Договору про Конституцію для Європи, документах, ухвалених органами ЄС, міжнародних угодах ЄС та в рішеннях Суду ЄС [9].

З вищевикладеного бачимо, що зміст *acquis communautaire* ширший за поняття «право ЄС» і може ототожнюватися з правопорядком об'єднання.

Крім того, виокремлюють внутрішній і зовнішній *acquis ЄС*: внутрішній становить основу правопорядку ЄС, натомість зовнішній може мати різний зміст, залежно від рівня відносин ЄС з третіми країнами. В усіх випадках конкретний зміст «спільного доробку» ЄС, який повинні визнати треті країни у межах відносин, окреслених міжнародними угодами ЄС, встановлюють інститути ЄС [9].

Підсумувавши різні підходи до розуміння поняття «європейського права», спробуємо дати узагальнене визначення терміносполуки «європейська правнича термінологія» (далі – ЄПТ). Отже, ЄПТ – це правова терміносистема, джерельною базою якої є сукупність правових норм, судових рішень, доктринальних понять, рекомендацій, домовленостей тощо, які виникли за час існування європейських інтеграційних об'єднань.

З'ясувавши значення робочих для нас понять, можемо перейти безпосередньо до аналізу напрямів та результатів впливу ЄПТ на українську законодавчу терміносистему.

Нагадаємо, що на сьогодні в Україні прийнято чимало нормативно-правових актів: Закони України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз» та «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Указ Президента України «Про заходи щодо активізації євроінтеграційного прикордонного співробітництва», двосторонній акт між Україною та ЄС – «Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами членами» та ін., які визначають основні напрями реформування законодавства і, зрештою, його термінології.

У зв'язку з очевидною синхронністю змін законодавчої термінології та змін у законодавстві можемо говорити про збіг між пріоритетними сферами, в яких здійснюється адаптація законодавства України, відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (визначені статтею 51 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами) та напрямами впливу ЄПТ. Тож, пріоритетними сферами адаптації законодавства України до законодавства ЄС і, відповідно, напрямами впливу ЄПТ на українську законодавчу термінологію є: митне право; законодавство про компанії; банківське право; бух-

галтерський облік компаній; податки, включаючи непрямі; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги (у тому числі послуги в системі накопичувального пенсійного забезпечення); правила конкуренції; державні закупівлі; охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин; довкілля; захист прав споживачів; технічні правила і стандарти; енергетика, включаючи ядерну; транспорт [3].

Також можемо виокремити вектори впливу ЄПТ на українську законодавчу термінологію не лише за певними сферами суспільних відносин, а й за видами юридичної діяльності, зокрема: *законотворчої, правозастосовної та тлумачення юридичних документів.*

Аналізуючи положення національного законодавства щодо питань адаптації, можна звернути увагу на тенденцію до визначення адаптації через призму виключно законотворчих методів та способів. Так, за Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» адаптація законодавства визначена як «процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire*» (розділ II). «Державна політика України щодо адаптації законодавства ... спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєкування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєкування...» (розділ III) [4].

Таким чином, процес приведення законодавства України у відповідність до *acquis communautaire* обмежується лише законодавчою адаптацією. Водночас, аналізуючи досвід адаптації національного законодавства єв-

ропейських держав можна зробити висновок, що наслідком активного використання різних механізмів законодавчої адаптації є інтенсифікація правотлумачної діяльності національних судів щодо інтерпретації національного законодавства у дусі правових стандартів ЄС.

Таким чином, одним з базових механізмів приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС виступає тлумачення норм вітчизняного законодавства у дусі норм права ЄС не лише під час правотворчості, але й в процесі правозастосування.

Адаптуючи законодавство України, необхідно забезпечити не лише його відповідність *acquis communautaire*, але й механізм його виконання, оскільки навіть досконалий нормативний акт на практиці досить важко реалізувати. Тому доцільно виділяти два аспекти адаптації законодавства: формальний, що передбачає приведення національного законодавства у відповідність до *acquis communautaire*, та практичний, що полягає у створенні умов, необхідних для застосування адаптованого законодавства.

У зв'язку із цим слід погодитися з Н. В. Сюр, що адаптація законодавства до *acquis* ЄС — це послідовний процес наближення правової системи держави, включаючи включаючи законодавство, правотворчість, юридичну техніку, практику, правозастосування до правової системи ЄС відповідно до критеріїв, що висуваються Союзом до держав, які мають намір до нього приєднатися [10, с. 131].

Аналізуючи результати євроінтеграційного процесу в Україні на матеріалі її законодавчої термінології можемо виявити як позитивні, так і

негативні наслідки. Серед позитивних наведемо: збагачення юридичної терміносистеми, уточнення юридичної термінології та актуалізація юридичного перекладу. Негативними наслідками вважаємо: виникнення термінологічної плутанини, помилки перекладу та виникнення юридичних колізій.

Нижче пропонуємо розглянути приклади позитивного та негативного досвіду впровадження ЄПТ до українського законодавства.

У наповненні законодавчої термінології важливу роль виконує запозичена правнича термінологія. У цьому випадку необхідно відзначити, що інколи запозичується не лише термін, а ціла правова доктрина. Тому ми цілком погоджуємося з А. Шепелевим, який зазначає, що зберігаючи зовнішній вигляд слова, термін повністю від нього відокремлюється за своїм змістом. Звичайне слово пізнається через його зовнішню форму, а у терміна на першому місці перебуває його зміст [11]. Для прикладу згадаємо англійську доктрину *the rule of law*, відповідниками якої умовно можна назвати німецьку доктрину *die Rechtsstaat* та французьку — *Etat de Droit*. «Незважаючи на схожість у термінології, «верховенство права» не завжди синонімічне поняттям “*Rechtsstaat*” або “*Etat-de Droit*” (або використовуваному в межах Ради Європи французькому терміну “*prééminence du droit*”). Воно також не синонімічне російському поняттю «верховенство закону» або терміну «правова держава» — зазначає Хіроші Ода). Ще у 1996 році у вітчизняну правову систему було запозичено два з названих концепти: *die Rechtsstaat* (Україна є правовою державою — ст. 1

Конституції України) і the rule of law (в Україні визнається і діє принцип верховенства права – ст. 8 Конституції України). Верховенство права, як і правова держава, є не просто термінами чи принципами. Це цілі доктрини, які включають у себе низку принципів, виступаючи регулятором суспільних відносин. Одним із таких принципів є повага до людських прав (human rights), що передбачає відповідне розуміння цих прав, яким властиві наступні ознаки: фундаментальність; природний характер, невід’ємність і непорушність; загальність і рівність; пріоритет над прескриптивним текстом. Однак, лише через 20 років після прийняття Конституції України і закріплення указаних концептів починає відбуватися їх рецепція. А вже до недавнього часу неправильно розумілися навіть самі терміни, зокрема, верховенство закону (на що вказувалося вище). Як зазначається у доповіді Європейської комісії «За демократію через право» (венетійської комісії) про верховенство права, прийнятій на 86 пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року) [12]: «Поняття “the rule of law” («верховенство права») тлумачили по-різному. Але його слід відрізнити від суто формальної концепції, відповідно до якої будь-яка дія державного посадовця, на яку його уповноважено законом, має відповідати вимогам закону. З плином часу сутність верховенства права в деяких країнах була спотворена настільки, що воно подавалось або як еквівалент «верховенства закону» чи «владарювання за законом», або ж навіть «права як сукупності норм». За таких тлумачень уможлилювались авторитарні дії з боку влади, і такі тлумачення не

відображають сучасної сутності верховенства права». Верховенство права не може існувати поза людськими правами, які не надаються ні державою, ні її законами. Тому ототожнення верховенства права і верховенства закону є вкрай негативним для правничої сфери. Відтак, адекватність перекладу правничої термінології (якщо мова йде про імплементацію концептів іншої системи права в національну) є вкрай важливим для виконання правом регулятивної функції.

Багато термінів, які зустрічаються в правових актах ЄС, не мають відповідників в українській мові, відтак, перекладачі витратили чимало зусиль, щоб запропонувати адекватний переклад невідомих вихідних категорій, інститутів та закріплених за ним понять українською мовою [13].

Переклад ускладнюється також відсутністю повної ідентичності термінології в паралельних текстах, укладених англійською, французькою та німецькою мовами, хоча в деяких випадках наявність паралельних текстів та доповнень до них допомагає точніше зрозуміти зміст невідомих вихідних понять, категорій, або навіть статей договору, і не допустити перекладацьких помилок. Практика перекладу законодавчих актів ЄС доводить: щоб знайти адекватний варіант перекладу вихідного терміна, потрібно порівнювати термінологію вихідного законодавчого акта з термінологією аналогічних текстів (паралельних версій), укладених різними офіційними мовами ЄС. Саме в такий спосіб можна було б уникнути цілої низки запозичень-монстрів, про які докладно йшлося вище. На жаль, вони дуже часто трапляються в українських

перекладах, і що ще гірше – закріплені у словниках, наприклад: European Bureau for Lesser Used Languages (англ.) – Europäisches Büro für die weniger verbreiteten Sprachen (нім.) – Європейське бюро з менш поширених мов [14, с. 64] – буквальний переклад з мови- продуцента, замість – Європейське бюро міноритарних мов; Integrated Coastal Zone Management (англ.) – Integrierte Bewirtschaftung von Küstengebieten (нім.) – інтегроване менеджвання у прибережних зонах (укр.) [14, с. 94], замість – об'єднане управління узбережної зони; Rechts- und Verwaltungsvorschriften (нім.) – закони та підзаконні акти, імовірно в результаті запозичення з французької мови – les dispositions législatives ou / et réglementaires [14, с. 101], оскільки калькований переклад цього терміна з німецької мови – нормативно-правові та адміністративні приписи, для якого знаходимо додаткове тлумачення – «Потреба в адміністративних приписах зумовлена ієрархічною структурою управління. Адміністративний припис містить загальну вказівку про виконання певних завдань» [13].

Серед інших перекладацьких помилок практики наводять: верховенство закону замість верховенство права (rule of law, Hoheit des Gesetzes), або кожна людина в офіційному перекладі Європейської конвенції з прав людини замість кожен, оскільки суб'єктом звернення в Європейський Суд з приводу порушення встановлених Конвенцією прав і свобод може бути не тільки людина, а й група осіб або неурядова організація. Доцільним у цьому контексті є займенник кожен, який правильно відображає правове поняття, а переклад кожна людина значно звужує коло

суб'єктів – носіїв відповідних прав і свобод, визначених Конвенцією. Звідси і неправильний переклад повної назви Конвенції, має бути – Конвенція про захист прав людини та основних свобод, а не – Конвенція про захист прав і основних свобод людини [15].

Серед головних мовних чинників, які вимагають лексичної гармонізації законодавчих актів ЄС, необхідно назвати такі: проблема перекладу термінів-інтернаціоналізмів і термінів-реалій законодавчих актів ЄС українською мовою; невмотивоване застосування іншомовних запозичень у перекладах законодавчих актів ЄС; ненормативне творення правничих термінів, перелицювання словотвірних моделей вихідних іншомовних термінів; проблема милозвучності нових термінів; відсутність єдності термінів, ужитих у рамках оригіналу та транслату одного законодавчих актів ЄС (термінологічні-дублети); багатозначність (полісемія) термінів та їхнє неоднозначне застосування в ЗА ЄС; омонімія термінів вихідної та цільової юридичної терміносистеми; відсутність чіткого розмежування термінів національної та європейської правничої систем (синонімія) [13].

Проблема гармонізації термінологічного складу законодавчих актів ЄС викликана в Україні також певними позамовними факторами «...відсутністю концепції практичного термінознавства і, як наслідок, власних українських термінологічних стандартів» [16, с. 3], а також обмеженою кількістю спеціально підготовлених фахівців у сфері гармонізації законодавства – як лінгвістів, так і юристів. Поряд із цим необхідно наголосити на тому, що ефективність гармонізації полягає не в автоматич-



ному перенесені положень права ЄС до законів та підзаконних актів України, а визначається у процесі порівняльного аналізу обох законодавчих систем права з урахуванням особливостей соціального, економічного, технічного, інтелектуального та культурного рівня розвитку держав, їхніх історичних традицій [17, с. 61]

У вітчизняних наукових дослідженнях для характеристики процесу приведення національного законодавства країни у відповідність до правопорядку ЄС найчастіше застосовуються спеціальні терміни «адаптація», «апроксимація» та «гармонізація», а також «зближення» і «наближення».

Аналіз юридичної доктрини показав, що досить часто саме ці терміни використовуються як рівнозначні або підвиди один одного. При цьому погляди науковців на співвідношення вказаних понять суттєво різняться [18, с. 147; 8, с. 78]. Звичайно, така ситуація не сприяє ефективному вирішенню окресленого завдання та потребує з'ясування співвідношення зазначених понять [19, с. 92; 20, с. 4].

Термінологічна плутанина не в останню чергу виникла через неякісний переклад текстів міжнародно-правових актів українською мовою, хоча, як зазначає В. І. Муравйов, дещо схожа ситуація існує і на рівні установчих договорів ЄС [21, с. 14]. Так, в офіційній україномовній редакції УПС використовуються такі поняття, як «зближення» (ч. 1 ст. 51, ч. 1 ст. 76); «наближення» (ст. 60); «адаптація» (ч. 1 ст. 53, ст. 77). В англійській редакції УПС використовуються відповідно поняття «approximation» (ч. 1 ст. 51, ч. 1 ст. 76); «gradual approximation» (ст. 60); «adaptation» (ч. 1 ст. 53, ст. 77). Крім

того, у франкомовному тексті УПС, який є також автентичним, поняттю «удосконалення законодавства», що міститься у ч. 3 ст. 63, відповідає як «l'adaptation des législations»; «поступове зближення» за ст. 69 – «adapter progressivement»; «адаптація» за ст. 77 – «l'adaptation». Таким чином, можна зробити висновок, що поняття «апроксимація» запозичене з англійської редакції УПС та є синонімом поняття «адаптація», що у свою чергу характеризує процес поступового зближення, приведення у відповідність законодавства України до норм права ЄС [4].

У нормативно-правових актах України законодавець надає перевагу терміну «адаптація» при визначенні процесу наближення вітчизняного законодавства до права ЄС. Відповідно поняття «гармонізація» не використовується в УПС. Проте, якщо звернутися до установчих договорів ЄС, то саме вони активно оперують терміном «гармонізація» (ч. 5 ст. 2, ч. 2 ст. 19, ч. 4 ст. 79, ч. 2 ст. 83, статті 84, 113 ДФЄС) [4].

З аналізу змісту вказаних договорів, а також наукової літератури з цієї проблематики, можна зробити висновок, що поняття «гармонізація» характеризує процес приведення законодавства у відповідність до позицій права ЄС, що відбуваються в межах Євросоюзу та є статутним обов'язком виключно держав-членів.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Незважаючи на природне прагнення юристів до однозначності у категоріальному апараті, значення поняття «європейська правничі термінологія» завжди корелюватиме з поняттям «європейське право», щодо змісту якого досі немає єдино-



го розуміння. Однак, на нашу думку, терміносполучі «*європейська правнича термінологія*» можна дати таке визначення: *це правова терміносистема, джерельною базою якої є сукупність правових норм, судових рішень, доктринальних понять, рекомендацій, домовленостей тощо, які виникли за час існування європейських інтеграційних об'єднань.*

Європейська правнича термінологія проникає у широке коло правовідносин у галузях митного права, банківського права, податків, інтелектуальної власності, охорони праці, правил конкуренції, охорони здоров'я та життя людей, тварин і рослин, довкілля та ін., що вимагає внесення змін до багатьох законодавчих актів нашої держави, особливо у частині термінології.

В Україні європейська правнича термінологія постає стандартом і критерієм у процесі законотворення, робочим категоріальним апаратом у правозастосуванні та найбільш поширеним об'єктом тлумачення у царині права.

На євроінтеграційному шляху законодавча терміносистема України зазнала як позитивних, так і негативних змін внаслідок імплементації європейської правничої термінології.

Тож, попереду правників та лінгвістів чекає масштабна та копітка праця в частині виправлення помилок перекладу *aquis communautaire*, уточнення термінології, її систематизації та наповнення глосарію термінів *aquis communautaire*.

Окреслюючи перспективні вектори вивчення європейської правничої термінології, зазначимо такі: лінгвістичні аспекти термінології окремих пріоритетних сфер адаптації законо-

давств України до законодавства ЄС, аналіз практики тлумачення *aquis communautaire*, використання європейської правничої термінології у правозастосовній діяльності та проблем юридичного перекладу європейської правничої термінології.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. с. 141. – URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Белоусов П. Огляд ЗМІ: Співвідношення законодавства України з *aquis communautaire*. «Юридична газета» – URL: <https://radako.com.ua/news/oglyad-zmi-spivvidnoshennya-zakonodavstva-ukrayini-z-aquis-communautaire>.
3. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Закон України від 18.03.2004 № 1629-. Відом. Верхов. Ради України. 2004. № 29. Ст. 367.
4. Яковюк І. В. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Х., 2013. 474 с.
5. Артикуца Н.В. Законодавчі терміни та їх визначення. *Наукові записки*. – Т. 90 : Юридичні науки. (Нац. ун-т “Кієво-Могилянська академія). К. : Пульсари, 2009. С. 39-44.
6. Топорнин Б.Н. Европейское право: Учебник. М.: Юрист, 1998.
7. Шилінгов В. Співвідношення термінів «Європейське право» та «Право Європейського Союзу». *Вісник Академії управління МВС*. 2007. № 1. С. 63-67. – URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ucnavs\\_2007\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ucnavs_2007_1_6).

8. Мушак Н. Гармонізація законодавства України з «acquis» Європейського Союзу та правовими стандартами Ради Європи [Текст]. *Право України*. 2013. № 6. С. 77–91.

9. Право Європейського Союзу [Електрон. ресурс]: підруч. / за ред. В. І. Муравйова. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 704 с. – URL: [http://pidruchniki.ws/1328102248587/pravo/ponyattya\\_zmist\\_acquis\\_communautaire](http://pidruchniki.ws/1328102248587/pravo/ponyattya_zmist_acquis_communautaire)

10. Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.01. К., 2006. 20 с.

11. Шепелев А. Н. Терминосистема и роль терминов в языке права. *Вестник ТГУ*. 2003. Вып. 2 (30). С. 50–52.

12. REPORT ON THE RULE OF LAW Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011). URL: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDLAD%282011%29003rev-e.pdf>

13. Касяненко Д. С. Особливості перекладу та лексичної гармонізації законодавчих актів в контексті євроінтеграції України [Текст] : дис. на здоб. наук. ступ. канд. філол. наук : 10.02.16 – перекладознавство; Південноукраїнський нац. пед. ун-т ім. К. Д. Ушинського. Одеса, 2011. 259 с.

14. Англійсько-французько-німецько-український словник термінології Європейського Союзу [гол. ред. В. Єрмоленко]. К. : К.І.С., 2007. – 226 с.

15. Консолідовані версії договорів про Європейський Союз і про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01). – офіційний переклад; [Електронний ресурс] Міністерство юстиції України; Державний департамент з питань адаптації законодавства.

16. Кияк Т.Р. Функції та переклад термінів у фахових текстах [Електронний ресурс]. *Вісн. Житомир. держ. ун-ту ім. І. Франка*. 2007. № 32. С. 104–108.

17. Часопис Парламент. – К. : “Міленіум” 2002. 61 с.

18. Законотворчість: Словник термінів і понять з міжнародного та європейського права [Текст] / Бібліотека Української школи законотворчості / автори-упорядники: Богачова О.В., Денисов В.М., Зайцев Ю.Є., Муравйов В.І. та інші. К. : «АТОПОЛ інк», 2005. 160 с.

19. Малахов М. А. Історико-психологічний аналіз виникнення поняття адаптації у науковій думці [Текст]. *Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка*. 2008. Вип. 20–21. С. 92–95.

20. Желтов И. В. Социально-экономическая адаптация на рынке труда офицеров запаса [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.07. М., 2000. 184 с.

21. Муравйов В. Гармонізація законодавства і європейська інтеграція. *Право України*. 2013. № 6. С. 12–50.

## REFERENCES:

1. Konstytutsiia Ukrainy : vid 28.06.1996 [Constitution of Ukraine from 28.06.1996]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30. Art. 141. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

2. Bielousov, P. (n.d.). Ohliad ZMI: Spivvidnoshennia zakonodavstva Ukrainy z acquis communautaire [Media Review: Correlation of Ukrainian legislation with the acquis communautaire]. *radako.com.ua*. Retrieved from <https://radako.com.ua/news/oglyad-zmi-spivvidnoshennya-zakonodavstva-ukrayini-z-acquis-communautaire> [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy Pro Zahalnodержавnu prohramu adaptatsii zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva Yevropeiskoho Soiuzu: vid 18.03.2004, № 1629-IV [Law of Ukraine “On the National Program of Adaptation of the Legislation of Ukraine to the Legislation of the European Union” from 18.03.2004 № 1629-IV]. (2004). *Vidomos-*

ti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 29. Art. 367 [in Ukrainian].

4. Yakoviuk, I. V. (2013). Pravovi osnovy yevropeiskoi intehratsii ta yii vplyv na derzhavno-pravovyi rozvytok Ukrainy [Legal bases of European integration and its influence on the state-legal development of Ukraine]. *Doctor's thesis*. Kharkiv: Nats. yuryd. un-t im. Yaroslava Mudroho [in Ukrainian].

5. Artykutsa, N.V. (2009). Zakonodavchi terminy ta yikh vyznachennia [Legislative terms and their definitions]. *Naukovi zapysky. T. 90 : Yurydychni nauky – Scientific Works. Vol. 90: Law.* (pp. 39-44). Kyiv: Pulsary [in Ukrainian].

6. Topornyn, B.N. (1998). *Evropeiskoe pravo [European Law]*. Moscow: Yuryst [in Russian].

7. Shylinhov, V. (2007). Spivvidnoshennia terminiv «Yevropeiske pravo» ta «Pravo Yevropeiskoho Soiuzu» [The relation between the terms “European Law” and “Law of the European Union”]. *Visnyk Akademii upravlinnia MVS – Scientific Herald of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs, 1*, 63-67. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ucnavs\\_2007\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ucnavs_2007_1_6) [in Ukrainian].

8. Mushak, N. (2013). Harmonizatsiia zakonodavstva Ukrainy z «acquis» Yevropeiskoho Soiuzu ta pravovymi standartamy Rady Yevropy [Harmonization of Ukrainian legislation with the «acquis» of the European Union and the legal standards of the Council of Europe]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine, 6*, 77-91 [in Ukrainian].

9. Muraviov, V. I. (Eds.). (2011). *Pravo Yevropeiskoho Soiuzu [Law of the European Union]*. Kyiv: Yurinkom Inter. Retrieved from [http://pidruchniki.ws/1328102248587/pravo/ponyattya\\_zmist\\_acquis\\_communautaire](http://pidruchniki.ws/1328102248587/pravo/ponyattya_zmist_acquis_communautaire) [in Ukrainian].

10. Siur, N. V. (2006). Pravova intehratsiia Ukrainy do Yevropeiskoho Soiuzu: teoretyko-pravove doslidzhennia [Legal integration of Ukraine into the European Union: a theoretical and legal study]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

11. Shepelev, A. N. (2003). Terminosistema i rol terminov v yazyke prava [The terminology and the role of terms in the language of law]. *Vestnik TGU – Bulletin of TSU, 2 (30)*, 50-52 [in Russian].

12. Report on the Rule of Law. Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011). (2011). [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int). Retrieved from [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e) [in English].

13. Kasianenko, D. S. (2011). Osoblyvosti perekladu ta leksychnoi harmonizatsii zakonodavchikh aktiv v konteksti yevro-intehratsii Ukrainy [Special features of the cross-section of lexical harmonization of legislative acts in the context of the European Integration of Ukraine]. *Candidate's thesis*. Odesa : Pivdenoukrainskyi nats. ped. un-t im. K. D. Ushynskoho [in Ukrainian].

14. Yermolenko, V. (Eds.). (2007). *Anhliisko-frantsuzko-nimetsko-ukrainskyi slovnyk terminolohii Yevropeiskoho Soiuzu [English-French-German- Ukrainian dictionary of terminology of the European Union]*. Kyiv: K.I.S. [in Ukrainian].

15. Konsolidovani versii dohovoriv pro Yevropeyskyi Soiuz i pro funktsionuvannia Yevropeiskoho Soiuzu [Consolidated versions of the treaty on the European Union and on the functions of the European Union]. (2010). *Ofitsiyni visnyk Yevropeiskoho Soiuzu – Office of the European Union, 83|1*. Retrieved from <http://old.minjust.gov.ua/file/23491.docx> [in Ukrainian].

16. Kyiak, T.R. (2007). Funktsii ta pereklad terminiv u fakhovykh tekstakh [Functions and translation of terms in professional texts]. *Visn. Zhytomyr. derzh. un-tu im. I. Franka – Zhytomyr Ivan Franko State University Journal, 32*, 104-108 [in Ukrainian].

17. *Chasopys Parlament [Parliament Magazine]*. (2002). Kyiv: “Milenium” [in Ukrainian].

18. Bohachova, O.V., Denysov, V.M., Zaitsev, Yu.Ye., Muraviov, V.I., et. al. (2005). *Zakonotvorchist: Slovnyk terminiv i poniat z*

*mizhnarodnoho ta yevropeiskoho prava [Law-making: A Dictionary of Terms and Concepts in International and European Law]. Kyiv: «ATO-POL ink» [in Ukrainian].*

19. Malakhov, M. A. (2008). Istoryko-psykholohichniy analiz vynyknennia poniattia adaptatsii u naukovi dumtsi [Historical and psychological analysis of the emergence of the concept of adaptation in scientific thought]. *Visn. Kyiv. nats. un-tu im. T. Shevchenka – Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv, 20-21*, 92-95 [in Ukrainian].

20. Zheltov, Y.V. (2000). Sotsialno-ekonomicheskaia adaptatsia na rynke truda ofitserov zapasa [Socio-economic adaptation in the labor market of reserve officers]. *Candidate's thesis*. Moscow [in Russian].

21. Muraviov, V. (2013). Harmonizatsiia zakonodavstva i yevropeiska intehratsiia [Harmonization of legislation and European integration]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine, 6*, 12-50 [in Ukrainian].

*Федоренко Тетяна Анатоліївна*, аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики, Національна академія державного управління при Президентіві України, 03057, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20, тел: (044) 481-21-55; e-mail: [tf-doctor@ukr.net](mailto:tf-doctor@ukr.net).

ORCID: 0000-0003-1175-6404

## **ГЕНЕЗИС МЕХАНІЗМУ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ІЗ НАЙДАВНІШИХ ЧАСІВ – ДО КОНСТИТУЦІЇ ПИЛИПА ОРЛИКА 1710 Р.**

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню витоків і процесів утвердження механізму участі громадськості в державному управлінні в сфері охорони здоров'я в Україні та за кордоном із найдавніших часів – до Конституції Пилипа Орлика 1710 р. З цією метою авторкою статті досліджено низку взаємопов'язаних питань у межах вищезазначених хронологічних меж: *по-перше*, генезис феномену громадськості й громадянського суспільства й історичних форм їх буття та діяльності; *по-друге*, історію демократії та багатоманітності її форм, у першу чергу, безпосередньої, представницької та партисипаторної; *по-третє*, історію становлення та розвитку охорони здоров'я в Україні в контексті розвитку медицини в світі; *по-четверте*, генезис методів, форм, механізмів і інституцій державного управління в сфері охорони здоров'я; *по-п'яте*, розвиток конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, зокрема, в сфері державного управління охороною здоров'я.

Досліджуються витoki державного управління та охорони здоров'я в державах стародавнього Сходу (Шумер, Аккад, Єгипет Китай і ін.), а також у Давній Греції та Давньому Римі, й обґрунтовується висновок, що епоха Античності стала не лише колицкою для Західної моделі механізму демократичного державного управління, а й сприяла трансформації сакральні-містичних підходів у медицині до матеріально-раціоналістичних. Аналізуються недооцінені у сучасній європейській науці механізми управління охороною громадського здоров'я і розвитком медичної науки в арабських халіфатах. Приділено увагу зародженню державного управління в сфері охорони здоров'я, протидії епідеміям і розвитку медичної освіти у Середньовічній Європі.

Визначаються особливості зародження перших слов'янських держав, зокрема Київського князівства, а також «вічевій демократії», як формі державного управління, заснованій на повновладді народу. При цьому, наголошується, що охорона здоров'я в давніх слов'ян, як власне і у варягів, яких запрошували на князювання, навряд чи обговорювалися поза межами конкретної родини. Із часів руйнування Києва військами хана Батия в 1240 р. і упродовж т.з. «темних віків» охороною здоров'я на землях Київського та інших слов'янських князівств опікувалися переважно монастирі, а також міста, наділені Магдебурзьким правом.

Зроблено висновок, що Конституція Пилипа Орлика 1710 року, за майже вісімдесят років до появи перших конституцій Франції чи США, ввормувала модерну модель організації публічної (державної) влади в Україні, засновану на засадах народовладдя. І хоча питання управління охороною здоров'я в ній залишилось неунормованим, починаючи з XVIII ст. вони стають предметом публічного управління місцевих громад. У подальшому (XIX – поч. XX ст.) розвиток механізму державного управління в сфері охорони здоров'я в Україні визначався відповідною державною політикою Російської та Австро-Угорської імперій, в складі яких перебували Українські землі.

**Ключові слова:** демократія, медицина, охорона здоров'я, громадськість, громадянське суспільство, партисипаторна демократія, державне управління, механізм державного управління.

*Fedorenko Tetyana Anatoliivna, Postgraduate Student of the Department of Social and Humanitarian Policy, National Academy of the Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, 20 Eugene Potier St., tel: (044) 481-21-55; e-mail: tf-doctor@ukr.net.*

*ORCID: 0000-0003-1175-6404*

---

## **GENESIS OF THE MECHANISM OF PUBLIC PARTICIPATION IN THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY FROM ANCIENT TIMES – TO THE CONSTITUTION OF PYLYP ORLYK 1710**

**Abstract.** The article is devoted to the study of the origins and processes of approval of the mechanism of the public participation in the public administration in healthcare in Ukraine and abroad since ancient times – to the Constitution of Pylyp Orlyk 1710. To this end, the author of the article explored a number of related issues within the above chronological boundaries: *firstly*, the genesis of the phenomenon of the public and civil society and the historical forms of their existence and activity; *secondly*, the history of democracy and the diversity of its forms, first and foremost, direct, representative and participatory; *thirdly*, the history of healthcare formation and development in Ukraine in the context of world medicine development; *fourthly*, the genesis of the methods, forms, mechanisms and institutions of the public administration in the field of healthcare; *fifthly*, the development of the citizens' constitutional right to participate in the administration of the public affairs, in particular in the field of public healthcare administration.

The origins of government and healthcare in the countries of the ancient East (Sumer, Akkad, Egypt, China, etc.), as well as in Ancient Greece and Ancient Rome are examined, and the conclusion is drawn that the Antiquity era has become not only a cradle for the Western model of democratic governance, but also contributed to the transformation of the sacral-mystical approaches in medicine to material-rationalist ones. The mechanisms of the public healthcare administration and the development of the medical science in the Arab caliphates, which are underestimated in the modern European science, are analyzed. Special attention is paid to the emergence of the public administration in



healthcare, epidemics and the development of the medical education in the Medieval Europe.

The peculiarities of the emergence of the first Slavic states, in particular the Kyiv principality, as well as of “Veche democracy”, are defined as a form of government based on the rule of the people. However, it is emphasized that healthcare in ancient Slavs, as in fact and in Varangians, who were invited to reign, was hardly discussed outside the family. Since the destruction of Kyiv by Baty Khan’s troops in 1240 and during the so-called “dark ages”, healthcare in the lands of the Kyiv and other Slavic principalities has been mainly taken care of by the monasteries, as well as by the cities vested with the Magdeburg Right.

It is concluded that the Constitution of Pylyp Orlyk of 1710, almost eighty years before the first constitutions of France or the United States, normalized the modern model of organization of the public (state) power in Ukraine, based on the principles of democracy. Although the healthcare administration issues have remained unresolved, since the 18th century they have been the subject of the public administration by the local communities. In the future (19th – the beginning of the 20th century) the development of the mechanism of the public administration in the field of healthcare in Ukraine was determined by the corresponding state policy of the Russian and Austro-Hungarian empires, which included the Ukrainian lands.

**Keywords:** democracy, medicine, healthcare, public, civil society, participatory democracy, public administration, mechanism of the public administration.

**Постановка проблеми.** Здорова нація в XXI ст. є пріоритетною цінністю для успішного розвитку сучасної держави і суспільства. В основі кожної вдалої моделі охорони здоров’я в світі лежить успішний механізм: 1) державного управління та проведення реформ у медичній сфері; 2) комунікацій громадськості з державою у сфері формування та реалізації громадянського суспільства.

Останні ж дозволяють громадськості систематично використати демократію участі або ж «партисипаторну демократію» для: а) реалізації громадян права на участь в управлінні державними справами; б) впливу на розробку та зміст законів України, указів Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України (останніми затверджуються й відповідні програми) і наказів Міністерства охорони здоров’я України з метою захисту конституційного права

громадян на охорону здоров’я; в) отримання вичерпної інформації про заходи держави щодо удосконалення механізмів охорони здоров’я та цілі, мети і методів проведення медичної реформи в Україні.

Очевидно, що механізм участі громадськості в формуванні та реалізації державної політики в сфері охорони здоров’я в Україні вимагає нині своєї модернізації. При цьому, його модернізація, на наше переконання, має враховувати не лише позитивний досвід держав-учасниць ЄС, США, Канади, Австралії та інших економічно розвинених держав світу, а й історичний досвід генезису цього механізму з найдавніших часів до сьогодення.

На наш погляд, основними періодами становленням та розвитку взаємодії громадянського суспільства та держави у сфері охорони здоров’я в Україні є: 1) зародження механізмів демократичного управління та охоро-

ни громадського здоров'я в античних містах-полісах Північного Причорномор'я (Олівія, Херсонес і ін.), у Київському й інших слов'янських князівствах і в Україні за часів включення її до складу Російської та Австро-Угорської імперій (VI тис. до н.е. – XIX ст.); 2) розвиток механізмів залучення місцевих громад до публічного управління охороною народного здоров'я та санітарно-епідеміологічних заходів під час входження України до складу Російської та Австро-Угорської імперій і Румунії (XIX ст. – поч. XX ст.); 3) відродження демократичних механізмів залучення громадськості до державного управління в сфері медицини час національно-демократичної революції в Україні (1917-1921 рр.); 4) діяльність радянської моделі державно-партійного управління охороною здоров'я в колишньому СРСР у контексті механізмів т.з. «соціалістичної моделі народовладдя» (1922-1991 рр.); 5) становлення демократичних основ механізму державного управління охороною здоров'я в незалежній Україні та (1991-1996 рр.); 6) конституційне закріплення та законодавче унормування участі громадськості в формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні (1996-2010 рр.); 7) модернізація механізму участі громадськості в державному управлінні охороною здоров'я в контексті медичних реформ (2010 р. – до сьогодні).

Найбільш хронологічно широким і, водночас, найменш дослідженим періодом генезису механізму участі громадськості у сфері державного управління охороною здоров'я є перший період. Зважаючи на обсяги публікації, основна увага у цій статті буде

придільена характеристиці зародження та утвердження механізму участі громадськості в державному управлінні в сфері охорони здоров'я з найдавніших часів – до Конституції Пилипа Орлика 1710 р.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** На сьогодні в науці державного управління в цілому сформовані теоретико-методологічні засади дослідження питань взаємодії громадянського суспільства та держави (М. Гирик [1], О. Пухкал [2] і ін.). Вітчизняними науковцями, включаючи і авторку цієї статті [3, 4, 41] також досліджуються питання щодо використання потенціалу демократії участі в державному управлінні в сфері охорони здоров'я. Разом із тим, питання про витоки державного управління в сфері охорони здоров'я в Україні та за кордоном з найдавніших часів до XVIII ст. залишаються малодослідженими.

**Метою статті** є виявлення витоків та формування концепції зародження та утвердження механізму участі громадськості в державному управлінні в сфері охорони здоров'я з найдавніших часів – до Конституції Пилипа Орлика 1710 р. в контексті світового досвіду.

**Виклад основного матеріалу.** Досліджуючи проблеми генезису участі громадськості в формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні необхідно з'ясувати і синхронізувати низку взаємопов'язаних, але самостійних питань. *По-перше*, генезис феномену громадськості й громадянського суспільства й історичних форм їх буття та діяльності; *по-друге*, історію демократії та багатоманітності її форм, у першу чергу, безпосередньої, представницької та партисипаторної; *по-третє*, історію

становлення та розвитку охорони здоров'я в Україні в контексті розвитку медицини в світі; *по-четверте*, генезис методів, форм, механізмів і інституцій державного управління в сфері охорони здоров'я; *по-п'яте*, розвиток конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, зокрема, в сфері державного управління охороною здоров'я, та нормативно-правових і інституційних механізмів його реалізації та захисту.

Як відомо, цінності ефективного державного управління, демократії та дбайливого ставлення до здоров'я були закладені упродовж тривалої історії цивілізації, яка веде свій родовід зі Стародавнього Сходу (Китай, Індія, Єгипет і ін.) та Античної Греції. Саме найдавніші часи та Античність дали світові таких багато видатних лікарів-просвітників, таких як Асклепій Віфінський, Гіпократ і ін.

У XIX ст. завідувач кафедри енциклопедії законодавства Університету Св. Володимира (м. Київ) І. Пилянкевич писав щодо цього: «*На Сході ми знаходимо людство іще в дитячому віці*» [5, с. 3]. Нині загальноприйнятними для науки стали знання про перші держави, як то Шумер, Аккад і ін., засновані вихідцями із Африканського континенту, що прибули до Месопотамії [6, с. 21-23].

Публічна влада та управління у Шумерській державі мала сакральний характер і концентрувалася у жерців. Ці релігійні та державні лідери вважалися нащадками богів на землі («напівбогами») і контролювали розподіл земель, землеробство та іригацію, громадські роботи, розподіл врожаю й інших матеріальних благ, в також управляли захистом шумерських міст

і громад від зовнішніх загроз [7, с. 73-75].

На нашу думку, управлінські еліти Шумерської цивілізації забезпечували й інші, не менш важливі функції державного управління, зокрема в медико-санітарній сфері. Адже епідемії хвороб спустошували стародавні держави не менш драматично, ніж триваючі війни. Тому, можна передбачити, що для країн Стародавнього Сходу, як і для більш пізніх держав, підлягали обов'язковому вирішенню на державному рівні проблеми щодо запровадження та підтримки загальних правил гігієни і санітарії для населення (доступність для населення незараженої питної води, громадські лазні, підтримання належного стану цвинтарів, надання допомоги при інфекційних захворюваннях і забезпечення карантину), а також щодо лікування воїнів і рабів тощо. Вирішення цих проблем, очевидно, теж було завданням тодішніх управлінських еліт, реалізація якої відомою мірою визначалася рівнем тодішньої медицини.

Разом із тим, з початку утвердження медичних знань і відповідних лікарсько-санітарних практик у державах Стародавнього Сходу, розвивався і медицина. Зокрема, у цю епоху цивілізаційної історії людства сформувались основи китайської традиційної медицини, заснованої на комплексному вченні Ян Шен Сюе («Виховання життя»), що отримало свій розвиток у медицині, масажних техніках, дієтології, гімнастиці (у-шу, цигун, дао) тощо. Але, у більшості випадків відповідні спеціальні медичні знання та практики, які виходили за межі вище описаних загальних медико-санітарних заходів, зберігали фактично сакральний

характер. Будь-які хвороби у т.з. «Вік Магії» (за Дж. Фрезером) [8] вважалися виявом «гніву богів».

Власне і успіхи лікарів пояснювався божими промислами. До прикладу, в Вавілоні це була богиня Гула, а також трійця вищих богів Іштар, Сін і Шамаш. У Вітхому Заповіті Господь, спасши євреїв на чолі з Моїсеєм від спраги на Марі під час повернення з Єгипетського полону, наказавши кинути Моїсеєві в воду дерево. Зробивши воду з гіркою солодкою, сказав він сказав Моїсеєві: *«Коли дійсно будеш ти слухати голосу Господа, Бога твого, і будеш робити слушне в очах Його, і будеш слухатися заповідей Його, і будеш виконувати всі постанови Його, то всю хворобу, що Я поклав був на Єгипет, не покладу на тебе, бо Я Господь, Лікар твій!»* [9] (Вихід 15:26).

Разом із тим, у стародавньому світі чи не єдиними пацієнтами лікарів, функції яких не рідко здійснювалися або ж контролювалися жерцями, залишалися управлінські еліти стародавніх держав Шумеру, Аккаду, Вавилону, Ассирії, Єгипту, Індії, Китаю, Криту та ін. Власне і самі ці держави німецький історик Г. Вебер називав «жрецькими державами» з «кастовим громадянським суспільством» [10, с. 104]. У цьому контексті, твердження О. Лейста про поділ цивілізаційної історії людства на дві епохи – станового (кастового) суспільства, заснованого на правовій нерівності членів суспільства і громадянського суспільства, що ґрунтується на рівності його членів [11, с. 106], – може бути застосований і щодо генезису механізмів залучення громадськості до участі в державному управлінні в медичній сфері.

На нашу думку, достовірні, репрезентовані в історичних джерелах, витоки досліджуваних механізмів демократичного державного управління належать насамперед до епохи Античності. Саме у давньогрецьких містах-державах (Афіни, Коринф, Спарта і ін.), які мали єдину управлінську природу полісу (πόλις) [12, с. 97], зароджуються основні цінності Західної цивілізації – гуманізм, демократія, право. У цьому контексті можемо згадати М. Алексеєва, який писав, що *«... греки не змогли створити єдиної могутньої держави, але виявилися надзвичайно обдарованими у галузі філософської творчості, що й зробило їх творцями політичних ідей, вплив яких доходить до наших днів»* [13, с. 11].

Завдяки еллінській колонізації Північного Причорномор'я грецька модель демократичних полісів поширилася й на терени сучасної України у таких містах, як Ніконій, Ольвія Понтійська, Тіра, Херсонес і ін. За свідченням українських дослідників, їх розквіт припав на VI-IV ст. до н.е., але уже в III ст. розпочалася дестабілізація ситуації, пов'язана з *«... просуванням в північнопричорноморські степи сарматських племен»* [14, с. 40].

У Давній Греції та її колоніях (т.з. «еллінський світ»), під впливом робіт відомих на сьогодні мислителів, від Геракліта Темного – до Прокла, було сформовано сучасні уявлення про державу, призначення в ній демократії, сутність і зміст публічного управління, у тому числі й у сфері медицини. Зокрема, «Афінська Політія» Аристотеля визначає, що оскільки *«... будь-яка держава є свого роду спілкуванням, будь-яке спілкування організовується заради якогось блага (адже всіляка діяльність*

прагне до передбачуваного блага), то, напевне, всі спілкування прагнуть до того чи іншого блага, причому більше інших і до найвищого з усіх благ прагне те спілкування, яке є найбільш важливим із всіх і охоплює собою все інше спілкування. Таке спілкування і називається державою, або спілкуванням політичним» [15, с. 16].

На наш погляд, враховуючи гуманістичні погляди давніх греків і їх повагу до спорту та культ здоров'я, тріумфом якого були Олімпійські ігри, які проводилися в грецькій Олімпії з VIII ст. до н.е. – до IV ст. н.е. та система шкіл спортивних вправ – «гімнасій», охорона суспільного здоров'я була одним із важливих секторів публічного управління в Давній Греції. До того ж, Аристотелівська держава, як «політичне спілкування» або ж *koinonia politike* ґрунтувалася на принципі «залучення до публічного життя» [15, с. 37], що передбачало залучення вільних громадян до вирішення питань про забезпечення охорони суспільного здоров'я. Про це свідчить і той факт, що у низці давньогрецьких міст-держав (Афіни, Егіна, Самос) були лікарні, де медична допомога надавалася людям безоплатно, а лікарі з цих лікарень організовували протиепідеміологічні заходи.

Значний вплив на розвиток і соціалізацію античної медицини справив Гіпократ (460-377 р. до н.е.), виходець із лікарської родини, що отримав медичну освіту на о. Кос і на віки визначив пріоритетні напрямки розвитку європейської медицини. На відміну від напівміфічного Асклепія Віфінського (на латині *Aesculapius* – «Ескулап»), узагальнююча назва для всіх античних лікарів), який за переданнями лікував за сновидіннями хворих,

що перебували у храмі та воскрешав з мертвих, Гіпократ обґрунтовує матеріальні чинники здоров'я і хвороби. Для нього хвороба уже не «примха богів», а зміна зовнішніх умов життєдіяльності людини, а її причини мають не містичний, а природний характер (час року, температура повітря, стан води і ґрунтів, місцевість проживання людини, епідемії, міазми). Тим самим Гіпократ спростував основи т.з. «жрецької медицини» і звернув увагу на соціальні чинники здоров'я і хвороби і хвороби людини. Не менш важливою стала й медична етика Гіпократа, втілена в однойменній присязі, яка описує характер професійних стосунків лікаря з пацієнтом, іншими лікарями, родичами хворого тощо. До того ж, Гіпократ був не лише вправним хірургом, епідеміологом, педіатром і психологом, а й талановитим ученим. Його роботи «Про повітря, воду та місцевості», «Прогностика», «Епідемії», «Про рани голови», «Про переломи» і ін. стали серцевиною «Гіпократівського збірника», що налічував понад 70 робіт [16].

Основні принципи охорони суспільного здоров'я Гіпократ обґрунтував за часів правління в Афінах легендарного Перікла, який на практиці тогочасного державного управління втілював ідеї і принципи народовладдя. Їх квінтесенцією стала промова Перікла, вірогідно переопрацьована Фуکیدідом приблизно через тридцять років після її виголошення. У ній, окрім принципів свободи і демократії також декларується принцип толерантності публічних обговорень актуальних питань публічного життя Афін [17, с. 33].

За свідченням Р. Віппера вінцем демократичних реформ Перікла ста-



ла Афінська конституція 462 року, яка обмежила повноваження Ареопага та розширила можливість участі бідноти в судах в якості присяжних за винагороду [18, с. 325-326]. Можна передбачити, що лікарські школи, лікарні для незаможних, лікування воїнів, запобігання епідеміям, розвиток гігієни і гімнастики стали результатом впливу громадян на управлінські рішення в Афінах, засновані на засадах античного народовладдя та транспарентності в вирішенні соціальних проблем.

Водночас, вчення Гіпократів після його смерті продовжувало конкурувати з метафізичними вченнями давньогрецьких філософів, які відкидали речі матеріального світу як джерело істини. Зокрема, Платон у своїх «Законах», обґрунтовував за доречне лікувати виключно правителів, управлінців і воїнів. Натомість, ремісників мали лікувати лише при легких захворюваннях, а раби взагалі не потребували лікування [16]. Тим самим, Платон розвивав поширені в згадуваних державах Стародавнього Сходу елітарні підходи до спеціалізованого медичного лікування.

Відомий учень Платона Аристотель, будучи з поміж інших чеснот лікарем, народився в Оракійській колонії Стагір у родині лікаря. Платон характеризував його діяльність словами: «Аристотель – душа моєї школи» [1, с. 244-245]. Аристотель обґрунтовував не лише поняття держави, як «політичної спільноти» (*koinonia politike*) та суспільства (*polis*), а й переймався проблемами медицини і охорони суспільного здоров'я. Утім, його вчення про доцільність (телеологія), зміст якого полягав у тому, що природа нічого не робить довільно, а завжди з

якоюсь метою, будучи екстропольованим на медицину та ветеринарію, іноді приводило вченого до дивовижних висновків.

До прикладу, ним обґрунтовувалось призначення діафрагми необхідністю захисту «благородних органів» від газів, що виділяються шлунком [17]. Утім, більш відомим для Західної цивілізації Аристотель став не як лікар, а як філософ, який сформував сучасні погляди на державу та публічне управління через всебічне залучення до державних справ громадян. Як писав Б. Чичерін, концепція «держави», сформована Аристотелем, передбачала її розуміння, як «... союзу людей, а будь-який союз укладається для відомого блага» [20, с. 1].

Заключний період розвитку еллінської цивілізації, включаючи політико-правову думку та медицину, припав на їх поширення під час завоювань Олександра Мекедонського. У місті Александрія було сформовано центр медичних досліджень і анатомії. Відомі лікарі Герофіл і Еразістрат, поряд з терапією і хірургією, вивчали нервові розлади і серцево-судинні хвороби, розвивалась заснована іще Платон пневмологія – вчення про дух, який входить в людину з початком її життя та виходить з неї з її смертю. Але, і в Александрії медицина була доступна здебільшого для тодішніх військово-управлінських і фінансово-торгівельних еліт.

Після занепаду грецьких полісів центр Античної цивілізації переміщується до Стародавнього Риму. Категорія *koinonia politike* і *polis* («політична спільнота» і «суспільство») трансформується в римському праві в латинські категорії *politica communicatio* та



*societas civilis* [21]. Але, ідеалом держави у Римі стає уже не демократичне місто-поліс, засноване на участі громадян в управлінні державними справами, включно з охороною здоров'я, а могутня світова Римська імперія (*Imperium Romanum*), яка ототожнює Римський світ (*Pax Romana*), як ідеал «вічної» Римської держави. При цьому, як зазначав Р. Ієринг, «Римський світ, охоплений у всій його цілісності і величі, може бути позначений одним словом, як *тріумф ідеї доцільного...*» [22, с. 278].

На відміну від давньогрецької громади, у Римі громадяни голосували опосередковано, за принципом «оодна центрурія (курія, триба) – один голос». Водночас, римська громада, це насамперед «люди», а не «місце» [12, с. 72, 73]. У той же час, посилення державно-управлінських інституцій у Стародавньому Римі, а також використання праці рабів на задоволення потреб держави, сприяла становленню однієї з найдавніших систем охорони суспільного здоров'я та забезпечення гігієни населення. Зокрема, в римських законах містились заборони щодо захоронень в межах міста, використання води з Тібру *etc.*, а нагляд за санітарним станом міст покладался на фахових управлінців – едилів. До сьогодні в Римі та інших містах, які свого часу входили до складу Римської імперії, можна знайти залишки водогонів і водовідведень, лазень, зокрема великих лазень-терм, що почали будуватися з III ст. до н.е. У великих термах не рідко проходили і народні збори, де дискутувалися питання щодо оптимальних методів і форм публічного управління.

У Стародавньому Римі фактично відійшла в минуле т.з. «храмова медицина», а лікарі – здебільшого вихідці з

грецьких полісів і Малої Азії, де були грецькі колонії – здійснювали не лише приватну практику, а й залучалися державою для боротьби з епідеміями та під час воєн, для лікування поранених [16].

Одним із найвідоміших римських лікарів-просвітників був Асклепіад, виходець із м. Прузи у Малій Азії. Він започаткував вчення про атоми і їх рух, а також про здоровий спосіб життя (рух, перебування на повітрі, правильне харчування), як основу здоров'я людини. До того ж, як і всі епікурійці, Асклепіад пропагував кредо тогочасних лікарів: «*Лікувати безпечно, швидко і приємно*» [16].

Також слід згадати про таких відомих лікарів і мислителів як Цельс, автор трактатів «Про медицину», «Дієтетику» і ін., які стали важливим джерелом узагальнення медичних знань епохи Античності й частково зберігають свою актуальність і в XXI ст.; Гален, який досконало вивчив анатомію людини, виокремивши і назвавши основні кістки, м'язи і нерви людини та ін. Утім, розквіт медичної теорії та практики у Римській імперії, а також утвердження повноцінного адміністративного управління в сфері охорони суспільного здоров'я не змогли зупинити занепад Римської цивілізації.

Після падіння Римської імперії та руйнування Риму германськими племенами (остготи, вестготи, лангобарди, вандали, англосакси і франки) [23, с. 6-10], на зміну стрункій системі римських законів, органів і методів державного управління, прийшли традиції та звичаї племен, які ніколи не знали ні рабства, ні державності, в тому стані, як вона існувала за епохи Античності. Зокрема, Г. де Лолм на поч.

XIX ст. писав що: *«Германські народи, ... були народами вельми незалежними; начальник їх не мав іншого права, окрім власної хоробрості й їх вибору»* [24, с. 13]. Уявлення ж та практики лікування та охорони суспільного здоров'я в германських племенах залишалися складовою їх містично-релігійного світогляду.

«Агонія давнього світу і зародження Західної цивілізації продовжувалася століття» [25, с. 138-139] – писав про ці події А. Вебер. Їх наслідками стала поява нових держав Європи і в світу в цілому, а з часом і рецепція багатьох елементів Античної цивілізації, включаючи здобутки медицини, охорони суспільного здоров'я, гігієни і санітарно-епідеміологічних заходів. Це підтверджують і здобутки середньовічної медицини у Китаї, в арабських халіфатах і Європі, включаючи терени України.

Починаючи з VII ст. медицина і охорона здоров'я отримали якісно новий розвиток і підтримку держави у Китаї. У 618 році там була заснована Імператорська медична академія, студенти якої вивчали сім дисциплін: внутрішню медицину, дитячі хвороби, хірургію, хвороби вуха, горла і носа, психічні хвороби, масаж та голковколуювання. Важлива увага приділялася вирощуванню, збору і застосуванню лікарських трав. Сунь Симйю написав з цього питання 52-томну працю «Великий травник» [26]. Традиційними центрами традиційної медицини, духовних і гімнастичних практик залишалися в Китаї й монастирі.

Відомі успіхи у сфері розвитку охорони здоров'я мали і арабські халіфати, виникнення яких стало втіленням державотворення на засадах мусульман-

ської релігії. Коран визначав важливі вимоги щодо гігієни мусульман. Уже у 707 році халіфом Омеядів Аль-Валідом була відкрита перша в мусульманському світі лікарня, а в 754 році в Багдаді була відкрита перша аптека. Якщо в Європі в XII ст. існувало всього два університети (Солерно, Болонья), то лише в одному Кордовському халіфаті діяло 70 бібліотек і 17 вищих шкіл, в яких вивчали і медицину [26].

Арабські лікарі користувалися медичними знаннями Античних лікарів-мислителів і удосконалювали вчення про здоров'я та лікування хворих. Зокрема Абу Бакр Мухаммад ібн Закарія Ар-Разі (Разес) написав першу медичну енциклопедію «Всеосяжна книга з медицини» у 25 томах. Альгазен досліджував зір і винайшов окуляри для поліпшення зору, Албукасіс запровадив у медичну практику близько 150 хірургічних інструментів і почав застосовувати кетгут для підшкірних швів. Відомий філософ і лікар Авіцена у XI ст. написав загальновідомий «Канон медичної науки», який був підручником з медицини у державах Західної Європи наступні 600 років. Ібн Сіна дослідив епідемічні хвороби (чума, сибірська язва, холера, вітрянка та ін.) і розробив заходи щодо їх попередження й лікування, а також поставив педіатрію на наукову основу [26].

Відзначимо, що як на Сході, так і в арабських халіфатах, здоровий спосіб життя був складником світогляду більшості населення, оскільки встановлювався священними книгами (Коран і ін.) і традиціями їх дотримання в повсякденному житті. Можна зробити висновок, що підтримка державною владою заходів, спрямованих на охорону народного здоров'я, була важли-

вою умовою величі цих держав. Натомість, державне управління в сфері охорони громадського здоров'я мало фрагментальний характер: за винятком санітарно-гігієнічних і протиепідемічних заходів, медицина продовжувала зберігати елітарний характер. Про це свідчить і той факт, що згаданий арабський лікар Разес випустив довідник «Для тих, у кого немає лікаря» [26], який дозволяв людям, які володіли грамотою, але не мали коштів на утримання власного лікаря, слідкувати за своїм здоров'ям і попереджувати хвороби.

Усі наведені та інші досягнення східної та арабської медицини невдовзі стали добре відомі в державах Західної Європи. Перші богадільні в Західній Європі почали відкриватися при монастирях відразу після лікарень у арабських халіфатах. Слід також згадати про роль в охороні здоров'я військово-чернечих орденів, насамперед госпітальєрів.

Як пише Н. Дейвіс, «орден «Лицарів госпіталю Св. Іоннна в Єрусалимі» створено 1099 р. після першого христового походу. Після падіння Акри госпітальєри перебрались на Кіпр, володарювали на Родосі ...» [27, с. 374]. Звернемо увагу на діяльність госпітальєрів під час хрестових походів 1096-1291 років. На початку своєї діяльності, в кін. XI – сер. XII ст., цей орден і його члени, до своєї остаточної трансформації в військово-чернечу організацію, опікувалися шпиталем на 2 тис. чоловік у Єрусалимі, біля Церкви Іоанна Хрестителя, і складався з чоловічої та жіночої частин. У госпіталі лікували і прочан, і воїнів, і місцеве населення, використовуючи здобутки і арабської, і європейської медицини. Разом із

тим, «релігійний компонент» (лікування моцями святих, молитвами, каяттями) у християнських шпиталях Західної Європи і шпиталі госпітальєрів мав і неоднозначний характер.

Не менш суперечливим явищем у розвитку тогочасної охорони здоров'я став і розвиток алхімії, привнесений у Європу разом із перекладом арабських книг. З одного боку, дослідження алхіміків (Р. Бекона, Парацельса, Н. Фламмеля, сприяли розвитку хімії (отрути, протиотрутні засоби тощо), а з іншого – посилювали містичні настрої в науці та медицині аж до часів Реформації. Поряд з очневидним прогресом у сфері медицини, європейські мислителі-алхіміки намагались віднайти чудодійні методи лікування, застосування яких на практиці приводило до драматичних для хворих наслідків.

Вслід за китайськими і арабськими вищими медичними школами, починаючи з XIII ст., медичні факультети почали відкриватися при університетах Європи. Їх випускники ставали докторами по внутрішнім хворобам. Натомість хірургія вважалася ремеслом, і хірургів не допускали у лікарські корпорації. Їх корпорації включали такі категорії хірургів, як: хірург («ріжучий хірург»), подорожуючий хірург, цирюльник (проводив кровопускання), банщик (мозольний оператор), шарлатан (пастух, що лікував тварин) і ... кат [26].

Масові епідемії чуми і інших епідемічних хвороб у Середньовічній Європі спонукали до утвердження інститутів державного управління в сфері протидії епідеміям. Наприклад, у Генуї місцева влада запроваджує посади портових наглядачів – «підклучальників здоров'я», які мали зашкодити про-

никненню епідемії з суден у місто. У низці середньовічних міст Європи також вводились у дію «регламенти», які запроваджували санітарно-епідеміологічні заходи [26]. Зіштовхнувшись з глобальними епідеміями, наслідками семи христових походів (поранені та скалічені, в тому числі й психічно хворі воїни), неефективністю релігійних і алхімічних методів лікування тощо, при пасивності населення в розв'язанні медично-санітарних проблем, монархи і уряди «вільних міст» у державах Західної Європи почали шукати розв'язання проблем щодо забезпечення охорони громадського здоров'я.

Зародження державності та потреба в організації охорони громадського здоров'я виникають і в слов'янських народів, які проживали на території сучасної України. Як писав С. Корф: «У VIII ст. почали викристалізовуватися руські волості, іншими словами, почала утворюватися та набувати визначеної форми Слов'янська держава, або вірніше держави, оскільки кожна з численних волостей Давньої Русі являла собою окрему державу» [28, с. 7].

При цьому, про публічне управління слов'янських племен, а також про розв'язання ними питань гігієни і лікування відомо мало. Хоча, С. Плохій у своїй роботі «Брама Європи» (2015 р.) наводить свідчення Київського літописця, який вкладає свої спостереження у уста святого Андрія, який приніс християнство до Києва, і описав культуру відвідування слов'янами лазень [29, с. 48-49]. Очевидними є паралелі з культурою термів у еллінів і римлян в Античний, яка була складовою гігієни і здорового способу життя в цілому.

Науковцями не визначено остаточно вплив наслідків норманської

експансії на слов'янські землі. Варяги, подібно слов'янам, не знали ленної (феодальної) системи, і не мали досконалої системи публічного управління, зокрема в сфері охорони здоров'я. Лікування хворих, за свідченням дослідників, відводилось жінкам, що були рівними у правах з чоловіками, і «... займалися ворожінням і лікуванням» [30, с. 16]. Тобто, питання охорони здоров'я в норманів (варягів) у цей час залишалось поза увагою публічного управління й навряд чи обговорювались поза межами конкретної родини.

За доби Київської Русі (сучасні учені вважають, що термін «Київська Русь» був насаджений радянською історіографією й усе частіше нині вживають термін «Русь») набула свого розвитку та поширення т.з. «вічова демократія» – народні зібрання, до предметної компетенції яких належали питання видання законів, довіри до князівської політики, війни і миру тощо [31, с. 13]. Свого часу М. Аркас, характеризуючи у своїй «Історії України-Русі» громадське життя наших пращурів, посилаючись на давньогрецьких істориків, писав: «У Слов'ян і Антів – каже грецький письменник Прокопій (VI віку) – дає порядок не одна особа, але з давніх-давен усім порядкує громада й порішає усякі справи» [32, с. 13]. Думка про демократизм державного володарювання та публічного управління в слов'янських племен була і залишається популярною серед українських дослідників і, в різних інтерпретаціях, відтворювалася в численних наукових розвідках.

Так, для прикладу, відомий український історик права М. Владимирський-Буданов так визначав сутність «вічевої демократії»: «Віче складаєть-

ся головним чином з простих громадян і відокремившись від ради старійшин, є демократичною формою влади, тобто, головна роль при вирішенні справ належить простому народові. Але, зазвичай з вічем зливається й боярська дума; бояри беруть участь у віче нарівні з іншими громадянами ....» [33, с. 55].

Вічева демократія давньослов'янських держав безперечно свідчить на користь визнання за народом влади з боку князів. Разом із тим, як засвідчує той же М. Владимирський-Буданов, «... у сфері управління віче не приймало постійної участі в веденні поточних справ, але воно брало участь у призначенні та зміні урядників...» [55, с. 60]. У силу зазначеного, а також за відсутності протилежних історичних свідчень, можна зробити висновок, що питання охорони здоров'я в цей період не були предметом систематичного державного управління. Винятком очевидно були питання протидії епідеміям, які могли поставити під загрозу існування самих князівств.

Після руйнування Київського князівства монголами у 1240 році, традиції народовладдя на українських землях дещо послабились, а управління на них, як і в інших князівствах, окупованих Золотою Ордою, здійснювалась шляхом надання ханських ярликів. На противагу князям зміцнювалися бояри, особливу роль відігравала церква.

До нашого часу дійшли тексти ярликів, наданих достатньо віротерпимими ханами митрополитам Київським, якими встановлювалися гарантії безпеки «попівським людям» [34, с. 423-428]. Про демократію, а також про управління охороною громадського здоров'я в Київському та інших князівствах ханські ярлики, звичайно ж,

не згадують. Але, як писав С. Корф, «... ідея народоправства продовжувала існувати паралельно з ханським ярликом» [28, с. 207]. Самі ж церкви і монастирі в цей період були визнаними і чи не єдиними центрами лікування, а також протидії епідеміям в Київському та інших князівствах.

Повертаючись до Середньовічної Західної Європи, відзначимо, що паростки свободи і демократії, які були започатковані Великою хартією вольностей 1215 року в Англії, яку ще називають «наріжним каменем англійської свободи» [35, с. 105], поєднувались з традиційними формами народовладдя, притаманними народам Європи, у першу чергу, на локальному рівні. Щодо визнання цінності демократії, як основи державного управління в усіх сферах життєдіяльності, то К. Такhtarев писав: «... положення «будь-яке розширення влади уряду має бути завжди урівноваженим відповідним розширенням народних прав» стало вже абетковою істиною швейцарської демократії» [36, с. 131].

Пізніше, у XV ст., у швейцарських кантонах Берн, Цуге, Гларусе і ін. отримала свій розвиток референдна демократія, яка стала самостійним типом громадівського самоврядування [37, с. 173-176]. Утім, референдна демократія в Швейцарії іноді ставала перешкодою для медико-санітарних заходів. Зокрема, в 1882 році швейцарці відхилили законопроект про щеплення, як засіб запобігання епідеміям [38, 344]. Західна демократія ж, у її сучасному значенні, набула своїх сучасних обрисів і властивостей лише зі становленням буржуазно-демократичних суспільств за часів Відродження. Хоча охорона здоров'я в державах Європи



іще тривалий час залишалася приватною справою або ж одним із обов'язків місцевого самоврядування, але не предметом державного управління.

Одним із перших у світі конституційних актів, за майже 80 років до появи конституцій США 1787 року, Франції 1791 року, Польщі 1791 року і ін., стала Конституція Пилипа Орлика. Як відомо, «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», або ж «Бендерські конституції 1710 р.» не згадує таких слів, як «охорона здоров'я», «медицина», «лікар», «хвороба» чи «епідемія» тощо.

Водночас, саме Конституція Пилипа Орлика 1710 року вноرمувала модерну модель організації публічної (державної) влади в Україні, засновану на засадах народовладдя. Зокрема, Розділ IV Пунктів і конституцій зазначається: *«Якщо в незалежних державах дотримуються похвального і корисного для публічної рівноваги порядку, а саме – і під час війни, і в умовах миру збирати приватні і публічні ради, обмірковуючи спільне благо батьківщини, на яких і незалежні володарі у присутності його Величності не відмовлялися підкорити свою думку спільному рішення урядовців і радників, то чому б вільній нації не дотримуватись такого ж прекрасного порядку?»* [39, 2].

Традиції «вічевої демократії» слов'янських народів, а також зародження

після хвилі буржуазних революцій XVIII-XIX ст. демократичних традицій державного управління в Англії, Нідерландах, Франції та інших державах Західної Європи надихнули Пилипа Орлика та його соратників до закріплення в конституції народовладдя, як основи публічного управління в майбутній гетьманській державі. Але, у силу різних обставин, Україна у цей період не здобула національної державності, й тому питання охорони здоров'я українців і запобігання епідеміям вирішувались переважно на рівні місцевих самоврядних громад.

Після поразки Гетьмана І. Мазепи на поч. XVIII ст., як пише Н. Полонська-Василенко, територія України за Прутським договором 1712 року була розділена: Лівобережна Україна залишалася Москві, а Правобережна Україна і Запоріжжя переходили під владу Гетьмана П. Орлика. Але, Петро І, виводячи війська з Правобережної України руйнував її міста та зганяв жителів на Лівобережжя. А за новим договором між Туреччиною та Польщею 1714 року Правобережжя залишилось за Польщею [40, с. 145-146]. За цих умов охорона здоров'я українців залишалася справою місцевих, здебільшого міських громад і монастирів.

**Висновки.** Участь громадськості в формуванні державної політики, у тому числі й у сфері охорони здоров'я, у її традиційній для сьогодення форм, на наш погляд, утверджується після унормування демократичних засад урядування в перших конституційних актах у XVII-XIX ст. у Європі та Америці. Цьому сприяли декілька чинників, а саме: а) утвердження в світі держав із виборною та змінюваною владою (Ан-



глія, США, Франція, Швейцарська Конфедерація, Швеція та ін.) – республік і парламентських монархій; б) визнання державою природних прав людини і унормування позитивних прав громадян, а також обов'язку щодо їх захисту; в) формування громадянського суспільства та його інститутів; г) визнання на конституційному рівні цінності демократії та різноманітності її форм, а також розвиток місцевого самоврядування, насамперед у великих містах Європи, які продовжували користуватися Магдебурзьким правом і, водночас, потребували поєднання зусиль муніципальної влади і городян у протидії епідеміям, забезпеченням належного санітарного стану міст і лікування городян тощо.

При цьому, розвиток механізму державного управління в сфері охорони здоров'я в Україні у XIX – поч. XX ст. та залучення до цього громадськості визначалось відповідною державною політикою Російської та Австро-Угорської імперій, в складі яких перебували і Українські землі. Переваги і недоліки цього механізму в зазначений період, на наш погляд, вимагають свого подальшого дослідження.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Гирик М.А. Інституціоналізація участі громадян у здійсненні державного управління. Автореф. десерт. на здоб. наук. ступ. канд. наук з держ. управління. Київ, 2015. 20 с.

2. Пухкал О.Г. Модернізація системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні. Автореф. дис. на здоб. наук. ступ. докт. наук з держ. управління. Київ: НАДУ, 2009. – 36 с.

3. Федоренко Т.А. Участь громадськості у формуванні державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні та міжнародні стандарти партисипаторної демократії / Медико-соціальні засади публічного врядування у сфері охорони здоров'я : монограф. / кол. автор. ; за заг. ред. М.М. Білинської, Н.О. Власюк, О.Д. Фірсової. Київ: НАДУ, 2018. С. 113-129.

4. Федоренко Т.А. Громадськість і громадянське суспільство як суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я / Т.А. Федоренко. *Вісник НАДУ при Президентіві України* (Серія «Державне управління»). 2016. № 4. С. 137-142.

5. Пилянкевич Н.И. История философии права. Под ред. проф. Н. Рененкампа. С предисл. Киев: В Универит. типограф., 1870. 299 с.

6. Харари Ю.Н. *Sapiens*. Краткая история человечества; пер. с англ. Л. Сумм. Москва: Синдбад, 2016. 520.

7. Мак-Ніл В. Піднесення Заходу. Історія людського суспільства. Київ: Ніка-Центр, 2002. 1111 с.

8. Фрээр Дж. Золотая ветвь: Исследование магии и религии / Дж. Фрээр; пер. с англ. М. К. Рыклина. М.: ТЕРРА-Книжный клуб, 2001. 528 с.

9. Біблія / В пер. Івна Огієнка. 15. Вид. URL: <https://bibleonline.ru/bible/ubio/echo-15/>

10. Вебер Г. Всемирная история. Том 1. История древности (пер.). Москва: Типограф. Грачева и Ко, 1860. 706 с.

11. Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. Москва: ИКД «Зерцало-М», 2002. 288 с.

12. Кареев Н.И. Государство-город античного мира. Опыт исторического построения политической и социальной эволюции античных гражданских общин. Предисл. и примеч. А.В. Сазонова. Москва: Гос. публ. ист. б-ка России, 2014. 480 с.

13. Алексеев Н.Н. Идея государства. Очерки по истории политической мысли. Нью-Йорк: Изд-во имени Чехова, 1955. 407 с.

14. Крижицький С.Д., Зубар В.М., Русяєва А.С. Античні держави Північного Причорномор'я. Другий том 15-томного вид. «Україна крізь віки». Київ: Вид. дім. «Альтернатива», 1998. 352 с.
15. Аристотель. Политика; пер. с греч., предисл. и послесл. С. А. Жебелева ; примеч. и комент. А. И. Доватура. Москва: Академический проект, 2015. 318 с.
16. Мультиановский М.П. История медицины. Медицина Древней Греции; Проект кафедры истории медицины Московского государственного медико-стоматологического университета им. А.И. Евдокимова. URL: [http://www.historymed.ru/training\\_aids/textbook/medicine\\_in\\_ancient\\_greece\\_rome\\_alexandria/](http://www.historymed.ru/training_aids/textbook/medicine_in_ancient_greece_rome_alexandria/)
17. Хелд Д. Модели демократии. Третье изд.; перевод с англ. М. Рудакова. Москва: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2014. 544 с.
18. Виппер Р.Ю. История Греции в классическую эпоху IX-IV вв. до Р.Х. ; послеслов. Р.В. Павловского. Санкт-Петербург: Коло, 2018. 768 с. : карт.
19. Льюис Г. Дж. История философии от начала ее в Греции до настоящих времен. Под ред. В. Спасовича. С.-Петербург: Типогр. Н. Тиблена и Ко., 1865. 816 с.
20. Чичерин Б.М. Общее государственное право; под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. Москва: Зерцало, 2006. 536 с.
21. Лотюк О.С. Конституційно-правові основи розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні: монограф. За ред. В.Л. Федоренка. Київ: Вид-во Ліра-К, 2016. 336 с.
22. Иерниг Р. Дух римского права на различных ступенях его развития. Пер. с нем. С третьего исправл. нем. изд. Часть первая. С.-Петербург: В типогр. В. Безобразова и Ко, 1875. 309 с.
23. Кольб Г. Фр. История человеческой культуры с очерком форм государственного правления, политики, развития свободы и благосостояния народов. Пер. с 3-го перераб. и знач. доп. нем. изд. под ред. А.А. Рейнгольда. Киев ; Харьков : Юж.-рус. кн-во Ф.А. Иогансона, 1896-1899 (Киев). [2], 588, IV с.
24. Лолм де Г. Конституция Англии или Состояние английского правления, сравненного с Республиканской формою и другими Европейскими Монархиями в 2 томах. Пер. с фр. И. Татищева. Первый том. Москва: В Университетской Типографии, 1806. 266 с.
25. Вебер А. История европейской философии. Пер. со 2-го франц. изд-я. Под ред. и с пред. проф. Ун-та Св. Владимира А.А. Козлова. Киев: Имп. Е.Я. Федорова, 1882. 409 с.
26. Пашков К.А. Средние века. Медицина в Халифатах, Закавказье, Азии и Западной Европе. Кафедра истории медицины МГМСУ им. А.И. Евдокимова. URL: [http://www.historymed.ru/education/lec\\_7\\_20190301.pdf](http://www.historymed.ru/education/lec_7_20190301.pdf)
27. Дейвіс Н. Європа: Історія. Пер. з англ. П. Тарашук, О. Коваленко. Київ: «Основи», 2014. 1464 с.
28. Корф С.А. История Русской государственности. Том I. Основные черты древне-русского государства. С.-Петербург: Типограф. Тренке и Фюсно, 1908. 274 с.
29. Плохій С. Брама Європи. Пер. з англ. Р. Клочка. Харків: Книжковий Клуб, 2016. 496 с.
30. Дымша Л. Государственное право Швеции. Том первый. Часть историческая. С.-Петербург: Типогр. П.П. Сойкина, 1901. 404 с.
31. Янчук А.О. Безпосереднє здійснення влади народом в Україні (конституційно-правовий аналіз) : монограф. / А.О. Янчук. – Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня Рута», 2014. 489 с.
32. Аркас М. Історія України-Русі; з 210 малюнками, портретами і 9 картами. Краків: Б.в., 1912. 392 с.
33. Владимирский-Буданов М. Обзор истории русского права / М. Владимирский-Буданов ; изд. 7-е. Петроград; Киев: Изд. Книжн. маг. Н.Я. Оглоблина, 1915. 699 с.

34. Собрание важнейших памятников по истории древнего русского права. Состав.: И. Лазаревский, Як. Утин. С. Петербург: Типогр. Губерн. правл., 1859. 428 с.).

35. Градовский А.Д. Государственное право важнейших европейских государств / Градовский А.Д. Собрание сочин. Том четвертый. С.-Петербург: Типогр. М.М. Стасюлевича, 1900. 813 с.

36. Тахтарев К. От представительства к народовластию. К изучению новейших стремлений политического развития современного общества. С.-Петербург: Тип. Б.М. Вольфа, 1907. 228 с.

37. Онішук М. В. Референдна демократія : проблеми конституційної теорії та практики: монографія; НАН України, Київ. ун-т права. Київ: Вид-во Європейського ун-ту, 2009. 450 с.

38. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдне право України: Навч. посібник. Київ: Вид-во "Ліра-К", 2006. 366 с.

39. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність ; 3-є вид. (До 15-річчя Конституції України). Упорядн. І.О.Кресіна, О.В. Батанов; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2011. 328 с.

40. Полонська-Василенко Н. Історія України у 2-х томах. Том II (від половини XVII ст. до 1923 року). Мюнхен: Українське вид-во, 1976. 599 с.

41. Fedorenko T. Prawo człowieka do uczestnictwa w kształtowaniu i realizacji państwowej polityki w zakresie ochrony zdrowia / *Ochrona praw człowieka w wymiarze uniwersalnym. Akcjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*. Red. naukowa J. Jaskiernia, K. Sprzyszak. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2017. S. 418-421.

## REFERENCES:

1. Hyryk, M.A. (2015). Instytutstionalizatsiia uchasti hromadian u zdiisnenni derzhavnoho upravlinnia [Institutionalizing citizen

participation in public administration]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].

2. Pukhkal, O.H. (2009). Modernizatsiia systemy derzhavnoho upravlinnia v konteksti rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini [Modernization of public administration in the context of civil society development in Ukraine]. *Extended abstract of doctor's thesis*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

3. Fedorenko, T.A. (2018). Uchast hromadskosti u formuvanni derzhavnoi polityky u sferi okhorony zdorovia v Ukraini ta mizhnarodni standarty partysypatornoj demokratii [Public Participation in the Formation of Public Health Policy in Ukraine and International Standards of Partisipatory Democracy]. M.M. Bilynska, N.O. Vlasiuk, O.D. Firsova (Eds.). *Medyko-sotsialni zasady publichnoho vriaduvannia u sferi okhorony zdorovia – Medico-Social Principles of Public Governance in Health*. (pp. 113-129). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

4. Fedorenko, T.A. (2016). Hromadskist i hromadianske suspilstvo yak subiekty formuvannia ta realizatsii derzhavnoi polityky u sferi okhorony zdorovia [The public and civil society as subjects of the formation and implementation of the state health policy]. *Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy (Seriia «Derzhavne upravlinnia» – Bulletin of the NAPA under the President of Ukraine (Series "Public Administration"))*, 4, 137-142 [in Ukrainian].

5. Pilyankevich, N.I. (1870). *Istoriya filozofii prava [History of philosophy of law]*. N. Renenkampf (Eds.). Kiev: V Univerit. tipograf. [in Russian].

6. Harari, Yu.N. (2016). *Sapiens. Kratkaya istoriya chelovechestva [Sapiens: A Brief History of Humankind]*. (L. Summ, Trans). Moscow: Sindbad [in Russian].

7. McNeill, W. H. (2002). *Pidnesennia Zakhodu. Istoriia liudskoho suspilstva [The Rise of the West. The history of human society]*. Kyiv: Nika-Tsentr [in Ukrainian].

8. Frezer, J. (2001). *Zolotaya vetv: Issledovanie magii i religii [The Golden Bough: A Study*

in *Magic and Religion*]. (M.K. Ryklin, Trans). Moscow: TERRA-Book Club [in Russian].

9. Bibliia [Bible]. (n.d.). *Druha knyha Moiseieva: Vykhid, hlava 15 [The Second Book of Moses. Chapter 15. Exit]*. (I. Ohiienko, Trans). Retrieved from <https://bibleonline.ru/bible/ubio/exo-15/> [in Ukrainian].

10. Weber, G. (1860). *Vsemirnaya istoriya. Tom 1. Istoriya drevnosti [World History. Vol. 1. The history of antiquity]*. Moscow: Tipograf. Gracheva i Ko [in Russian].

11. Leyst, O. E. (2002). *Sushchnost prava. Problemy teorii i filosofii prava [The essence of law. Problems of theory and philosophy of law]*. Moscow: IKD «Zertsalo-M» [in Russian].

12. Kareev, N.I. (2014). *Gosudarstvo-gorod antichnogo mira. Opyt istoricheskogo postroeniya politicheskoy i sotsialnoy evolyutsii antichnykh grazhdanskikh obshchin [State city of the ancient world. The experience of the historical construction of the political and social evolution of ancient civilian communities]*. Moscow: Gos. publ. ist. b-ka Rossii [in Russian].

13. Alekseev, N.N. (1955). *Ideya gosudarstva. Ocherki po istorii politicheskoy mysli [The idea of the state. Essays on the history of political thought]*. New-York: Izd-vo imeni Chekhova [in Russian].

14. Kryzhytskyi, S.D., Zubar, V.M., Rusiaieva, A.S. (1998). *Antychni derzhavy Pivnichnoho Prychornomoria. T. 2 [Ancient states of the Northern Black Sea. Vol. 2]*. Kyiv: Vyd. dim. «Alternatyva» [in Ukrainian].

15. Aristotle. (2015). *Polytyka [Politics]*. (S.A. Zhebeleva, Trans). Moscow: Akademycheskiy proekt [in Russian].

16. Multanovskiy, M.P. (n.d.). *Istoriya meditsiny. Meditsina Drevney Gretsii [The history of medicine. Medicine of Ancient Greece]*. [www.historymed.ru](http://www.historymed.ru). Retrieved from [http://www.historymed.ru/training\\_aids/textbook/medicine\\_in\\_ancient\\_greece\\_rome\\_alexandria/](http://www.historymed.ru/training_aids/textbook/medicine_in_ancient_greece_rome_alexandria/) [in Russian].

17. Held, D. (2014). *Modeli demokratii [Models of democracy]*. (3rd ed.). (M. Rudakova, Trans). Moscow: Izd. dom «Delo» RANKhiGS [in Russian].

18. Vipper, R.Yu. (2018). *Istoriya Gretsii v klassicheskuyu epokhu IX-IV vv. do R.Kh. [The history of Greece in the classical era of IX-IV centuries BC]*. Saint Petersburg: Kolo [in Russian].

19. Lewis, G. J. (1865). *Istoriya filosofii ot nachala ee v Gretsii do nastoyashchikh vremen [The history of philosophy from its inception in Greece to the present]*. V. Spasovich (Eds.). Saint Petersburg: Tipogr. N. Tiblena i Ko. [in Russian].

20. Chicherin, B.M. (2006). *Obshchee gosudarstvennoe parvo [General state law]*. V.A. Tomsinova (Eds.). Moscow: Zertsalo [in Russian].

21. Lotiuk, O.S. (2016). *Konstytutsiino-pravovi osnovy rozvytku ta funktsionuvannya hromadianskoho suspilstva v Ukraini [The constitutional and legal foundations of the development and functioning of civil society in Ukraine]*. V.L. Fedorenko (Eds.). Kyiv: Vyd-vo Lira-K [in Ukrainian].

22. Jhering, R. von. (1875). *Dukh rimskogo prava na razlichnykh stupenyakh ego razvitiya [The spirit of Roman law at the various stages of its development]*. (Vols. 1). Saint Petersburg: V tipogr. V. Bezobrazova i Ko [in Russian].

23. Kolb, G. F. (1896). *Istoriya chelovecheskoy kultury s ocherkom form gosudarstvennogo pravleniya, politiki, razvitiya svobody i blagosostoyaniya narodov [The history of human culture with an outline of the forms of government, politics, the development of freedom and welfare of peoples]*. A. A. Reynholdt (Eds.). Kiev ; Kharkov : Yuzh.-rus. kn-vo F.A. Iogansonova [in Russian].

24. Lolme, J. L. de. (1806). *Konstitutsiya Anglii ili Sostoyanie angliyskogo pravleniya, sravnennogo s Respublikanskoy formoyu i drugimi Evropeyskimi Monarkhiyami [Constitution De L'angleterre: Ou, Etat Du Gouvernement Anglais : Comparé Avec La Forme Républicaine Et Avec Les Autres Monarchies De L'europe...]*. (Vols. 1). I. (Tatishchev, Trans). Moscow: V Universitetskoy Tipografii [in Russian].

25. Weber, A. (1882). *Istoriya evropeyskoy filosofii [History of European philosophy]*.

A.A. Kozlov (Eds.). Kiev: Imp. E.Ya. Fedorova [in Russian].

26. Pashkov, K.A. (n.d.). Srednie veka. Meditsina v Khalifatakh, Zakavkazye, Azii i Zapadnoy Evrope [Middle Ages. Medicine in the Caliphates, Transcaucasia, Asia and Western Europe]. [www.historymed.ru](http://www.historymed.ru). Retrieved from [http://www.historymed.ru/education/lec\\_7\\_20190301.pdf](http://www.historymed.ru/education/lec_7_20190301.pdf) [in Russian].

27. Devis, N. (2014). *Yevropa: Istoriia [Europe: History]*. (P. Tarashchuk, O. Kovalenko, Trans). Kyiv: «Osnovy» [in Ukrainian].

28. Korf, S. A. (1908). *Istoriya Russkoy gosudarstvennosti. Tom I. Osnovnye cherty drevne-russkogo gosudarstva [History of Russian statehood. Vol. I. The main features of the ancient Russian state]*. Saint Petersburg: Tipograf. Trenke i Fyusno [in Russian].

29. Plokhii, S. (2016). *Brama Yevropy [Gate of Europe]*. (R. Klochko, Trans). Kharkiv: Knyzhkovyi Klub [in Ukrainian].

30. Dymsha, L. (1901). *Gosudarstvennoe pravo Shvetsii. Tom pervyy. Chast istoricheskaya [Public law of Sweden. Vol. 1. Historical part]*. Saint Petersburg: Tipogr. P.P. Soykina [in Russian].

31. Yanchuk, A.O. (2014). *Bezposerednie zdiisnennia vladny narodom v Ukraini (konstyututsiino-pravovyi analiz) [The direct exercise of power by the people in Ukraine (constitutional analysis)]*. Kamianets-Podilskyi: TOV «Drukarnia Ruta» [in Ukrainian].

32. Arkas, M. (1912). *Istoriia Ukrainy-Rusi [History of Ukraine-Rus]*. Krakiv [in Ukrainian].

33. Vladimirskiy-Budanov, M. (1915). *Obzor istorii russkogo prava [Review of the history of Russian law]*. (7th ed.). Petrograd; Kiev: Izd. Knizhn. mag. N.Ya. Ogloblina [in Russian].

34. Lazarevskiy, I., Utin, Ya. (Eds.). (1859). *Sobranie vazhneyshikh pamyatnikov po istorii drevnego russkogo prava [A collection of the*

*most important monuments on the history of ancient Russian law]*. Saint Petersburg: Tipogr. Gubern. pravl. [in Russian].

35. Gradovskiy, A.D. (1900). *Gosudarstvennoe pravo vazhneyshikh evropeyskikh gosudarstv [State law of the most important European states]*. (Vols. 4). Saint Petersburg: Tipogr. M.M. Stasyulevicha [in Russian].

36. Takhtarev, K. (1907). *Ot predstavitelstva k narodovlastiyu. K izucheniyu noveyshikh stremleniy politicheskogo razvitiya sovremennoy obshchestva [From representation to democracy. To the study of the latest aspirations of the political development of modern society]*. Saint Petersburg: Tip. B.M. Volfa [in Russian].

37. Onishchuk, M. V. (2009). *Referendna demokratiia : problemy konstyututsiinoi teorii ta praktyky [Reference democracy: problems of constitutional theory and practice]*. Kyiv: Vyd-vo Yevropeiskoho un-tu [in Ukrainian].

38. Pohorilko, V. F., Fedorenko, V. L. (2006). *Referendne pravo Ukrainy [Reference Law of Ukraine]*. Kyiv: Vyd-vo "Lira-K", [in Ukrainian].

39. Kresina, I.O., Batanov, O.V. (2011). *Konstyututsii i konstyututsiini akty Ukrainy. Istoriia i suchasnist [Constitutions and constitutional acts of Ukraine. History and modernity]*. (3rd ed.). Yu.S. Shemshuchenko (Eds.). Kyiv: Vyd-vo «Yurydychna dumka» [in Ukrainian].

40. Polonska-Vasylenko, N. (1976). *Istoriia Ukrainy. Tom II (vid polovyny XVII st. do 1923 roku) [History of Ukraine. Vol. 2 (from the mid-17th century to 1923)]*. Munich: Ukrainske vyd-vo [in Ukrainian].

41. Fedorenko, T. (2017). *Prawo czlowieka do uczestnictwa w ksztaltowaniu i realizacji państwowej polityki w zakresie ochrony zdrowia. Ochrona praw czlowieka w wymiarze uniwersalnym. Akcjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka, 418-421 [in Polish]*.



# ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 351.759.6

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4\(6\)-120-129](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4(6)-120-129)

*Коробка Іван Миколайович, Командир, льотчик 1 класу Спеціального авіаційного загону оперативно-рятувальної служби Державної служби України з надзвичайних ситуацій, 16600, Україна, Чернігівська обл., м. Ніжин вул. Космонавтів, 90, email: jonbox@i.ua, тел: (04631) 7-80-61*

ORCID: 0000-0002-5310-4917

*Павлов Сергій Сергійович, начальник навчально-методичного відділу Інституту державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ, 04074, вул. Вишгородська, 21; email: spravlov13@ukr.net, тел: (044) 430-82-17*

ORCID: 0000-0002-9927-898X

---

## ЗАКОНОДАВЧІ МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКУ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

**Анотація.** В статті досліджуються теоретичні та практичні питання цивільного захисту як об'єкту системи публічного управління в Україні у частині використання організаційно-правового механізму державного управління та адміністрування. Розкриті категорії та суспільні відносини в сфері управління ризиками надзвичайних ситуацій, зокрема досліджено теоретичні надбання та погляди науковців на стан і цілі системи (механізмів) управління в сфері цивільного захисту в Україні

**Мета статті.** В даній роботі поставлено за мету з'ясувати трактування категорій «організаційно-правовий механізм», «цивільний захист (ЦЗ)» і «публічне управління ризиками» 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 організаційно-правових механізмів (законодавства) у сфері ЦЗ за умов реформування всієї національної управлінської системи, зокрема в безпековій сфері.

**Наукова новизна.** В роботі комплексно з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки державного управління досліджено теоретичні питання організаційно-правового забезпечення функціонування механізмів публічного управління та адміністрування. Обґрунтовано теоретичне розуміння змісту категорії «організаційно-правовий механізм», «цивільний захист» і «публічне управління ризиками», а саме обґрунтоване необхідність оновлення та модернізації організаційно-правових механізмів публічного управління та адміністрування.



В статті здійснено дослідження напрямів розвитку інституту ЦЗ в Україні та теоретично доведено що сучасною метою процесу вдосконалення дієвості ЦЗ є реформування та оновлення нормативно забезпечення 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 знаходяться ще на початковому етапі.

Встановлено, що в сучасних умовах провідним нормативно-правовим актом в цій сфері є Кодекс цивільного захисту, який регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту. Кодекс усуває суперечності та дублювання законодавства, розмежування повноважень і функцій центральних і місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання, а також визначає в єдиному законодавчому акті застави державної політики у сфері цивільного захисту, але він вже сьогодні потребує змін і оновлення.

**Ключові слова:** публічне та державне управління, цивільний захист, організаційно-правові механізми, суспільні відносини, управління та ризики.

*Korobka Ivan Mikolaevich, Commander, pilot of the 1st class Special aviation detachment of the State Emergency Service of the State Emergency Service of Ukraine, 16600, Ukraine, Chernihiv region, Nizhyn city, Kosmonauts 90, email: jonbox@i.ua, tel: (04631) 7-80-61*

ORCID: 0000-0002-5310-4917

*Pavlov Serhii Sergiyovich, Head of the Educational and Methodological Department of the Institute of Public Administration in the field of Civil Protection Kyiv, 04074, str. Vyshgorodskaya, 21; email: spavlov13@ukr.net, tel: (044) 430-82-17*

ORCID: 0000-0002-9927-898X

---

## LEGISLATIVE MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CIVIL DEFENSE DEVELOPMENT IN UKRAINE

**Abstract.** The article explores theoretical and practical issues of civil protection as an object of the public administration system in Ukraine regarding the use of the organizational and legal mechanism of public administration and administration. The categories and public relations in the field of emergency risk management are revealed, in particular, the theoretical achievements and views of scientists on the status and goals of the civil protection management system (mechanisms) in Ukraine are investigated

**The purpose of the article.** The purpose of this paper is to interpret the categories of “organizational and legal mechanism”, “civil protection (CP)” and “public risk management” as separate management categories, the definition of which is related to the use of modern mechanisms and methods (tools) public administration in the country. Investigate the latest theoretical studies and positions of Ukrainian authors on the

formation of organizational and legal mechanisms (legislation) in the field of CP in the context of reforming the entire national governance system, in particular in the security field.

**Scientific novelty.** In work with the use of modern methods of knowledge, taking into account the latest achievements of the science of public administration, the theoretical issues of organizational and legal support of the functioning of the mechanisms of public administration and administration are investigated. The theoretical understanding of the content of the category “organizational and legal mechanism”, “civil protection” and “public risk management” is substantiated, namely, the necessity of updating and modernization of organizational and legal mechanisms of public administration and administration is substantiated.

The article examines the directions of development of the CP Institute in Ukraine and theoretically proves that the modern purpose of the process of improving the efficiency of the CP is to reform and update the regulatory support of the decentralized management model of the CP in Ukraine.

**Conclusions.** As a result, the scientific provisions on the improvement of the use of public management mechanisms in the field of CP are substantiated, which are still in the initial stage.

It is established that in the present conditions the leading normative legal act in this sphere is the Code of Civil Protection, which regulates relations related to the protection of the population, territories, environment and property from emergencies, responding to them, functioning of the unified state system of civil protection. The Code eliminates contradictions and duplication of legislation, the separation of powers and functions of central and local executive bodies, economic entities, and defines in a single legislative act the basis of state policy in the field of civil protection, but today it needs to be changed and updated.

**Key words:** public and public administration, civil defense, legal mechanisms, public relations, governance and risks.

**Постановка проблеми.** Провідним і своєчасним питанням в нашій країні є реальне вдосконалення системи цивільного захисту, попередження надзвичайних ситуацій і зниження масштабів матеріальних, соціальних та інших втрат від військових і інших дій на території України. Сьогодні, після активної фази військової агресії на землях України стало зрозумілим, що потребують оновлення організаційно-правові механізми публічного управління та адміністрування в сфері цивільної безпеки, зокрема за допомогою вчасного та дієвого використання новітніх організаційних і правих засобів їх розвитку та вдосконалення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед вітчизняних і зарубіжних вчених, що зробили значний внесок у розв’язання проблем безпеки, слід відзначити В.П. Горбуліна, С.І. Пірожкова, Г.Г. Почепцова, Г.Г. Малинецького, В.І. Ярочкіна. Разом з тим дослідження в яких комплексно розглядались науково-теоретичні засади організаційно-правового забезпечення чи механізмів публічного управління, категорії чи відносини в сфері цивільного захисту, практично відсутні.

В контексті статті існують теоретичні дослідження, групи вчених – П. Волянський, В. Воротін, С. Домбровська, Є. Романенко, В. Садковий та ін.,

які справедливо роблять висновок, що сучасна ситуація в сфері цивільного захисту потребує оновлення законодавчого забезпечення та аналізу вже діючих нормативних актів в частині їх оновлення та модернізації [1].

#### **Виклад основного матеріалу.**

Напрями розвитку цивільного захисту в сучасних безпекових умовах України та організаційно-правовий механізм публічного (державного) управління в цій сфері відіграє значну роль, зокрема, стосовно попередження загроз і ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. Такій підхід до формування дієвої системи цивільного захисту потребує вдосконалення за наступними напрямами:

- підвищення рівня стійкості функціонування економічних об'єктів у випадках настання та розвитку надзвичайних ситуацій;
- забезпечення профілактики наслідків щодо надзвичайних ситуацій та усунення їх негативних наслідків з матеріально-технічної й фінансової точки зору;
- розробка державної політики в сфері цивільного захисту відносно забезпечення функціонування національної системи з профілактики та реагування на випадки виникнення надзвичайних ситуацій;
- підвищення безпеки громадян і довкілля, профілактика настання та виникнення ситуацій надзвичайного характеру;
- формування державного нагляду та контролю за реалізацією заходів щодо підтримки безпеки громадян від випадків настання та розвитку надзвичайних ситуацій [2].

За сучасних умов господарювання функції та роль законодавчих (органі-

заційно-правових) механізмів публічного управління щодо профілактичної практики усунення надзвичайних ситуацій та мінімізування їх наслідків є визначальною. Ці механізми та притаманні їм інструменти дозволяють:

- здійснити розподіл професійного збору й обробки повної інформації з різних рівнів публічного управління надзвичайними ситуаціями;
- оптимізувати підходи до побудови дієвої системи підтримки прийняття рішень і узгодження її з системою відповідальності за недотримання нормативно встановлених алгоритмів дій.;
- модернізувати взаємозв'язок суб'єктів експертної оцінки з діями посадовців, до повноважень яких входить державне управління у сфері цивільного захисту;
- визначити рівень і межі вільного (відкритого) пошуку інформації щодо прийняття посадовою особою рішень стосовно державного управління в сфері цивільного захисту;
- розмежувати функції, права й обов'язки представників державного управління стосовно означеної сфери цивільного захисту;
- здійснити раціональне встановлення часового навантаження, потрібного для впровадження державно-управлінських (публічних) функцій стосовно цивільного захисту [3].

На нашу думку, перш ніж безпосередньо розглядати організаційно-правовий механізм державного управління в сфері цивільного захисту, зокрема, стосовно розвитку всієї системи захисту від ризиків настання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, доцільно розглянути парадигму чи дефініцію правового забез-

печення самої системи публічного управління процесу.

Так, визначення правового (організаційно-правового) забезпечення управління уперше було зафіксоване в управлінській науці стосовно математичних і кібернетичних систем, які включали людину в свій склад як частину автоматизованої системи управління. А вже пізніше було надано визначення організаційно-правового забезпечення управління як засобу управління відносно визначеної суспільної сфери відносин, зокрема в сфері розвитку цивільного захисту в сучасних безпекових умовах.

Фактично є можливість визначити законодавче забезпечення управління в якості формування та підтримки основних характеристик організаційно-функціонального спрямування, які притаманні управлінським системам, через здійснення упорядкованого впливу всіх наявних законодавчо-нормативних засобів. Цей процес включає розробку, обговорення та прийняття таких нормативних документів.

У цілому, система правового забезпечення публічного (державного) управління надзвичайними ситуаціями, зокрема, загрозами та ризиками їх настання та розвитку, складається з сукупності законів і затверджених підзаконних нормативно-правових актів, які формують необхідне правове поле для забезпечення діяльності органів держави і життєзабезпечення населення в умовах настання та розвитку систем захисту від надзвичайних ситуацій [4].

У цілому, на нинішньому етапі розвитку національної господарської системи нормативно-правову базу сучасного державного управління з пи-

тань профілактики настання та навидь певних ознак надзвичайних ситуацій складають закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України тощо.

Зокрема, перелік законів України є наступні:

- Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI;
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кодексу цивільного захисту» від 02.10.2012 № 5404-VI;
- Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 № 1645-III;
- Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13.07.2000 № 1908-III;
- Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18.01.2001 № 2245-III;
- Закон України «Про перевезення небезпечних вантажів» від 06.04.2000 № 1644-III;
- Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII;
- Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 № 1550-III;
- Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991 № 791a-XII.

За умов розвитку України та оновлення процесів регулювання заходами профілактики надзвичайних ситуацій та дій у випадки їх настання та загроз їх розвитку здійснюється з урахуванням чіткого алгоритму та комплексно з правової точки зору. Переважно по-

дібне управління та регулювання забезпечується та концентрується на галузях адміністративного, екологічного та трудового права.

Вважаємо завданням галузі науки державне управління, за необхідне, здійснити ретельний аналіз і моніторинг сучасних особливостей правової еволюції вітчизняного законодавства стосовно сфери цивільного захисту. Про це йшла мова на XXI Всеукраїнській науково-практичній конференції (за міжнародною участю) «Розвиток цивільного захисту в сучасних безпекових умовах» 8 жовтня 2019 року в м. Києві, де автори приймали участь у якості організаторів і учасників форуму.

Відзначимо, що в процесі вирішення проблеми підтримки та забезпечення безпеки суспільних відносин і громадян з організаційно-правової точки зору провідні країни світу поступово вдосконалювали власне законодавство відносно надзвичайних ситуацій – від розробки та прийняття законодавства, що регулювали дії в умовах настання та розвитку конкретних випадків небезпек до ухвалення окремих законів, що регламентували загальні концептуальні дії.

Протягом останніх років в Україні було проведено багато заходів і зібрань, які були спрямовані на вдосконалення ідеології (концепції) державного управління в умовах надзвичайних ситуацій в контексті її відкритості та публічності. Подібні заходи зумовлені тим, що питання безпеки та захисту населення, а також економічних і культурних об'єктів від настання та розвитку надзвичайних ситуацій нині сприймаються як складова державної безпеки з визнанням

пріоритету саме цивільного захисту населення та територій від різнохарактерних загроз, що можуть виникнути протягом тривалого часу розвитку господарської системи, на відміну від вирішення проблем цивільної оборони, орієнтованої саме на воєнний час. Так, на нинішньому етапі розвитку економіки України, здійснюється пошук раціональної управлінської моделі забезпечення цивільного захисту з урахуванням дієвого та функціонального принципу реагування з боку держави на випадки настання та розвитку надзвичайних ситуацій замість використання звичайного галузевого принципу, який використовувалася раніше в цій системі.

Відзначимо, що сучасне формування системи державного цивільного захисту в Україні супроводжувався наявністю суттєвої кількості колізій законодавства, орієнтованого на регулювання надзвичайних ситуацій, а також фактичного функціонування децентралізованої системи прогнозування, профілактики, виявлення та нейтралізації надзвичайних ситуацій на державному рівні.

У цьому контексті необхідно звернути увагу на прийняття ще в 2012 році Кодексу цивільного захисту, який нормативно регулює суспільні відносини, пов'язані з захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів публічної влади, органів місцевого самоврядування, права й обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства,

підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності.

Прийняття Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI в цілому сформувало напрями діяльності та забезпечило низку таких переваг національної системи розвитку цивільного захисту в сучасних безпекових умовах:

- усунення дублюючих управлінських функцій органів публічної влади.

- уніфікація термінологічної бази нормативно-правових актів стосовно цивільного захисту;

- кодифікація законодавства, що регулювало надзвичайні ситуації;

Безперечно вважаємо, що потребує постійного оновлення та аналізу регуляторного впливу нормативно-правового забезпечення щодо державного управління надзвичайними ситуаціями, зокрема, в сфері їх застосування в частині удосконалення виконання завдань з протидії загрозам національній безпеці у сфері цивільного захисту в сучасних безпекових умовах.

Відзначимо, що організаційно-правові норми у цій сфері до прийняття Кодексу регулювали близько 10 законів України, при цьому частина з них втратила свою актуальність та потребувала скасування. Крім того, деякі закони, зокрема, Закон України «Про Цивільну оборону України» та Закон України «Про правові засади цивільного захисту» дублювали одне одного стосовно термінології [5].

Відповідно, метою прийняття Кодексу цивільного захисту було усунення суперечностей та дублювання законодавства, розмежування повноважень і функцій центральних і місцевих органів виконавчої влади,

суб'єктів господарювання, а також визначення у єдиному законодавчому акті засад державної політики у сфері цивільного захисту.

Важливо, що після введення в дію означеного Кодексу цивільного захисту відбувся перехід на більш дієву систему захисту, зокрема втратили чинність наступні закони:

- Закон України “Про аварійно-рятувальні служби”;

- Закон України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”;

- Закон України “Про правові засади цивільного захисту”.

- Закон України “Про Цивільну оборону України”;

- Закон України “Про пожежну безпеку”;

- Закон України “Про загальну структуру і чисельність військ Цивільної оборони”;

- Закон України “Про війська Цивільної оборони України”;

Проте, як наслідок скасування зазначених Законів України, з'явилася низка питань, пов'язаних із необхідністю корегування та модернізації певних категорій, термінологічного апарату в сфері розвитку цивільного захисту в Україні. Зокрема, у статті 2 «Визначення термінів» Кодексу цивільного захисту України присутне трактування категорій та дефініції «запобігання виникненню надзвичайних ситуацій», яке розглядається у вигляді певного комплексу заходів правового, соціально-економічного, політичного, організаційно-технічного, санітарно-гігієнічного характеру, орієнтованих на регулювання безпеки з техногенної та природної точки зору,



оцінку рівнів можливих ризиків, попереднє реагування на загрозу настання та розвитку надзвичайної ситуації враховуючи інформацію, що надійшла як результат здійснення експертизи, моніторингу, різнохарактерних досліджень і прогнозів відносно вірогідного перебігу подій з метою недопущення їх трансформації у надзвичайну ситуацію або зменшення її можливих наслідків.

Крім того, категорія «ризик» присутня і у визначеннях пожежної та техногенної безпеки. Зокрема, відповідно до Кодексу цивільного захисту України, під пожежною безпекою розуміється відсутність ризиків настання та розвитку та поширення пожеж, що є неприпустимим, та пов'язана з цим реальна можливість нанесення шкоди населенню, довкіллю та матеріальним цінностям.

Відзначимо, що стосується визначення техногенної безпеки, то в цьому контексті розуміється реальна відсутність ризиків для настання та розвитку аварій або катастроф в межах об'єктів, що є потенційно небезпечними, а також стосовно діяльності суб'єктів господарювання, які можуть спричинити їх настання та реальний розвиток. Через техногенну безпеку характеризується рівень захисту місцевого населення та територій від техногенних надзвичайних ситуацій [6].

У цьому контексті необхідно визначити, що в межах діючого організаційно-правового механізму державного управління ризиками та загрозами виникнення надзвичайних ситуацій майже відсутні чіткі затверджені інструкції щодо виконання положень законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів стосовно

попередження цих ризиків, а також відсутній дієвий управлінський механізм щодо контролю профілактики виникнення надзвичайних ситуацій [7]. У цьому випадку необхідно відмітити, що на нинішньому етапі розвитку системи цивільного захисту відсутнє чітке управлінське розмежування повноважень органів публічної влади та місцевого самоврядування щодо здійснення зазначених функцій в сфері цивільного в Україні.

**Висновки.** За умов існуючого законодавчого (організаційно-правового) механізму державного управління розвитком цивільного захисту в сучасних безпекових умовах, ризиків надзвичайних ситуацій відсутні чіткі затверджені алгоритми дій щодо реалізації положень законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів стосовно попередження цих ситуацій і ризиків, а також відсутній дієвий механізм щодо контролю профілактики виникнення надзвичайних ситуацій. В нашій роботі встановлено, що в сучасних умовах розвитку економіки України головним нормативно-правовим документом в цій сфері є Кодекс цивільного захисту, який регулює всі суспільні відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від випадків виникнення надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної національної системи цивільного захисту. Розробка та прийняття означеного Кодексу дозволило усунути прогалини та певне дублювання діючого законодавства, розмежування управлінських повноважень і організаційних функцій центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самовря-

дування, суб'єктів господарювання, а також визначити в єдиному законодавчому акті засади та норми формування державної політики в сфері цивільного захисту.

Сучасний етап розвитку цивільного захисту вимагає подальшого реформування єдиної системи цивільного захисту в сучасних безпекових умовах в частині вдосконалення чинного законодавства, використання досвіду країн-членів щодо розвитку цивільного захисту, застосування новітньої технології реагування на надзвичайні ситуації, зміцнення потенціалу ОТГ (питання децентралізації) у сучасних безпекових питаннях.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Дометрична допомога в умовах надзвичайних ситуацій : практичний посібник / П. Б. Волянський, С. О. Гур'єв, М. Л. Долгий. – Харків. : ФОП Панов А. М., 2016. – 136 с.

2. 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.

3. Кравців С. Я. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки / С. Я. Кравців, О. М. Соболю, А. Г. Коссе // *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління.* – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 336–341.

4. Воротін В. Є., Проданик В.М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України / В.Є. Воротін, В.М. Проданик / *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, 2019. – № 1. – С. 95-102.

5. 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/prevention-web/files/9346\\_Europe.pdf](http://www.unisdr.org/prevention-web/files/9346_Europe.pdf).

6. 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.

7. Федорчак В.В. Механізми державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук спец. 25.00.02 – механізми державного управління / В.В. Федорчак 2018, – Харків, 2018. – 40 с.

#### **REFERENCES:**

1. Volianskyi, P. B., Huriev, S. O., Dolhyi, M. L. (2016). *Domedychna dopomoha v umovakh nadzvychainykh sytuatsii [Pre-medical Emergency Aids]*. Kharkiv: FOP Panov A. M. [in Ukrainian].

2. 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 English].

3. Kravtsiv, S. Ya., Sobol, O. M., Kosse, A. H. (2017). Ryzhuk-orientovanyi pidkhd u derzhavnomu rehuliuvani u sferi tekhnogennoi ta pozhezhnoi bezpeky [Risk-oriented approach in state regulation in the field of technogenic and fire safety]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Serii. Derzhavne upravlinnia – Bulle-*

tin of the National University of Civil Protection of Ukraine. Series: Governance, 1(6), 336-341 [in Ukrainian].

4. Vorotin, V. Ye., Prodanyk, V.M. (2019). Vid rehuliatoroi polityky do derzhavno-pryvatnoho partnerstva v publicnomu sektori Ukrainy [From Regulatory Policy to Public-Private Partnership in the Public Sector of Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1, 95-102 [in Ukrainian].

5. Gaetani, F. Parodi, A., Siccardi, F., Miozzo, D., Trasforini, E. (n.d.). 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](http://www.unisdr.org/preventionweb/files/9346_Europe.pdf). Retrieved from [http://www.unisdr.org/preventionweb/files/9346\\_Europe.pdf](http://www.unisdr.org/preventionweb/files/9346_Europe.pdf) [in English].

6. Vorotin, V. Ye. (2017). Modernizatsiia sfery osvity ta nauky yak objekta 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].

7. Fedorchak, V.V. (2018). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia ryzykamy vynykennia nadzvychainykh sytuatsii v Ukraini [Mechanisms of State Risk Management of Emergencies in Ukraine]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].

*Сидоренко Наталя Олегівна, кандидат наук з державного управління, докторант кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України, м. Київ, вул. Нововокзальна, 17, тел. +380502114696, e-mail: sidnat@ukr.net*

ORCID: 0000-0001-8734-9704

---

## МЕТОДИКА МОНІТОРИНГУ РОБОТИ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: АНАЛІЗ ТА ПОДАЛЬШІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ

**Анотація:** У статті проаналізовано критерії оцінки організації та діяльності центрів надання адміністративних послуг, що застосовуються експертами, представниками громадськості для моніторингу суб'єктів надання адміністративних послуг в Україні починаючи із 2014 року. Констатовано, що існуюча методика на протязі п'яти років доопрацьовувалася та доповнювалася під впливом змін, що відбувалися в зовнішньому середовищі. Будучи інструментом для незалежного оцінювання роботи суб'єктів надання адміністративних послуг, методика, що аналізується є доволі універсальною та сучасною, але може бути удосконалена за рахунок певних критеріїв, які наразі невраховані. Обґрунтовано необхідність подальшого дослідження удосконалення існуючої методики у напрямку її більш прикладного застосування на місцевому рівні, особливо в умовах децентралізації. Розкрито аспекти, актуальність яких особливо важлива для новостворених об'єднаних територіальних громад які розпочали самостійно або в рамках співробітництва з міжнародними програмами технічної допомоги створювати центри надання адміністративних послуг на локальному рівні. Зроблено висновки та надано конкретні пропозиції щодо підвищення ефективності організації, забезпечення діяльності та методологічного оцінювання сфери надання адміністративних послуг в громадах. Запропоновано напрями подальшого удосконалення чинного законодавства щодо формулювання понятійного апарату при визначенні категорій: спільний ЦНАП, міськрайонний або селищно-районний ЦНАП, мобільний ЦНАП, віддалене робоче місце, а також розробки законодавчих механізмів щодо регулювання діяльності нових моделей та форм реформування системи надання адміністративних послуг у сучасних умовах, у т.ч. із використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, центр надання адміністративних послуг, суб'єкти надання адміністративних послуг, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, публічне управління.

## **METHODOLOGY FOR MONITORING THE WORK OF THE ADMINISTRATIVE SERVICE CENTERS: ANALYSIS AND FURTHER AREAS OF IMPROVEMENT**

**Abstract:** The article deals with the analysis of the criteria for evaluating the organization and work of administrative service centers. The methodology used by experts and members of the public to monitor of the administrative service in Ukraine since 2014. The existing methodology has been refined and supplemented for five years under the influence of changes occurring in the external environment. As a tool for independent evaluation of the administrative service providers, the methodology being analyzed is rather universal and up-to-date, but can be refined by certain criteria that are not yet taken into account.

The necessity of further investigation of the improvement of the existing methodology towards its more applied application at the local level, especially in the conditions of decentralization are substantiated. Actual aspects with important for the amalgamated hromadas, which have made the administrative service centers (ASC) at the local level, independently or in cooperation with international technical assistance programs, have been revealed. Conclusions have been made and proposals have been done to improve the efficiency of the organization, to ensure its activities and to methodologically evaluate the area of administrative services in communities. The directions of further improvement of the current legislation on the formulation of the conceptual apparatus in the definition of categories are proposed: common ASCs, town-district or settlement-district ASCs, mobile ASC, remote workplace, as well as development of legislative mechanisms to regulate the activity of new models and forms of the administrative reform of the services conditions, including using of the information and communication technologies.

**Keywords:** administrative services, administrative services center, entities providing administrative services, local state administrations, local self-government bodies, amalgamated hromadas, public administration.

**Постановка проблеми.** Одним з пріоритетів реформування сфери публічного управління України визначено модернізацію системи надання адміністративних послуг (далі – адмін-послуг). Українським Урядом затверджена відповідна стратегія, яка визначає курс на формування правової соціальної держави, де невід’ємним

елементом механізму соціально-правового захисту населення є формування системи публічного управління, орієнтованої на клієнтів (споживачів публічних послуг). Особливу актуальність й соціальну значимість набувають питання, що пов’язані з підвищенням ефективності діяльності органів державної виконавчої влади та міс-

цевого самоврядування з надання публічних послуг. В реформуванні системи адміністративних послуг України особливого значення набувають програми міжнародної технічної допомоги (далі – МТД), які активно підтримують не тільки інституційне створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), а й надають українським громадам експертну допомогу, забезпечують навчання персоналу та фізичну підтримку. Відповідні програми МТД підтримують реалізацію концепції створення «сервісної» держави, що вимагає від української системи публічного управління кардинального перегляду відносин у внутрішній системі управлінського апарату, взаємовідносин з юридичними та фізичними особами, запровадження сучасних стандартів управління, активного використання електронних сервісів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика організації, модернізації та функціонування ЦНАП, а також реформування системи надання адміністративних послуг розглядалась у працях таких українських науковців як: О.В. Берданової, В.М. Вакуленка, М.Д. Василенко, О.В. Галацан [1], О.В. Карпенка [2], І.Б. Коліушка [3; 4], В.П. Тимошука [3; 4; 5; 6], які досліджували різноманітні аспекти сфери адміністративних послуг, переважно у напрямі нормативно-правового забезпечення. Однак, як впливає з проведеного огляду наукових джерел, питання реформування сфери надання адміністративних послуг в умовах децентралізації та організації діяльності сучасних ЦНАП в об'єднаних територіальних громадах (далі – ОТГ) є малодослідженим.

**Метою дослідження** є аналіз існуючих методичних підходів, що використовуються експертами та громадськістю для проведення моніторингу й оцінювання діяльності ЦНАП і визначення напрямів удосконалення методичного забезпечення в цій сфері, за допомогою яких можна створювати сучасні належні ЦНАП в ОТГ.

**Виклад основного матеріалу.** Для моніторингу та оцінювання діяльності ЦНАП більшість експертів використовують «Методику моніторингу Центрів надання адміністративних послуг» (далі – Методика), що була розроблена та запропонована Центром політико-правових реформ (далі – ЦППР) у 2014 році [4] спільно з партнерами у рамках реалізації проектів: «Підвищення якості адміністративних послуг через посилення впливу громадянського суспільства на публічну політику у цій сфері» (2013 – 2014), за фінансової підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження». Пропонована версія Методики (від 12.04.2016 року) неодноразово доопрацьовувалася на протязі останніх п'яти років в рамках різноманітних проектів Європейського Союзу «ЦНАП як інноваційний інструмент взаємодії влади та громад», Програми ЄС «U-LEAD Компонент 2: (початкова фаза)» та іншими [5, с.116 – 125]. Також згадана Методика була оприлюднена у наступних публікаціях: Практичний посібник «Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг», який було підготовлено в рамках діяльності Проекту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС), який впроваджує Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової



підтримки Міністерства міжнародних справ Канади [7, с. 34 – 39]; Збірник матеріалів Центру політико-правових реформ «Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування» [3, с. 74 – 85];

Але принциповим залишалось максимальна кількість балів (1000), що може отримати ЦНАП при відповідному оцінюванні.

Наразі більш актуальна удосконалена версія цієї методики видана у посібнику «Як створити ЦНАП в ОТГ – досвід інституційного створення ЦНАП у рамках Програми «U-LEAD з Європою», де комплексно розкриваються питання інституційного створення Центру надання адміністративних послуг на основі кращого українського та європейського досвіду [6, с. 254 – 263].

Проте аналіз запропонованої Методики в ракурсі її практичного застосування для створення ЦНАП виявив наявність певних «відкритих питань», відповіді на які можуть доповнити цілісність відповідного інструменту оцінювання. Зупинимось більш детально на кожному блоку питань вищезгаданої Методики та спробуємо їх розширити і доповнити.

Розділ 1. «Організація роботи» складається з 11 підпунктів, а саме: 1.1. Затверджено перелік адміністративних послуг ЦНАП; 1.2. Повнота (достатність) переліку адмінпослуг для ЦНАП (оцінка експерта); 1.3. Затверджено Положення про ЦНАП; 1.4. Затверджено регламент ЦНАП; 1.5. Затверджено інформаційні картки (далі – ІК) адміністративних послуг (змістовна оцінка експерта якості карток); 1.6. Затверджено технологічні картки (далі – ТК) адміністративних послуг (змістовна

оцінка експерта); 1.7. Прийом суб'єктів звернення щодо послуг органів влади, переданих до компетенції ЦНАП, здійснюється тільки в ЦНАП (це стосується і прийому документів, і видачі результатів, і отримання додаткових документів, інформації); 1.8. Графік роботи ЦНАП; 1.9. Наявність веб-сайту чи веб-сторінки ЦНАП (з передбаченою законом інформацією) (змістовна оцінка експерта); 1.10. Надається консультативна інформація про послуги; 1.11. Заповнення формулярів (заяв) здійснюється виключно персоналом ЦНАП [6].

Проте цей блок питань не містить інформації (інституційна складова оцінки у вигляді відповідних розпорядчих документів) щодо форми ЦНАП: міськрайонний або селищно-районний, чи є територіальні підрозділи і/або віддалені робочі місця, мобільні модулі (автомобіль, чемоданчик); чи передбачено міжмуніципальне співробітництво. На перший погляд, це може виглядати не важливим, але для практичної організації діяльності з будь-яких вищезазначених форм обов'язково виникне потреба підготувати та затвердити додаткові договірні та розпорядчі документи, що мають розробити працівники ЦНАП або спеціалісти програм міжнародної технічної допомоги, які працюють в цій сфері. Наприклад, процедура організації міжмуніципального співробітництва визначається Законом України «Про співробітництво територіальних громад» та може тривати шість місяців [8].

Процедурно питання створення міськрайонного або спільного ЦНАП селищного та районного буде залежати від укладання Меморандумів / договорів між органами місцевої влади (ОТГ

та РДА) «Про співробітництво». Після укладання відповідних договорів, їх необхідно затвердити рішеннями районних рад, а в окремих випадках, ще нотаріально (наприклад, передача комунального майна в довгострокову оренду громаді під створення ЦНАП на 10 або більше років). У будь-якому випадку підготовка спільних проектів рішень, їх погодження та затвердження також може затягнутися на період від кількох місяців й більше (залежить від зацікавленості сторін-учасниць переговорного процесу).

У Розділ 2. «Місцезнаходження ЦНАП, вимоги до приміщення та його облаштування, інші зручності» наведені наступні підпункти: 2.1. Основний офіс – територіальна доступність; 2.2. Відкрито територіальні філії – якщо так, то їх кількість; 2.3. 1-ий та (за потреби) – додатково 2-ий поверх; 2.4. Організація робочого простору (“відкритий простір” / некабінетна система; 2.5. Зонування приміщення (сектори інформування та очікування; сектор обслуговування); 2.6. Достатність площі (для робочих місць, для відвідувачів); 2.7. Достатність облаштування (меблі, сервери, комп’ютери, локальна мережа, оптоволоконна лінія тощо – оцінюється представником ЦНАП, а також змістовна оцінка експерта); 2.8. Наявність інформаційно-консультаційного пункту / реєстрації (важливо для ЦНАП великих міст / районів з населенням більше 100 тис.); 2.9. Наявні стенди з необхідною інформацією про послуги відповідно до закону: інформаційні картки, зразки заповнення документів (змістовна оцінка експерта); 2.10. Є друкована продукція про послуги (буклети тощо); 2.11. Наявні інформаційні кіос-

ки (термінали) з можливістю ознайомлення з інформацією про послуги, які надаються у ЦНАП; 2.12. Встановлена та використовується автоматизована система керування чергою (обов’язково для ЦНАП великих міст / районів); 2.13. Робоче місце, орієнтоване на замовника (2 стільці для відвідувачів, можливість розкласти власні документи тощо); 2.14. Наявні місця для очікування (сидіння, для заповнення документів); 2.15. Кімната особистої гігієни для відвідувачів; 2.16. Умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями; 2.17. Умови для відвідувачів з дітьми (місця для дітей); 2.18. Надаються супутні послуги (оцінюються наявні); 2.19. Наявність місць для паркування транспортних засобів відвідувачів; 2.20. Якість візуалізації (вказівники тощо) [6].

Попри великий перелік підпунктів, що дійсно характеризують комплексність облаштування ЦНАП, на наш погляд, до методики можна додати наступні позиції: наявність протипожежної та охоронної сигналізації; приміщення для розташування архіву; облаштування приміщення ЦНАП системою відеоспостереження. Також необхідно зазначити, що цей підрозділ не враховує вимог ДБН В.2.2-40:2018 «Інклюзивність будівель і споруд», які є обов’язковим до виконання. Ці норми розроблені для створення безбар’єрного простору для всіх категорій людей з інвалідністю: з порушеннями опорно-рухового апарату, зору, слуху, розумової діяльності та інших маломобільних груп: людей похилого віку, вагітних жінок, батьків з дітьми та інших. У них наведені всі необхідні технічні характеристики влаштування елементів безбар’єрності, а також кон-

кретні візуальні приклади, як це потрібно робити. Зокрема, у документі йдеться про влаштування:

- пандусів, спеціальних підйомників та інших засобів доступності для людей з порушеннями опорно-рухового апарату;

- тактильної підлогової плитки, інформаційних таблиць та позначень шрифтом Брайля, інших візуальних елементів і аудіопокажчиків для людей з порушеннями зору;

- дублювання важливої звукової інформації текстами, організації сурдоперекладу, використання систем звукопідсилення для людей з порушеннями слуху та інші важливі зміни.

Практична дія нових ДБН сприятиме створенню універсального громадського простору, доступного для кожного [9 ; 10].

Розділ 3. «Персонал» містить наступні підпункти, за якими проводиться оцінювання, а саме: 3.1. Призначено / визначено керівника ЦНАП; 3.2. Проведено розрахунок кількісних потреб у персоналі (адміністраторах) та затверджено відповідний штатний розпис; 3.3. Призначено персонал / адміністраторів ЦНАП відповідно до штатного розпису; 3.4 Навантаження на одного адміністратора (кількість відвідувачів / суб'єктів звернень протягом дня / в середньому); 3.5. Наявний план підготовки та підвищення кваліфікації персоналу щодо фахової та психологічної підготовки; 3.6. Проводяться заходи з підвищення кваліфікації персоналу (вказати кількість проведених заходів).

На жаль, практика роботи із новоствореними ОТГ свідчить, що не всі ЦНАП мають розроблені та затверджені посадові інструкції працівників.

Тому, наявність підпункту «розроблені та затверджені посадові інструкції працівників ЦНАП», на нашу думку, є необхідним для якісного оцінювання роботи ЦНАП.

Розділ 4. «Робота бек-офісу (організація надання послуг)»; 4.1. Взаємодія органів влади ...; 4.2. Наявний доступ до інформаційних баз даних органів влади, які надають послуги ...; 4.3. Здійснюється контроль стану надання послуги (щодо термінів згідно ТК); 4.4. Є можливість попереднього запису на прийом (телефон / на веб-сайті ЦНАП через Інтернет); 4.5. Заявник інформується про готовність відповіді / результату (телефоном, SMS, інше); 4.6. Час очікування в черзі (середній); 4.7. Своєчасність надання послуг.

На наш погляд, враховуючи, що будь-який ЦНАП на місцевому рівні є структурним підрозділом відповідної РДА або органу місцевого самоврядування на які поширюються норми Законів України «Про запобігання корупції» [11] та «Про звернення громадян» [12] пропонуємо доповнити цей розділ, ще підпунктами, які будуть неупереджено свідчити про дотримання службовцями стандартів надання адмінпослуг. Такими підпунктами можуть стати: «Наявність скарг на якість обслуговування в ЦНАП з боку фізичних та юридичних осіб», а також «Наявність/відсутність порушень норм Закону України «Про запобігання корупції». Враховуючи, що ЦНАП можуть бути утворені у вигляді «робочого органу», на нашу думку, бажано зазначити якою саме посадовою особою органу місцевого самоврядування були зроблені відповідні порушення.

Окрім цього, на нашу думку, розділ 3. «Персонал» також можна доповнити підпунктами «територіальний підрозділ ЦНАП», «віддалені робочі місця» (актуально для ОТГ, що об'єднують багато населених пунктів або мають велику відстань між старостатами та центральною садибою», а також «мобільний ЦНАП».

Також, слід враховувати, що в більшості ЦНАП вже почали створюватися додаткові робочі місця для роботи представників різноманітних служб, наприклад, пенсійного фонду, державного земельного кадастру, державної міграційної служби, центрів зайнятості населення, територіальних сервісних центрів МВС (видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами), комунальних установ та ін. Ці тенденції також слід враховувати при оцінці діяльності ЦНАП, доповнивши Методику відповідними пунктами: «Надання послуг представниками інших суб'єктів надання адміністративних послуг (далі СНАП) та комунальних установ, згідно узгоджених графіків роботи».

Розділ «Додаткова інформація» Методики містить наступні підпункти: 5. Аналіз діяльності; 5.1. Чи проводиться аналіз щодо кількості відвідувачів протягом дня (місяця, кварталу, року), які звертаються (підтверджується документами); 5.2. Чи наявний перелік власних вимог щодо якості надання адмінпослуг; 5.3. Проводиться опитування чи анкетування громадян щодо якості послуг ЦНАП; 5.4. Проводиться щорічний аналіз зауважень і пропозицій щодо якості надання адмінпослуг і вживаються відповідні заходи (підтвердження: звіт, протокол) [6]. На наш погляд, у цьому розділі доречно відобразити інформацію щодо врахування гендерного аспекту в діяль-

ності ЦНАП, а також роботи з інформування та залучення населення.

Розділ 6. «Вартість створення ЦНАП та його матеріально-технічного забезпечення» містить такі підпункти: 6.1. Розмір коштів, витрачених на облаштування приміщення ЦНАП (ремонт приміщення, вартість меблів тощо); 6.2. Розмір коштів, витрачених на придбання технічного обладнання (наприклад, комп'ютерів, інформаційних терміналів, автоматизованої системи керування чергою тощо, а також вартість програмного забезпечення); 6.3. Вартість щомісячного забезпечення роботи ЦНАП (витрати на комунальні послуги, витратні матеріали, заробітну плату персоналу тощо); 6.4. інше [6]. Цей розділ не містить балів для загального оцінювання, але ми вважаємо, що враховуючи сучасні тенденції, коли різні програми МТД та державні програми і фонди суттєво підтримують громади в створенні ЦНАП, цей розділ доцільно доповнити підпунктами, які зможуть відобразити подібну інформацію.

Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити наступні висновки:

По-перше, запропонована Методика, що активно використовується для оцінювання діяльності ЦНАП є досить комплексною. Проте, майже кожен розділ наразі потребує доповнень, що мають відобразити сучасні тенденції та вже наявні результати впровадження реформи публічного управління, децентралізації у сфері надання адміністративних послуг, а саме: доступності маломобільних груп громадян, гендерноорієнтовного підходу, інформування та залучення населення.

По-друге, суб'єктам надання адміністративних послуг, зокрема, РДА та

органам місцевого самоврядування доцільно використовувати зазначену Методику при складанні місцевих цільових програм з розвитку системи надання адміністративних послуг та створення ЦНАП на місцевому рівні, при цьому необхідно враховувати особливості діяльності кожного окремого ЦНАП: спільний з РДА, або тільки ОТГ; структурний підрозділ чи «робочий орган»; наявність територіальних підрозділів, віддалених робочих місць, мобільних одиниць.

По-третє, оновлена Методика має враховувати складний механізм взаємодії та співпраці представників різних органів виконавчої влади, СНАП, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, державних фондів при наданні послуг фізичним та юридичним особам через ЦНАП.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / О.В. Берданова, В.М. Вакуленко, М.Д. Василенко, О.В. Галацан та ін.; за ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород: Патент. – 2003. – 192 с.

2. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади / О.В. Карпенко – Київ: АМУ, 2014. – 408 с.

3. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : збірник матеріалів / В. П. Тимошук, Н. Л. Добрянська, О. В. Курінний, Є. О. Школьний та ін. ; заг. ред. Тимошука В. П., Курінного О. В. – Київ, 2015. – 428 с.

4. Центр політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua).

5. Створення центрів надання адміністративних послуг в ОТГ. Збірник методичних матеріалів Програми ЄС «U-LEAD Компонент 2: (початкова фаза)» (робоча версія Збірника від 22.05.2017) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Stvorennnya\\_CNAP\\_v\\_OTG\\_versiya\\_19.06.2017.pdf](https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Stvorennnya_CNAP_v_OTG_versiya_19.06.2017.pdf).

6. Як створити ЦНАП в ОТГ – досвід інституційного створення ЦНАП у рамках Програми «U-LEAD з Європою». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/resume\\_A4\\_TSNAPE\\_for-web.pdf](https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/resume_A4_TSNAPE_for-web.pdf).

7. Бригілевич І. Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг : практичний посібник [Електронний ресурс] / І. Бригілевич, І. Лепьошкін – Київ, 2017. – 40 с. – Режим доступу: [https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Posibnik\\_CNAP.pdf](https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Posibnik_CNAP.pdf)

8. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

9. Інклюзивність будівель і споруд : ДБН В.2.2-40:2018 [введено в дію наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 327 від 30.11.2018 р.] / Сайт Державні будівельні норми України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn\\_v\\_2\\_2\\_40/1-1-0-1832](https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn_v_2_2_40/1-1-0-1832).

10. Про затвердження Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2017 р. № 257 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/nras/249919852>.

11. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

12. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВРР.



[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.

## REFERENCES:

1. Berdanova, O., Vakulenko, V., Vasilenko, M. & Galacan, O. et al (2003). *Rozvytok partnerstva mizh mistsevoju vladoyu ta nederzhavnym sektorom u sferi nadannya hromads'kykh posluh [Development of partnerships between local authorities and the non-governmental sector in public service delivery]*. Yu. P. Lebedinsky (Ed.). Uzhgorod: Patent [in Ukrainian].

2. Karpenko, O.V. (2014). *Upravlinski posluhy v Ukraini: mekhanizmy nadannia orhanamy vlady [Administrative services in Ukraine: mechanisms of government]*. Kyiv: AMU [in Ukrainian].

3. Tymoshchuk, V. P., Dobryanska, N. L., Kurinnyi, O. V. & Shkolnyi, E. O. et al. (2015). *Administratyvni posluhy : stan i perspektyvy reformuvannya [Administrative Services: State and Prospects for Reforming]*. V. P. Tymoshchuk, O. V. Kurinnyi (Ed.). Kyiv [in Ukrainian].

4. Tsentr polityko-pravovyh reform [Ukrainian experts – recommendations about administrative services in Ukraine & methodology of the ASC monitoring]. <https://pravo.org.ua>. Retrieved from: [www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua) [in Ukrainian].

5. Stvorennya tsestriv nadannya administratyvnyh posluh v OTG. Zbirnyk metodychnykh materialiv Prohramy EC “U-LEAD Komponent 2: (pochatkova faza)” (versiya 19.06.2017) [EU Program U-LEAD Component 2 “Improving the quality of administrative services to the population”]. <https://old.decentralization.gov.ua>. Retrieved from: [https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Stvorennya\\_CNAP\\_v\\_OTG\\_versiya\\_19.06.2017.pdf](https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Stvorennya_CNAP_v_OTG_versiya_19.06.2017.pdf) [in Ukrainian].

6. Yak stvoryty CNAP v OTG dosvid instytutysijnogo stvorennya CNAP u ramkah Prohramy “U-LEAD z Evropoyu” [Ukrainian experts – recommendations about institu-

tional & physical support of the ASC creation in Ukraine]. <https://tsnap.ulead.org.ua>. Retrieved from: [https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/resume\\_A4\\_TSNAP\\_for-web.pdf](https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/resume_A4_TSNAP_for-web.pdf) [in Ukrainian].

7. Brugilevych, I. & Lepeshkin, I. (2017). *Diyalnist TSNAP ta otsinka yakosti nadannya administratyvnyh posluh [CNAP activities and evaluation of the quality of administrative services]*. Kyiv [in Ukrainian].

8. Zakon Ukrayiny vid 17 chervnya 2014 r. № 1508-VII «Pro spivrobotnytstvo terytorialnyh hromad» [On cooperation between local self-government bodies (procedures) : Law of the Verkhovna Rada Ukraine of June 17, 2014 № 1508-VII]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> [in Ukrainian].

9. Inklyuzyvnist' budivel' i sporud [The inclusivity of buildings and structures] (2018). *DBN B.2.2-40: 2018 from 30th November 2008*. <https://dbn.co.ua>. Retrieved from [https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn\\_v\\_2\\_2\\_40/1-1-0-1832](https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn_v_2_2_40/1-1-0-1832) [in Ukrainian].

10. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 12 kvitnya 2017 r. № 257 «Pro zatverdzhennya poryadku provedennya obstezhennya pryinyatyh v ekspluatatsiu obektiv budivnytstva» [On approval of the Procedure for inspection of the approved construction & building objects : Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 12, 2017 N 257]. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249919852>. [in Ukrainian].

11. Zakon Ukrayiny vid 14 zhovtnya 2014 r. № 1700-VII «Pro zapobigannya koruptsii» [Anti-corruption legislation: Law of the Verkhovna Rada Ukraine of October 14, 2014 N 1700-VII]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [in Ukrainian].

12. Zakon Ukrayiny vid 02 zhovtnya 1996 r. № 393/96-VR «Pro zvernennya hromadyan» [On appeals of citizens to the authorities and local self-government (procedures) : Law of the Verkhovna Rada Ukraine of October 02, 1996 N 393/96-VR]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр> [in Ukrainian].



# РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

УДК: 342.7 (477)

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4\(6\)-139-149](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4(6)-139-149)

*Войтенко Надія Юріївна, аспірант кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ, Національна академія внутрішніх справ, 03035, м. Київ, пл. Солом'янська, 1, тел.: 38 (067) 9674828, e-mail: nikta1980@ukr.net*

ORCID: 0000000242828872

---

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ

**Анотація:** Стаття присвячена комплексному дослідженню нормативно-правового закріплення та реалізації виборчого права громадян на місцевих виборах. Увагу приділено розвитку та становленню виборчого права на місцевих виборах відповідно до нормативно-правової бази України, яка врегульовує реалізацію виборчого права на місцевому рівні.

У статті проаналізовані основні етапи становлення інституту виборчого права на місцевих виборах в контексті їх нормативно-правового закріплення, що дало змогу констатувати, що задля проведення виборів на території держави, які б відповідали демократичним засадам та вимогам, які закріплені в Конституції України, Законах України та міжнародних договорах, кожен з учасників виборчого процесу повинен дотримуватись норм виборчого законодавства, яке в свою чергу повинно бути прозорим та зрозумілим для всіх суб'єктів конституційно-правових відносин.

На підставі аналізу Законів України, які врегульовували реалізацію виборчого права громадян на місцевих виборах, на протязі років незалежності України до сьогодні, визначено, що суттєвих змін в виборчому законодавстві, щодо реалізації виборчих прав громадян на місцевому рівні не відбувалося. Зміни в виборчому законодавстві стосувались лише деяких процедурних питань, а також зміни виборчої системи в Україні в цілому, що все ж таки дає підстави стверджувати, що періодичне оновлення виборчого законодавства свідчить про наполегливу працю законодавця в удосконаленні положень, які б відповідали Конституції України та міжнародним договорам.

В результаті дослідження, доведено, що і з прийняттям довгоочікуваного Виборчого кодексу України, на якому неодноразово наполягали, як законодавці так і в обґрунтованих наукових дослідженнях фахівці з різних галузей права, має як свої позитивні сторони, так і деякі недоліки, що можуть негативно вплинути на місцеві вибори в Україні в 2020 році. Невирішеним залишилось питання, щодо суб'єктів виборчого права, де суб'єкти визначені відповідно до видів виборів в Україні. Також спостерігається відсутність положень які б деталізували механізм захисту виборчих

прав осіб з ознаками інвалідності. Разом із тим, Виборчий кодекс України на противагу попереднім Законам України, які врегульовували виборче право громадян на місцевих виборах, в своїх положеннях закріпив виборче право внутрішньо переміщених осіб, трудових мігрантів за спрощеною процедурою.

Сформульовані висновки, які полягають в тому, що конституційно-правове закріплення виборчих прав громадян на місцевих виборах повинно бути відзеркалено в Законі України, а саме в Виборчому кодексі України, за допомогою положень якого можлива фактична реалізація цього права задля проведення дійсно демократичних виборів на місцевому рівні з урахуванням міжнародного досвіду.

Зазначено, що виборчі права, у тому числі на місцевих виборах, є базовими у контексті міжнародних стандартів щодо захисту прав людини, закріплених на рівні ООН та Ради Європи. Перелік виборчих прав громадян України на місцевих виборах не є вичерпним і тому має відкритий характер й потребує подальших наукових досліджень і відповідних законодавчих новел.

**Ключові слова:** виборче право, місцеві вибори, реалізація виборчого права, виборче законодавство, вибори, виборчі системи.

*Voitenko Nadezhda Yurievna, Postgraduate Student at the Department of Constitutional Law and Human Rights of the National Academy of Internal Affairs, , 03035, Kyiv, Sq. Solomenskaya, 1, Phone: 38 (067) 9674828, e-mail: nikta1980@ukr.net*

*ORCID: 0000000242828872*

---

## LEGISLATIVE CONSOLIDATION AND IMPLEMENTATION OF CITIZENS' SUFFRAGE IN LOCAL ELECTIONS

**Abstract.** The article is devoted to a comprehensive study of the normative-legal fixing and implementation of citizens' suffrage in local elections. The attention is paid to the development and establishment of suffrage in local elections in accordance with the legal framework of Ukraine, which regulates the implementation of suffrage at the local level.

The article analyzes the main stages of the establishment of the electoral law institute in the local elections in the context of their legal fixing, which made it possible to ascertain that in order to hold elections in the territory of the state that would meet the democratic principles and requirements enshrined in the Constitution of Ukraine, the Laws of Ukraine and international treaties, each of the parties to the election process must adhere to the rules of electoral law, which in turn must be transparent and understandable for all subjects of constitutional law in relations.

Based on the analysis of the Laws of Ukraine governing the exercise of the suffrage of citizens at local elections, during the years of Ukraine's independence to date, it was determined that there were no significant changes in the electoral legislation regarding the exercise of the suffrage of citizens at the local level. The changes in the electoral legislation concerned only some procedural issues, as well as changes in the electoral system in Ukraine as a whole, which, however, suggests that periodic updating of the electoral legislation testifies to the legislator's hard work in improving provisions that would be consistent with the Constitution of Ukraine and international treaties.

As a result of the research, it is proved that with the adoption of the long-awaited Electoral Code of Ukraine, which was repeatedly insisted on by both legislators and experts from different branches of law in justified scientific research, it has both its positive aspects and some disadvantages that can negatively affect local elections in Ukraine in 2020. The issue regarding the subjects of suffrage, where the subjects are determined according to the types of elections in Ukraine, remains unresolved. There is also a lack of provisions that would detail the mechanism for protecting the suffrage of persons with disabilities. At the same time, the Electoral Code of Ukraine, in contrast to the previous Laws of Ukraine, which regulated the suffrage of citizens at local elections, enshrined in its provisions the suffrage of internally displaced persons and labor migrants under the simplified procedure.

The conclusions are formulated that the constitutional and legal consolidation of citizens' suffrage in local elections should be reflected in the Law of Ukraine, namely in the Electoral Code of Ukraine, by means of which it is possible to actually exercise this right for truly democratic elections at the local level based on international experience.

It was noted that suffrage, including local elections, is basic in the context of international human rights standards enshrined at the UN and Council of Europe level. The list of suffrage of Ukrainian citizens in local elections is not exhaustive and is therefore open-ended and requires further scientific research and relevant legislative innovations.

**Keywords:** suffrage, local elections, implementation of electoral law, electoral law, elections, electoral systems.

**Постановка проблеми.** З часів набуття незалежності, Україна намагається віднайти своє місце серед країн Європи та інших країн світу. На протязі десятиріч, Україна пройшла великий та нелегкий шлях реформ, перетворень, а також зовнішньої військової агресії, що негативно впливає та гальмує інтеграційні процеси в Україні. Серед спектру проведених реформ, таких, як конституційна, адміністративна, муніципальна, судова, реформа правоохоронних органів і т.п., хотілося б акцентувати увагу на актуальних питаннях конституційно-правового закріплення та реалізації виборчого права громадян на місцевих виборах, адже реформа місцевого самоврядування провадиться в Україні з 2014 року, і повинна була б дати позитивні зрушення, не тільки в питаннях децентралізації влади, але й чіткому закріпленні правових та процесуальних норм виборчих прав на місцевих

виборах відповідно до Конституції України та міжнародно-правових стандартів. На протязі всього періоду незалежності України, під впливом державних трансформацій, зміни політичного вектору, проходить практично безперервно виборча реформа, яка стосувалась майже тільки змін виборчої системи в Україні, що свідчить про політичну гру, правила, якої встановлюють політичні сили держави, так як дані реформи зазвичай проходились перед черговими виборами в Україні. Кардинальних змін, щодо конституційно-правових норм у сфері реалізації виборчого права громадян на місцевих виборах не відбувалось. Таким чином, на наш погляд, з урахуванням політичної, економічної кризи, а також військової агресії, анексії АРК, відповідно до аналізу теоретичної та практичної бази досліджень, ми дійшли висновку, про недосконалість Законів України, які в своїх положен-

нях суперечать Конституції України та міжнародно-правовим стандартам у сфері реалізації виборчого права громадян на місцевих виборах.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Питання конституційно-правового закріплення та реалізації виборчого права на місцевих виборах в різних аспектах, досліджували такі науковці, як: Ю. Білоусов, С. Гончаренко, С. Кальченко, С. Ківалов, Ю. Ключковський, М. Козюбра, О. Лавринович, В. М'яловицька, В. Погорілко, М. Рябець, Л. Смокович, М. Ставнійчук, О. Тодика, Б. Футей, К. Грасхоф та інші. Разом із тим вищезазначені питання, з урахуванням актуальності проблематики, потребують тривалого та ґрунтовного наукового дослідження, задля вдосконалення чинного законодавства України в сфері реалізації та нормативно-правовому закріпленні виборчих прав громадян на місцевих виборах.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Аналіз нормативно-правового закріплення та механізмів реалізації виборчого права на місцевих виборах. Запропонувати шляхи удосконалення чинного законодавства у сфері реалізації виборчого права під час місцевих виборів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Рівень розвитку громадянського суспільства є показником демократії, плюралізму, верховенства права в державі. В процесі становлення громадянського суспільства в Україні, яке ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності [1], а також на засадах демократії, постає питання удосконалення виборчого законодавства. Адже за допомогою правових та процесуальних виборчих норм громадянин безпосе-

редньої має вплив на політичне життя суспільства, а в контексті нашого дослідження, реалізує своє виборче право під час місцевих виборів, що є найпоширенішою формою народовладдя в зарубіжних країнах.

В свою чергу, громадянське суспільство можна розглядати як самоорганізовану і саморегульовану сферу публічно-правових відносин у державі, утворювану вільними і рівними індивідами та створеними ними об'єднаннями громадян, які функціонують, формуючи соціальний капітал та здійснюючи контроль за органами державної влади, служать підґрунтям демократії та визначальним чинником у розбудові правової держави. Тобто, громадянське суспільство не може ототожнюватися з якимось одним суб'єктом публічно-правових відносин, оскільки ця категорія позначає передусім систему суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються між множиною їх різнопорядкових учасників [2].

Наразі, відсутність чіткої стратегії державної політики, неспроможність влади забезпечити в ході передвиборчої компанії жорсткої конкуренції, що призводить до лобіювання виборів, і місцеві вибори не є винятком. А відтак, неупереджений, прозорий аналіз чинного законодавства, щодо закріплення та реалізації виборчого права на місцевих виборах є один з методів уникнути в подальшому політичного сепаратизму.

Задля проведення виборів на території держави, які б відповідали демократичним засадам та вимогам, які закріплені в Конституції України, Законах України та міжнародних договорах, кожен з учасників виборчо-

го процесу повинен дотримуватись норм виборчого законодавства, яке в свою чергу повинно бути прозорим та зрозумілим для всіх суб'єктів конституційно-правових відносин. Колізії в законодавстві можуть призвести не тільки до порушення виборчого права громадян, але й до фальсифікації виборів, що негативно впливає по перше на довіру населення до органів державної влади, по друге до фінансових втрат, які тягнуть повторні вибори. Саме тому, найголовнішим завданням законодавця в сфері реалізації та закріплення виборчого права під час місцевих виборів – є чітке конституційно-правове врегулювання змісту, обсягу, засад та процедурних питань виборчого права на місцевих виборах.

Відповідно до ст.69 Конституції України формами безпосередньої демократії є вибори та референдуми [1]. Хотілося б підтримати думку Галус О.О., яка хоча, і підтримує позицію урегульованості інституту виборів в Україні, але все ж таки наголошує на тому, що виборче законодавство України є нестабільним, в якому відбуваються постійні зміни, особливо у виборчій системі та процедурних питаннях. Автор підтримує більшість наукових думок, щодо кодифікації виборчого законодавства, на якому наголошують міжнародні організації, наприклад, Венеціанська комісія, що дало б змогу уникнути колізій в виборчому законодавстві, яке врегульовує питання Президентських, парламентських, так і місцевих виборів [3, с. 3].

Наразі, першим нормативно-правовим актом, за допомогою якого, на теренах вже незалежної України, відбулися перші місцеві вибори був Закон УРСР від 27 жовтня 1989 року «Про ви-

бори депутатів місцевих рад народних депутатів Української РСР» [4], який закріплював за громадянами загальне рівне виборче право під час місцевих виборів, що відображено в чинній Конституції України. Закон передбачав також заборону будь-якого обмеження виборчих прав громадян, гендерну рівність, гласність та можливість участі у підготовці і проведенні місцевих виборів громадянами, трудовими колективами і громадськими організаціями.

У 1993 році у зв'язку зі зміною виборчої системи в Україні, відбулися і зміни в виборчому законодавстві, щодо місцевих виборів. 24 лютого 1994 році приймається Закон України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад» [5], який в положеннях щодо виборчих прав громадян на місцевих виборах практично не зазнав змін. Позитивним є те, що в законі від 1993 року, як і в його попередника було враховане виборче право військовослужбовців та осіб, які змінили місце свого перебування напередодні місцевих виборів, тим самим норми вищезгаданих законів в цих положеннях не порушують рівного виборчого права громадян на місцевих виборах.

Наступний етап змін в виборчому законодавстві відбувається також під впливом зміни виборчої системи в Україні, і як наслідок прийняттям нового Закону України, «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [6] від 14.01.1998 року, який врегульовував питання виборчого права під час місцевих виборів і в своїх положеннях передбачав мажоритарну систему відносної більшості.

Деякі зміни відбулися в законодавстві, щодо місцевих виборів і в 2004 та 2005 роках, які стосувалися окремих процедурних питань. Разом із тим, законодавець знов ж таки не оминув питань зміни виборчої системи на місцевих виборах, закріплюючи в Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [7] пропорційну систему при виборах депутатів обласних, районних, міських, районних у містах рад, а під час виборів депутатів сільських та селищних рад, сільського та селищного, міського голови передбачалась мажоритарна система відносної більшості.

Нажаль, аналіз двох останніх Законів, щодо проведення місцевих виборів 1998 року та 2004 (зі змінами 2005), дає можливість зробити висновок, про невдалу спробу зміни виборчого законодавства, так, як один практично дублює інший, не деталізуючи виборчих прав громадян. Концептуальна аналогія законів про місцеві вибори, полягає у відсутності положень, які б чітко врегульовували механізми реалізації активного та пасивного виборчого права громадянина під час місцевих виборів. Також, не враховані деякі процедурні питання, які стосуються кожного з видів місцевих виборів. В досліджуваних законах ми також не знаходимо чіткого закріплення кола суб'єктів виборчого процесу, що тягне за собою порушення виборчих прав громадян різних категорій.

10 липня 2010 року практично напередодні проведення місцевих виборів на території України, беручи до уваги практику попередніх років, законодавець приймає Закон України «Про

вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [8], змінюючи пропорційну систему виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів на мажоритарно-пропорційну.

У 2015 році виборче законодавство зазнає змін та доповнень, і як наслідок прийняття нового Закону України «Про місцеві вибори» [9], який був чинним до 01.01.2020 року. Втрату чинності деяких положень вищезгаданого закону передбачена прийняттям в грудні 2019 року Виборчого кодексу України [10].

Прийнятий такий довгоочікуваний Виборчий кодекс України, має свої позитивні сторони, так і деякі недоліки, що можуть негативно вплинути на місцеві вибори в Україні в 2020 році. Позитивним, є те, що в положеннях Виборчого кодексу закріплене виборче право на місцевих виборах внутрішньо переміщених осіб, на противагу попереднім законам про місцеві вибори, а також право участі у виборах трудових мігрантів за допомогою спрощеної процедури, яка передбачає право зміни виборчої адреси, що в свою чергу відповідає загальному виборчому праву громадян України, яке закріплене в Конституції України та міжнародних договорах.

Виборчі права громадян на місцевих виборах виступають істотним елементом правового статусу громадянина і представляють собою закріплені у міжнародно-правових актах та актах національного законодавства конституційні та похідні від них юридичні можливості повнолітніх громадян держави брати участь у місцевому само-



врядуванні та вирішенні питань місцевого значення за допомогою обрання своїх представників на підставі індивідуального волевиявлення, а також за допомогою здійснення пов'язаних з таким обранням інших процесуальних дій, які реалізуються під час призначення, підготовки, проведення та встановлення результатів голосування, а також у міжвиборчий період. Варто додати, що вітчизняні новели останньої виборчої кампанії пов'язані з так званою гендерною квотою, реєстрацією кандидатів за виборчими списками місцевих організацій політичних партій, унесенням до списку виборців внутрішньо переміщених осіб тощо.

Однак, у положеннях Виборчого кодексу відсутні норми, щодо захисту виборчого права людей з ознаками інвалідності, що суперечить принципу рівних умов під час реалізації виборчого права громадянами України. Також, хотілося б наголосити, на певних колізіях в положеннях Виборчого кодексу, які на нашу думку є неприпустимим, і відображають ту розгалуженість норм виборчого законодавства, яке існувало до прийняття зазначеного кодексу. Так, відповідно до п. 5 ст. 14 військовослужбовцям строкової служби надається відпустка задля реалізації свого виборчого права. Натомість п. 7 ст. 7 Кодексу позбавляє права голосу на місцевих виборах військовослужбовців строкової служби, характеризуючи таких осіб, як таких, що не належать до жодної територіальної громади, тим самим законодавець, так би мовити надає громадянам України, а саме військовослужбовцям строкової служби, обмежене виборче право.

Дані положення Виборчого кодексу України суперечать Конституції Укра-

їни, та як ст. 38 Основного Закону закріплює право кожного громадянина України брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1]. Адже вибори є формою безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими та державними справами, зокрема направлені на формування представницьких органів місцевого самоврядування та державної влади. Вибори на місцевому рівні в Україні відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, що гарантується Конституцією України.

В цілому, інститут реєстрації в Україні обмежує виборчі права на місцеве самоврядування саме жителів громади, які не мають реєстрації і постійно проживають на території громади без реєстрації, найбільш гостро це питання стояло щодо вимушених переселенців. Громадяни України мають самостійно визначати, до якої громади вони себе відносять і закріпити це на законодавчому рівні. В Україні під час виборчого процесу постійно виникають спірні питання щодо голосування переселенців, студентів, військовослужбовців, курсантів, та ін. щодо використання конституційного права голосувати на місцевих виборах.

Питання, обмеження виборчого права на місцевих виборах стосуються також і осіб, які перебувають в місцях позбавлення волі. Так, п. 7 ст. 7 Виборчого кодексу України, законодавець позбавляє виборчого права осіб, які перебувають в місцях позбавлення волі, так як вони вважаються такими, що не належать до жодної територі-

альної громади. Разом із тим, п. 2 ст. 7 цього ж кодексу, закріплює обмеження виборчого права тільки щодо громадян, які визнані судом недієздатними. Норми п. 2 ст. 7 є конституційно-правовою нормою, яка визначена в Основному Законі держави. Таким чином, п. 7 ст. 7 Виборчого кодексу України вважаємо таким, що не відповідає Конституції України, а саме ст. 70, і є нелегітимним, так як позбавляє конституційного права громадян України обирати під час місцевих виборів.

Засуджені особи, відповідно до чинного законодавства обмежені в деяких правах, наприклад, в праві вільного пересування, але ж вони не позбавлені громадянства України, що юридично дає підстави ставити під сумнів не тільки положення попередніх Законів України, які врегулювали питання місцевих виборів, але й чинного Виборчого кодексу України.

Досить гостро стоїть питання голосування громадян України, які перебувають за межами України, а їх вже мільйони. Україні слід опрацювати досвід проведення місцевих виборів в країнах ЄС і удосконалити законодавство в частині реалізації прав жителів територіальної громади на місцевих виборах.

Розвиток місцевої демократії в Україні вимагає переосмислення конституційно-правового закріплення виборчих прав громадян та їх реалізації. Конституція України від 28 червня 1996 року гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування. Конституційне положення закріпило можливість реалізувати право жителів громади на участь в управлінні справами місцевого значення через

отримання мандату депутата місцевої ради, сільського, селищного, міського голови чи старости [11, с. 246].

Суспільство для підтримки свого ефективного функціонування, постійного відтворення та задоволення прагнень та інтересів кожного члена суспільства повинно певним чином структуруватися та самоорганізовуватися. Варто зазначити, що вибори є формою безпосереднього народовладдя, яке здійснюється в умовах демократичного суспільства та правової держави в порядку, передбаченому законодавством України. Вибори на місцевому рівні мають свою специфіку, яка пов'язана з тим колом питань, які вирішуються органами місцевого самоврядування. Саме тому, цю діяльність може здійснювати не кожен її представник, а тільки той, хто, по-перше, відповідає нормативним вимогам, які висуваються до кандидатів; по-друге, має необхідні знання і кваліфікацію, а також довіру жителів територіальної громади.

Слід акцентувати увагу, що перелік виборчих прав громадян на місцевих виборах є достатньо широким, тому він охоплює не тільки гарантовану Конституцією України можливість обирати та бути обраним, але й цілу низку взаємопов'язаних між собою політичних, особистих, соціально-економічних та інших прав. Цілісність системи основних прав і свобод людини та громадянина полягає в тому, що всі права і свободи тісно пов'язані між собою, і втрата одного права часто тягне втрату інших можливостей обирати міру поведінки. Зокрема, так можна говорити про можливість участі у місцевих виборах тільки за умови, якщо особа є громадянином України,

досягла віку 18 років та яка не визнана судом недієздатною. Вважаємо, що зазначені виборчі цензи потребують додаткового вивчення.

Місцеві вибори є найбільш поширеною формою прямого народовладдя, що застосовується більшістю країн світу. За допомогою місцевих виборів жителі громади обирають своїх представників, наділяє їх мандатом на здійснення відповідних повноважень. Через вибори як демократичну форму обрання представників народу забезпечуються легітимність, стабільність, поступовість і наступність публічної влади. Реалізація конституційних прав громадян брати участь у місцевих виборах є однією з найбільш впливових форм здійснення безпосередньої демократії в Україні, адже результати волевиявлення жителів саме через таку форму мають практичні наслідки, які полягають в обов'язковому виконанні органами місцевого самоврядування волі громадян.

Характеристика суб'єктивних виборчих прав громадян на місцевому рівні як можливої поведінки має практичне значення, оскільки ініціатива в їх здійсненні повинна завжди походити від самої особи. Виборцям гарантується вільне волевиявлення. При цьому, як зазначає О. Лавринович, вибори можна вважати реальним забезпеченням здійснення народовладдя тільки у тому разі, коли вони проводяться відповідно до конституційних засад [12, с. 6]. Ніхто не має права впливати на виборця з метою примушування його до участі або неучасті у виборах. Разом із тим, громадяни володіють владою і зобов'язані її здійснювати в інтересах більшості. Тому конституційну засаду щодо вільних виборів розуміємо як

можливість вільно, без примусу визначити достойних кандидатів і обов'язок здійснити конституційне право їх обрати реалізуючи волевиявлення, а не делегуючи своє право вирішувати іншим. Відповідальність за результат виборів нестиме вся громада, а не учасники виборчого процесу. Тобто від кожного з нас залежить доля виборчого процесу, і чим вище явка виборців, тим більш легітимним буде переможець. Крім того, це сприятиме неможливості здійснення фальсифікацій з якою виборців, що в історії України було підтверджено рішенням судів.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Аналізуючи генезис нормативно-правового закріплення та реалізації виборчого права на місцевих виборах, ми можемо зробити висновок, про постійний та сталий розвиток інституту виборчого права на місцевих виборах. Проведення місцевих виборів і постійні, іноді кардинальні зміни у виборчому законодавстві, свідчить про прагнення українського суспільства до створення демократичної, правової держави, яка посідатиме щільне місце серед інших країн світу.

Конституційно-правове закріплення виборчих прав громадян на місцевих виборах повинно бути відзеркалено в Законі України, а саме в Виборчому кодексі України, за допомогою положень якого можлива фактична реалізація цього права задля проведення дійсно демократичних виборів на місцевому рівні з урахуванням міжнародного досвіду.

Проблемою до сьогодні для науковців та законодавців була не уніфікованість виборчого законодавства, що призводило до суперечностей між положеннями Законів, щодо принци-

пів, строків, суб'єктів виборчого процесу, висування та реєстрації кандидатів, тощо. Наразі прийняття нового Виборчого кодексу України повинно було б вирішити всі актуальні проблеми, щодо реалізації виборчого права. Разом із тим, в чинному Виборчому кодексі України існують деякі суперечності та невизначеності, наприклад, невіршеним залишилось питання, щодо суб'єктів виборчого права, де суб'єкти визначені відповідно до видів виборів в Україні. Також спостерігається відсутність положень які б деталізували механізми захисту виборчих прав осіб з ознаками інвалідності.

Слід зазначити, що виборчі права, у тому числі на місцевих виборах, є базовими у контексті міжнародних стандартів щодо захисту прав людини, закріплених на рівні ООН та Ради Європи. Перелік виборчих прав громадян України на місцевих виборах не є вичерпним і тому має відкритий характер й потребує подальших наукових досліджень і відповідних законодавчих новел.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 54к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.

2. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти. [Електронний ресурс]: Міністерство юстиції України. – Режим доступу: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_20126](https://minjust.gov.ua/m/str_20126)

3. Галус Олена Олександрівна. Форми безпосереднього народовладдя в Україні.- Дисертація канд. юрид. наук: 12.00.02,

Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2012. 210 с.

4. Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР: Закон Української РСР від 27.10.1989 р. №8305-XI [Текст]. ВВР Української РСР. 1989. № 45. Ст.627

5. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад: Закон України від 24.02.1994 р. №3996-XII [Текст]. Відомості Верховної Ради України. 1994. №8. Ст.38

6. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 14.01.1998 р. №14/98-ВР [Текст]. Відомості Верховної Ради України. 1998. №3-4. Ст. 15

7. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 06.04.2004 р. №1667-IV [Текст]. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 30-31. Ст. 382

8. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 р. № 2487-VI [Текст]. Відомості Верховної Ради України. 2010. №35-36. Ст.491

9. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII [Текст]. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 37-38. Ст. 366

10. Виборчий кодекс України: Кодекс України; Закон, Кодекс від 19.12.2019 р. №396-IX [Текст]. Голос України. 2019. №251

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. Лавринович О. В. Виборче законодавство України та проблеми його вдосконалення : автореф. дис. на здобуття наук. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». К., 2001. 16 с.

## REFERENCES:

1. Konstytutsiia Ukrainy : vid 28.06.1996 [Constitution of Ukraine from 28.06.1996]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30. Art. 141 [in Ukrainian].
2. Instytuty hromadianskoho suspilstva ta instytut hromadskykh orhanizatsii v Ukraini: teoretyko-metodolohichni ta normoproektni aspekty [Institutions of civil society and institute of public organizations in Ukraine: theoretical, methodological and norm-design aspects]. (n.d.). *minjust.gov.ua*. Retrieved from [https://minjust.gov.ua/m/str\\_20126](https://minjust.gov.ua/m/str_20126) [in Ukrainian].
3. Halus, O.O. (2012). *Formy bezposerednoho narodovladdia v Ukraini* [Forms of direct democracy in Ukraine]. *Candidate's thesis*. Kyiv: Nats. akad. nauk Ukrainy, In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainiskoi RSR “Pro vybory deputativ mistsevykh Rad narodnykh deputativ Ukrainiskoi RSR” : vid 27.10.1989 r., № 8305-XI [Law of the Ukrainian SSR “On the election of deputies of local Soviets of People’s Deputies of the Ukrainian SSR” from October 27, 1989, № 8305-XI]. (1989). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainiskoi RSR – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukrainian SSR*, 45. Art. 627 [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrainy “Pro vybory deputativ i holiv silskykh, selyshchnykh, raionnykh, miskykh, raionnykh u mistakh, oblasnykh Rad” vid 24.02.1994 r. № 3996-XII [Law of Ukraine “On election of deputies and heads of rural, settlement, rayon, city, rayon in cities, regional councils” from February 24, 1994, № 3996-XII]. (1994). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 8. Art. 38 [in Ukrainian].
6. Zakon Ukrainy “Pro vybory deputativ mistsevykh rad ta silskykh, selyshchnykh, miskykh holiv” : vid 14.01.1998 r. № 14/98-VR [Law of Ukraine “On election of deputies of local councils and village, settlement, city mayors” from 14.01.1998, № 14/98-VR]. (1998). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 3-4. Art. 15 [in Ukrainian].
7. Zakon Ukrainy “Pro vybory deputativ Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym, mistsevykh rad ta silskykh, selyshchnykh, miskykh holiv” : vid 06.04.2004 r. #1667-IV [Law of Ukraine “On the election of deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, local councils and village, settlement, city mayors” from 06.04.2004, № 1667-IV]. (2004). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30-31. Art. 382 [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrainy “Pro vybory deputativ Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym, mistsevykh rad ta silskykh, selyshchnykh, miskykh holiv” : vid 10.07.2010 r., № 2487-VI [Law of Ukraine “On the election of deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, local councils and village, settlement, city mayors” from 10.07.2010, № 2487-VI]. (2010). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 35-36. Art.491 [in Ukrainian].
9. Pro mistsevi vybory: Zakon Ukrainy vid 14.07.2015 r. № 595-VIII [Law of Ukraine “On local elections” from 14.07.2015, № 595-VIII]. (2015). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 37-38. Art. 366 [in Ukrainian].
10. Vyborchyi kodeks Ukrainy: Kodeks Ukrainy : vid 19.12.2019 r., № 396-IX [Electoral Code of Ukraine: Code of Ukraine : from December 19, 2019, № 396-IX]. (2019). *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*, 251 [in Ukrainian].
11. Kalynovskyi, B. V. (2016). *Mistseva publichna vlada v Ukraini: konstytutsiino-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. Lavrynovych, O. V. (2001). *Vyborche zakonodavstvo Ukrainy ta problemy yoho vdoskonalennia* [Electoral legislation of Ukraine and problems of its improvement]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].



*Застрожнікова Ірина Володимирівна, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри убічного управління, адміністрування та права, Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного, місто Мелітополь, проспект Богдана Хмельницького, 18, 0669595893, e-mail: irenazast@gmail.com.*

ORCID: 0000-0002-9988-5288

---

## МЕНЕДЖМЕНТ ОСВІТНІХ МЕРЕЖ ОТГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

**Анотація:** Встановлено, що реформа освіти в Україні узгоджена з реформою децентралізації. Визначено, що в процесі реформи децентралізації громади мають важливе стратегічне завдання – створення менеджменту освіти. Зазначено, що передача фінансових повноважень на місцевий рівень може допомогти Україні відійти від попередньої системи планування та виконання освітньої політики шляхом зменшення розриву між операційним та фінансовим управлінням, а участь місцевої влади та шкіл в процесі прийняття рішень має покращити розподіл бюджетних коштів. В свою чергу, це має призвести до підвищення доступу до якісної освіти, особливо в більш віддалених районах України. Наголошено, що в умовах децентралізації рішення про відкриття та закриття шкіл приймають громади, виходячи із своїх можливостей та потреб, крім того, ніхто крім сільського, селищного або міського голови та його помічників, не знає, де повинна бути школа, де повинен бути дитсадок, яка школа дає якісні знання, а яка не має достатнього ресурсу для надання якісних освітніх послуг і жоден чиновник з облдержадміністрації чи Міністерства освіти не володіє ситуацією краще за них. Відповідно, оптимізація шкільної мережі тільки частково є ініціативою центрального уряду – кожна громада може відмовитись від закриття навіть найменших шкіл, якщо може і хоче їх фінансувати. Фінансовий аспект децентралізації освітньої системи в Україні є основним, адже далеко не всі громади наразі є спроможними. Головною метою ОТГ є скорочення витрат на утримання закладів освіти поряд із покращенням якості освітніх послуг. Для цього в Україні активно триває процес створення опорних шкіл. У статті розглянуто успішні приклади менеджменту освітніх мереж створення в деяких новостворених ОТГ Запорізької області, а саме Приазовської, Гірсівської та Орхівської. В кожній з цих об'єднаних територіальних громад вже створені та успішно функціонують опорні школи. Такі кроки дозволили значно скоротити видатки на утримання закладів освіти. Всі педагоги, які хотіли продовжувати свою трудову діяльність, були працевлаштовані при реформуванні.

**Ключові слова:** децентралізація, менеджмент, об'єднана територіальна громада, освітня мережа, опорна школа.



## MANAGEMENT EDUCATION NETWORKS IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

**Abstract:** The reform of education in Ukraine has been found to be consistent with the reform of decentralization. It is determined that in the process of decentralization reform, communities have an important strategic task – creating education management. It has been stated that the transfer of financial authority to the local level can help Ukraine to move away from the previous system of planning and implementation of educational policy by reducing the gap between operational and financial management, and the involvement of local authorities and schools in the decision-making process should improve the allocation of budgetary resources. In turn, this should lead to increased access to quality education, especially in more remote areas of Ukraine. It is emphasized that in the context of decentralization, the decision to open and close schools is taken by the communities based on their capabilities and needs, and no one except the village, town or city mayor and his assistants knows where the school should be, where the kindergarten should be, which school provides quality knowledge and which does not have sufficient resources to provide quality educational services and no official from the regional state administration or the Ministry of Education has a better situation than them. Accordingly, the optimization of the school network is only partly an initiative of the central government – every community can refuse to close even the smallest schools if it can and wants to finance them. The financial aspect of decentralization of the education system in Ukraine is fundamental, because not all communities are currently capable. The main objective of the CTA is to reduce the costs of maintaining educational institutions along with improving the quality of educational services. For this purpose in Ukraine the process of creation of reference schools is actively proceeding. The article examines successful examples of management of educational networks of creation in some newly created RTGs of Zaporizhzhya region, namely Priazovskaya, Girsivska and Orikhovska. Supportive schools have already been established and are operating successfully in each of these integrated territorial communities. These steps have significantly reduced the cost of maintaining educational institutions. All educators who wanted to continue their work were employed in reforming.

**Keywords:** decentralization, management, united territorial community, educational network, support school.

**Постановка проблеми.** Наразі в Україні триває процес децентралізації влади. В умовах трансформаційних процесів у сфері освіти загострилась проблема децентралізації управління освітньою системою. Нові тенденції реформування системи управління освітою визначають чіткий розподіл повноважень і відповідальності органів управління різних рівнів, забезпечення їхньої взаємодії у процесі переходу на децентралізоване управління системою освіти. Водночас реформаційні процеси в освіті актуалізують пошук дієвих моделей менеджменту, які забезпечували б розвиток освітнього закладу та посилювали б участь і відповідальність учасників управління за результати діяльності освітніх закладів різних типів та структур. В процесі реформи децентралізації об'єднані територіальні громади мають дуже важливе стратегічне завдання – створення ефективної системи менеджменту освітніх мереж. Таким чином, дослідження менеджменту освітніх мереж ОТГ є важливим аспектом впровадження децентралізації в освітню сферу.

#### **Регіональне управління та місцеве самоврядування**

У розвиток дослідження менеджменту освітніх мереж в ОТГ та децентралізації в управлінні освітою в Україні вагомий внесок зробили вчені Л. Я. Бенюк, Л. Гриневич, Н. Тарасенко, Н. Протасова, В.Пальчук, М.С. Пашкевич, М.О. Харченко, В. Луговийта інші. При цьому, їх дослідження в основному мають теоретичний характер та не розглядають конкретних практичних прикладів побудови системи менеджменту в новостворених

об'єднаних територіальних громадах, створення опорних шкіл у них.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Головною метою даного наукового дослідження є вивчення менеджменту освітніх мереж в ОТГ в сучасних умовах децентралізації влади в Україні.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

До 2017 року, шість із десяти жителів України визнавали, що система освіти рухається в неправильному напрямку і таке становище ставить під загрозу майбутнє економічне процвітання та глобальне положення України. Саме тому, у 2017 році була розпочата комплексна реформа освітньої системи України, яка була закріплена прийняттям в 2018 році Закону України «Про освіту».

Він визначив метою освіти всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей, формування цінностей і необхідних для успішної самореалізації компетентностей, виховання відповідальних громадян, які здатні до свідомого суспільного вибору та спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству, збагачення на цій основі інтелектуального, економічного, творчого, культурного потенціалу Українського народу, підвищення освітнього рівня громадян задля забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору.

Реформа освіти була узгоджена з реформою децентралізації.

Децентралізація – це процес, що передбачає передачу повноважень вирішувати місцеві проблеми на найближчий для людей рівень – від цен-

тральних державних структур органам місцевого самоврядування, а також забезпечити їх власними фінансовими ресурсами, які зроблять їх спроможними ці проблеми вирішувати. Так, ОТГ отримали можливість самостійно вирішувати низку питань у сфері освіти. Найважливішими аспектами децентралізації стала передача громадам повноважень в галузі освіти: планування та розвиток мережі освітніх закладів, фінансове забезпечення їх функціонування і надання якісних освітніх послуг мешканцям громади. [1]

Таким чином, органам місцевого самоврядування разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських повноважень потрібно взяти на себе відповідальність за створення ефективного управління системою освіти в своїх громадах[2].

Кошти на фінансування шкіл і надалі будуть частково покриватись із центрального бюджету (більшість районів не змогли б самостійно утримувати свої школи навіть на мінімальному рівні).

Передача фінансових повноважень на місцевий рівень може допомогти Україні відійти від попередньої системи планування та виконання освітньої політики шляхом зменшення розриву між операційним та фінансовим управлінням. В свою чергу, це має призвести до підвищення доступу до якісної освіти, особливо в більш віддалених районах України. Участь місцевої влади та шкіл в процесі прийняття рішень має покращити розподіл бюджетних коштів.

В умовах децентралізації рішення про відкриття та закриття шкіл тепер приймає громада, виходячи із своїх можливостей та потреб. Відповідно,

оптимізація шкільної мережі тільки частково є ініціативою центрального уряду – кожна громада може відмовитись від закриття навіть найменших шкіл. Уряд, втім, стимулює оптимізацію через нову формулу освітньої субвенції, яка передбачає більше коштів для шкіл із більш заповненими класами.

Проблема з невеликою кількістю учнів в малих містах та селах буде вирішуватись за допомогою оптимізації мережі шкільних закладів. На наш погляд, зменшення кількості шкіл у селах шляхом об'єднання шкіл та використання автобусів для транспортування дітей до найближчих шкіл було прийнятним рішенням. Цей процес дозволить заощадити кошти, що витрачаються на експлуатацію приміщень у спорожнілих школах, і спрямувати їх натомість на модернізацію тих шкіл, які залишились.[3]

Оптимізація шкільної мережі може відбуватись шляхом закриття недостатньо укомплектованих шкіл з організацією підвезення дітей до інших найближчих шкіл. Громади можуть також створювати опорні школи (зазвичай велика школа в адміністративному центрі громади), після закриття там недостатньо укомплектованих шкіл.

Опорні школи – це заклади загальної середньої освіти, які мають вищий юридичний статус і більше повноважень, ніж звичайні школи. Оптимізація шкільної мережі може відбуватись шляхом закриття недостатньо укомплектованих шкіл з організацією підвезення дітей до інших найближчих шкіл.

В опорних школах, як правило, навчається понад 200 учнів, вони оснащені сучасним обладнанням для вивчення різних предметів і мають

кваліфікованих учителів з цих предметів. Ці заклади відвідують учні середньої та старшої школи, тоді як учні початкових класів зазвичай продовжують навчатись у ближчих маленьких школах.

Забезпечення опорних шкіл відбувається так само як з державного бюджету, так і з місцевих, але громади можуть залучати грантові кошти на ті чи інші потреби, в тому числі для освітніх акладів. Для забезпечення доступу до школи для всіх учнів, громади мають організувати підвезення за допомогою шкільних автобусів для тих учнів та викладачів, які живуть далеко від опорної школи. Початкові школи з сусідніх сіл, як правило, отримують статус філій опорної школи і керівництво ними здійснює директор опорної школи.

Вважаємо, що ніхто крім сільського, селищного або міського голови та його помічників, не знає, де повинна бути школа, де повинен бути дитсадок, яка школа дає якісні знання, а яка не має достатнього ресурсу для надання якісних освітніх послуг. Жоден чиновник з облдержадміністрації чи Міністерства освіти не володіє ситуацією краще за них.

Організація влади за рахунок децентралізації зменшує кількість прийняття рішень державою, передаючи деякі повноваження у вирішенні питань в окремих сферах регіональним органам влади, які не відносяться до виконавчої влади та не перебувають під її впливом. Аналіз процесу децентралізації виділяє чотири рівні управління, а саме: місцевий орган влади, муніципальний, регіональний та центральний органи влади.

Децентралізований тип менеджменту освітніх мереж залишає більшість освітніх завдань органам місцевого самоврядування та базується на принципах, що кожен член громади (батько, вихователь, вчитель та викладач), як платник податків, сам вирішує освітні потреби дітей у місцевих спільнотах та школах і це стане поштовхом до покращення рівня освіти в закладах однієї громади. [4]

Принципи децентралізації в управлінні освітою базуються на: фінансових мотивах (центральний уряд фінансує вимоги сфери освіти не в повному обсязі); мотивах ефективності (надання змоги прийняття окремих рішень на місцевому рівні зменшує витрати для досягнення результатів); політичних мотивах (використання для збільшення у прийнятті рішень ролі громадськості, так саме, як у більшості країн).

Розглянемо успішні приклади менеджменту освітніх мереж створення в деяких новостворених ОТГ Запорізької області. Нами було розглянуто менеджмент освітніх мереж трьох ОТГ: Приазовської, Гірсівської та Оріхівської. Це ті ОТГ, які одними з перших взяли активну участь у реформі децентралізації.

Оріхівська ОТГ була утворена 11 листопада 2016 року шляхом об'єднання Оріхівської міської ради та Копанівської, Мирненської, Нестерянської, Новоандріївської, Новоданилівської, Новопавлівської сільських рад Оріхівського району.

Пріоритетним напрямком роботи відділу освіти, молоді та спорту Оріхівської ОТГ у 2018 році було **забезпечення** реалізації Програми розвитку освіти, молоді та спорту на 2018-2022

роки, що спрямована на впровадження Державних стандартів початкової та загальної середньої освіти, новітніх інформаційно-комунікаційних технологій у освітній процес, оптимізацію мережі закладів освіти відповідно до освітніх запитів населення та демографічних прогнозів, подальше впровадження системи профільного навчання, збільшення охоплення дітей дошкільною та позашкільною освітою, розвиток матеріально-технічної бази освітніх закладів.

Розвиток освіти Оріхівської ОТГ зорієнтований на створення належних умов для здобуття дітьми якісної освіти. Згідно мережі на 2018-2019 навчальний рік чисельність закладів загальної середньої освіти – 8, серед яких один опорний заклад загальної середньої освіти «Сузір'я», одна спеціалізована різнопрофільна школа, один навчально-виховний комплекс, 1 загальноосвітня школа I-III ступенів, 4 загальноосвітні школи I-II ступенів. Всього, станом на 01.01.2020 шкільною освітою охоплено 2025 учнів. При КЗ «Оріхівський НВК № 2 імені В.А. Лазаряна» Оріхівської міської ради працюють вечірні класи для учнів 11-12 класів з кількістю учнів – 36 осіб. Наразі сформовано 110 класів, 109 класів комплектів, середня наповнюваність складає 18,4 учні. Залишається актуальним питання подальшої оптимізації мережі закладів загальної середньої освіти із малою чисельністю учнів. Відповідно до рішення 21 сесії Оріхівської міської ради № 38 від 25.10.2018 прийнято рішення про реорганізацію комунальних закладів загальної середньої освіти I-II ступенів Оріхівської міської ради та створення філій опорного закладу.

Діяльність юридичних осіб припинено в результаті реорганізації шляхом приєднання комунальних закладів: «Новоданилівська загальноосвітня школа I-II ступенів», «Новопавлівська загальноосвітня школа I-II ступенів», «Оріхівська загальноосвітня школа I-II ступенів № 3», «Оріхівська загальноосвітня школа I-II ступенів № 5» до КЗ «Опорний заклад загальної середньої освіти «Сузір'я» Оріхівської міської ради. Рішенням 25 сесії від 10.01.2019 № 11 створено комунальний заклад «Опорний заклад загальної середньої освіти «Сузір'я» Оріхівської міської ради з чотирма філіями. Такі кроки дозволили значно скоротити видатки на утримання закладів освіти.

Гірсівська ОТГ була створена в Приазовському районі Запорізької області однією з перших на початку 2016 року та об'єднала Дунаєвську, Надеждинську та Гірсівську сільські ради з центром у селі Гірсівка. Об'єднавшись Гірсівська громада стала власницею трьох загальноосвітніх навчальних закладів, які раніше підпорядковувалися районному управлінню освіти. Школи були реформовані, але до цього в громаді прийшли не відразу, а тільки в 2018 році. В одній школі на той момент навчалось 110 дітей, у другій – 67, а в третій, Надеждинській, і зовсім – 25. В кожній школі працював штат педагогічних працівників та обслуговуючого персоналу. Освітня субвенція для ОТГ видається на кількість дітей, тобто витрати по школах були майже однаковими, а розмір субвенції значно відрізнявся. Згідно з новим освітнім законодавством, в школах з кількістю дітей 25 і менше може працювати тільки початкова ланка. Тому, в Гірсівській ОТГ було проведено кон-

курс на опорний навчальний заклад, яким стала Гірсівська загальноосвітня школа з найбільшою кількістю учнів. Дунаєвська і Надеждинська школи перейшли у статус філій, при цьому в Надеждинській було залишено тільки початкову ланку (10 дітей), а Дунаєвська стала навчальним закладом I-II ступеня (59 дітей). З часом, кількість дітей у Надеждинській філії скоротилася до 4 і, незабаром, цю філію і зовсім закрили та було організовано підвезення школярів до опорного закладу, наразі Гірсівська громада має власний шкільний автобус, який підвозить до опорної школи школярів та вчителів. Всі педагоги, які хотіли продовжувати свою трудову діяльність, були працевлаштовані при реформуванні.

Приазовська селищна об'єднана територіальна громада Приазовського району Запорізької області (далі – Територіальна громада) утворена шляхом добровільного об'єднання територіальних громад селища міського типу Приазовське, сіл Новоіванівка, Гамівка, Таврійське, Білорічанське, Вишневе Приазовської селищної ради Приазовського району Запорізької області, сіл Шевченка, Петрівка Шевченківської сільської ради Приазовського району Запорізької області, добровільного приєднання села Володимирівка Володимирівської сільської ради Приазовського району, Запорізької області.

Під управлінням відділу освіти Приазовської ОТГ, знаходяться 4 заклади середньої освіти, один з яких є опорним. Під управлінням опорного навчального закладу – школі I-III ступенів «Азимут» (1042 учня), знаходяться 3 філії: Приазовська філія I-II ступенів (227 учнів); Володимирівська

філія I-III ступенів (192 учня) та Шевченівський НВК (199 учнів). До реформування кожна із шкіл була окремою юридичною особою. Наявність таких факторів, як негативний соціальний вплив через втрату робочих місць певною кількістю працівників оптимізованих шкіл і внаслідок цього іміджеві втрати керівництва новоствореної громади значно ускладнювали процес реформування, проте завдяки грамотному менеджменту освітню мережу було приведено до сучасних стандартів.

На наш погляд, фінансовий аспект децентралізації освітньої системи в Україні є основним, адже далеко не всі громади наразі є спроможними. Головною метою менеджменту освітніх мереж ОТГ є скорочення витрат на утримання закладів освіти поряд із покращенням якості освітніх послуг.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Старі державні та соціальні інституції заважають реорганізації освіти та наближенню державного сектору освіти до сучасної моделі надання освітніх послуг. В Україні, зважаючи на процес змін у суспільстві, в управлінні освітньою системою необхідна поетапна децентралізація. На наш погляд, грамотний, виважений та обґрунтований менеджмент освітніх мереж здатний не лише оптимізувати витратну частину бюджету громади, а й зробити середню освіту більш якісною. Проте, реформу децентралізації в управлінні освітою можливо здійснити лише комплексно: між керівником освітньої установи і освітянами, між органами влади і споживачами освітніх послуг, між державою і громадянським суспільством, між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Застрожнікова І. В. Принципи децентралізації в управлінні освітою / І.В. Застрожнікова // «Науковий вісник: Державне управління», 2019 – №2, с. 59-65.

2. Мархлевський В. Шкільний бюджет : навч.-метод. посіб. для кер. освіти / В. Мархлевський, Ю. Шукевич. – К. : Таксон, 2011. – 156 с.

3. Застрожнікова І.В. Освіта в сільських ОТГ в умовах децентралізації влади в Україні / І.В. Застрожнікова // Збірник тез доповідей III Всеукраїнської науково-практичної конференції «Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ» ДВНЗ «Херсонський державний аграрний університет», м. Херсон, 18-19 квітня 2019 року.

4. Тарасенко Н. Децентралізація освіти в Україні: плани, проблеми, перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://admref.siaz.ukr/160-detsentralizatsiyaosviti-v-ukrajini-plani-problemi-perspektivi-2.html>. – Назва з екрана.

## REFERENCES:

1. Zastrozhnikova, I. V. (2019). Pryntsypy detsentralizatsii v upravlinni osvitoiu [Principles of decentralization in the management of education]. *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia – Scientific Announcer: State Administration*, 2, 59-65 [in Ukrainian].

2. Markhlevskiy, V., Shukevych, Yu. (2011). *Shkilnyi biudzheth [School budget]*. Kyiv: Takson [in Ukrainian].

3. Zastrozhnikova, I.V. (2019). Osvita v silskykh OTH v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini [Education in rural UTCs in the conditions of decentralization of power in Ukraine]. *Publichne upravlinnia ta administruvannia u protsesakh ekonomichnykh reform – Public Administration and Administration in the Process of Economic Reform: Proceedings of the III All-Ukrainian Scientific-Practical Conference*. Kherson: DVNZ «Khersonskiy derzhavnyi ahrarnyi universytet» [in Ukrainian].

4. Tarasenko, N. (n.d.). Detsentralizatsiiaosvity v Ukraini: plany, problemy, perspektyvy [Decentralization of education in Ukraine: plans, problems, perspectives]. *admref.siaz.ukr*. Retrieved from <http://admref.siaz.ukr/160-detsentralizatsiyaosviti-v-ukrajini-plani-problemi-perspektivi-2.html> [in Ukrainian].

*Колєда Ганна Ігорівна, аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, начальник відділу туризму і ребрендингу комунального підприємства «Агентство розвитку Дніпра» Дніпровської міської ради, м. Дніпро, вул. Воскресенська, 14, телефон: +380505855050, e-mail: 5855050@gmail.com. ORCID: 0000-0002-7879-7895*

---

## УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ТУРИСТИЧНИМИ ДЕСТИНАЦІЯМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

**Анотація:** Обґрунтовано, що створення регіональних організацій управління туристичними дестинаціями на засадах державно-приватного партнерства (у частині об'єднання коштів і зусиль) в туристичній сфері може стати ефективною моделлю управління сферою туризму в умовах децентралізації влади в Україні. Виділено кілька основних переваг для владних органів, громадського суспільства та бізнесу від об'єднання зусиль та коштів для розвитку туристичної сфери. Висновки спираються на європейський та світовий досвід, а також рекомендації Всесвітньої Туристичної Організації (ЮНВТО) щодо факторів успіху організацій менеджменту/маркетингу дестинаціями (Destination Management/Marketing Organization, DMO – термін, яким визначаються регіональні організації управління туристичними дестинаціями в західних країнах). Сучасний стан роботи організацій менеджменту дестинацій в світі постав перед викликами зміни курсу з маркетингу на менеджмент, як провідної їх функції, що потребує збільшення відповідальності та переосмислення їх діяльності. Розкрито сутність терміну «дестинація» згідно рекомендаціям ЮНВТО та визначено цей термін як основний, що використовується при визначенні туристичного регіону. Розкрито основні фактори успіху, складові елементи ефективної регіональної туристичної організації управління дестинацією, такі як: лідерство, інституціональна визначеність, об'єднання державних та приватних бюджетів, ефективний менеджмент та стратегічне бачення, що співвідноситься зі сталим розвитком туристичної дестинації. Розглянуто можливі шляхи фінансування та юридичного підпорядкування регіональних організацій управління туристичними дестинаціями згідно законодавства України та обґрунтовано, що ці питання потребують більш глибокого вивчення та розробки практичних рекомендацій щодо впровадження, оскільки на сьогодні прозорої системи, яка б дозволила фінансування недержавної установи за рахунок державних коштів немає.

**Ключові слова:** державне управління, місцеве самоврядування, туризм, туристична дестинація, система управління сферою туризму, децентралізація, модель управління, регіональні туристичні організації.

## **IMPROVEMENT OF TOURIST DESTINATION MANAGEMENT AT REGIONAL LEVEL UNDER CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE**

**Abstract:** It is substantiated that creation of regional tourist destination management organizations based on public-private partnership (in terms of combining funds and efforts) in the tourism industry can become an effective model of tourism management under conditions of decentralization of power in Ukraine. There are several key benefits for government authorities, civil society and business from combining their efforts and funds to develop the tourism industry. The conclusions are based on European and world experience, as well as recommendations of the World Tourism Organization (UNWTO) on the success factors of destination management/marketing organization (DMO – term that defines regional tourist destination management organizations in Western countries). The current state of work of destination management organizations in the world has been challenged by changing the course from marketing to management as their leading function, which requires increasing responsibility and rethinking their activities. The essence of the term “destination” is revealed according to UNWTO recommendations and this term is determined as the main one used when determining the tourist region. The basic success factors, components of an effective regional tourist destination management organization are revealed, such as: leadership, institutional determination, integration of public and private budgets, effective management and strategic vision that is related to sustainable development of tourist destination. The possible ways of financing and legal subordination of regional tourist destination management organizations according to legislation of Ukraine are considered and it is substantiated that these issues require deeper study and development of practical recommendations on implementation, as today there is no transparent system that would allow financing of non-state institution from state funds.

**Keywords:** public administration, local self-government, tourism, tourist destination, tourism management system, decentralization, management model, regional tourism organizations.

**Постановка проблеми.** На сьогодні в Україні спостерігається низький рівень розвитку туризму на регіональному рівні, що спричинено неоднорідністю структур управління туризмом як на державному, так і на

регіональному рівні, неузгодженістю дій організацій різного підпорядкування та форми власності, дефіцитом суспільних ресурсів та дією низки інших негативних чинників. Крім того, нестабільність є наслідком недо-

статнього бюджетного фінансування управління туризмом на регіональному рівні, що негативно впливає на стратегічний розвиток сфери туризму, формування якісного туристичного продукту та промоції.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою** свідчить, що теоретико-методологічні та практичні аспекти формування та функціонування механізму державного регулювання туристичної галузі на регіональному рівні знайшли своє відображення у наукових працях вітчизняних учених, а саме: І. Жук[1], Ю. Алексеевої[2], В. Бирковича[3], О. Бойка[4], М. Біля[5], М. Мальської[6] та ін. Разом з тим питання інституційного забезпечення розвитку туристичних дестинацій регіонального рівня в умовах децентралізації влади в Україні ще залишається недостатньо розкритим. В дослідженні цього питання ми спирались на практики провідних зарубіжних країн США та Європи, а також на роботи зарубіжних дослідників, таких як Анджей Аншпергер[7], Річард Вестон[8], Яцек Боржишковський[9] тощо та рекомендації Всесвітньої Туристичної Організації ООН.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Визначення шляхів удосконалення управління туристичними дестинаціями регіонального рівня в умовах децентралізації влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Найголовнішим фактором у розв'язанні проблеми удосконалення управління туристичними дестинаціями регіонального рівня в умовах децентралізації влади в Україні, на наш погляд, є відсутність об'єднаного органу управління туризмом на регіональному рівні та державних коштів

на утримання органів управління туризмом, а тому розвиток туристичної сфери потребує, передусім, залучення бізнесу та громади до прийняття рішень та залучення позабюджетних коштів. Лише за умови вдалого поєднання фінансових та організаційних зусиль владних, суспільних і бізнесових структур з'явиться можливість зробити необхідний поштовх у розвиток туризму, що дозволить не лише зрушити туристичну галузь з місця, а й упевнено крокувати вперед, здійснивши інноваційний прорив з урахуванням єднання інтересів держави, приватного бізнесу та громади.

Однією з форм такої взаємодії може стати створення регіональних організацій управління туристичними дестинаціями (далі – РОУТД) на засадах державно-приватного партнерства (у частині об'єднання коштів і зусиль) в туристичній сфері.

Визначення «туристична дестинація» було введено Комітетом туризму і конкурентоспроможності і прийнято до застосування як рекомендація 22-ою сесією Генеральної Асамблеї ЮНВТО, яка була проведена 11 – 16 вересня 2017 р. у м. Ченгду, Китай (A/RES/684(XXII)). Отже, за їх визначенням, туристична дестинація – «це фізичний простір з/або/без адміністративних та/чи аналітичних меж, в якому відвідувач може переночувати. Це кластер (сукупність локацій/місць) продуктів і сервісів, діяльностей та розваг, досвіду перебування на рівні з ланцюжком вартості туризму та базовими підрозділами аналізу туризму. Дестинація об'єднує різних стейкхолдерів (зацікавлених сторін) і може об'єднуватись для формування більших дестинацій. Вона також нероздільна з іміджем та ідентич-

ністю, яка може впливати на її ринкову конкурентоздатність» [10].

Створення та успішна робота організацій менеджменту дестинацій (далі – ОМД) доволі поширений досвід у країнах Європи. За кілька останніх десятиліть значно зросла та розширилась їх роль в розвитку туризму. Як показує досвід розвинених країн, вдале функціонування ОМД на засадах державно-приватного партнерства (ДПП) на регіональному та місцевих рівнях дозволяє державі ефективно координувати діяльність всіх зацікавлених сторін та збільшити бюджет на фінансування розвитку туризму на 30-50%, порівняно з тим, коли б держава сама забезпечувала фінансування запланованих заходів.

Світова практика створення ОМД дозволяє виділити кілька основних переваг для владних органів у туризмі від взаємодії з приватним сектором економіки та громади, а саме: залучення додаткових фінансових ресурсів; підняття ефективності бюджетних витрат у сфері туризму; застосування управлінського та маркетингового досвіду та інноваційного потенціалу приватних компаній; узгодженість дій; врахування суспільної та наукової думки при формуванні стратегічних планів.

Слід зазначити, що взаємодія приватних компаній з державою також надає останнім низку переваг, серед яких можемо виділити такі: приватний партнер знижує власні витрати на просування та маркетинг; залучає додаткові туристичні потоки через спільні проекти; отримує підтримку та гарантії з боку держави, а також позитивну соціальну рекламу.

Крім держави та приватних партнерів, залучення громадських об'єд-

нань до сфери туризму має позитивний ефект для суспільства в цілому. Він проявляється у такому: зменшується негативний вплив туризму на місцевих жителів; стратегічні програми розробляються з врахуванням їх інтересів; підвищується кількість соціальних та культурних проектів, що позитивно впливають на громаду (відновлення культурних пам'яток, поліпшення інфраструктури тощо); застосування прозорих механізмів взаємодії значно знижує тіньову складову ринку послуг та призводить до злагоджених дій всіх стейкхолдерів; підвищується рівень та якість людського потенціалу в суспільстві; залучення додаткових коштів веде до мультиплікативного ефекту, що проявляється у створенні додаткових робочих місць, підвищенні заробітної плати робітників у сфері туризму та ін.

На сьогодні, європейський багаторічний досвід роботи РОУТД (ОМД) показує, що ці організації потребують розширення функцій від маркетингу та просування до повноцінного управління дестинацією. Ефективною подібна організація буде тільки тоді, якщо вирішить нижченаведені виклики.

1. Перехід від маркетингових організацій до управлінських, з включенням функцій стратегічного планування, координації туристичного продукту і залучення зацікавлених сторін.

2. Об'єднання всіх стейкхолдерів: влада бізнес і громада на одній площадці. Це основна функція та ключовий фактор успіху РОУТД (ОМД): об'єднати різні шаблі влади, всіх актуальних стейкхолдерів і професіоналів та забезпечити координацію та лідерство організацією (органом управління) у рамках узгодженої стратегії та

колективного бачення для досягнення спільної мети конкурентоспроможності та сталості дестинації. Такий підхід повинен також залучати місцевих жителів та місцеву громаду в процесі прийняття рішень, курсу і політик туризму та їх впровадження в реальному діючому ДПП [11].

3. Сталий розвиток. Як частина еволюції від маркетингу дестинації до менеджменту і управління, РОУТД (ОМД) як лідер та провідний орган у розвитку туристичної дестинації відіграє вирішальну роль в ще більшому залученні туристичного сектору, його галузей, на рівні з державними та політичними органами, що приймають рішення – до сталого розвитку. РОУТД (ОМД) повинні узгоджувати свої політики та дії з Програмою Сталого Розвитку та Цілями сталого розвитку 2030 (ЦСР) [12]. Основні цілі, що на пряму відносяться до туризму: Ціль 8. Сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх. Ціль 12. Забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва. Ціль 14. Збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку [12].

4. Інституційне забезпечення. Керівні принципи ЮНВТО щодо інституційного зміцнення ОМД звертають увагу на важливість:

- Наявності провідної організації на рівні дестинації (регіональний, локальний);
- Встановлення надійних критеріїв та показників, які є загальноприйнятними та застосованими у будь-якій існуючій або майбутній

ОМД, незалежно від її розміру, формату та рівня дії (національний, регіональний чи місцевий);

- Надання набору рекомендацій, які слід враховувати існуючими та майбутніми ОМД для поліпшення їх навичок планування, ефективності управління та продуктивності, підвищення ефективності інституційного управління;

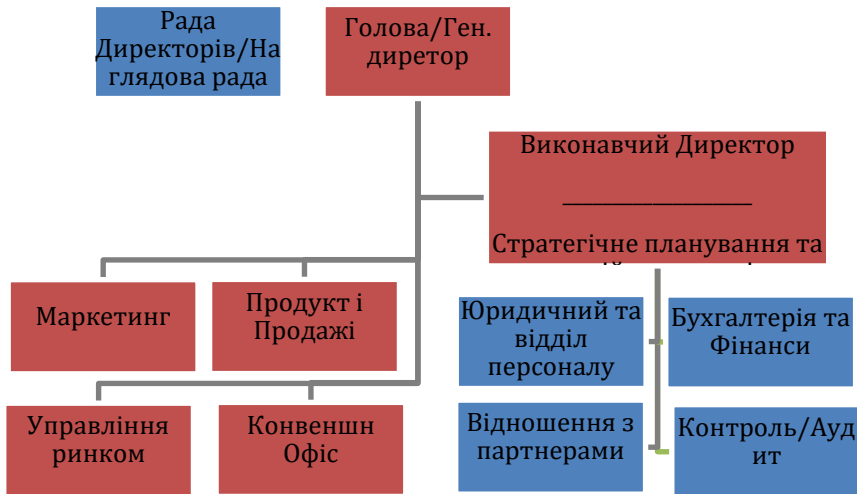
- Можливість застосування наданих вказівок у всьому світі не залежно від місцевого законодавства та інституційної спроможності [11].

5. Діяльність РОУТД (ОМД) не може бути однозначно сформована та має коригуватись в залежності від регіону та цілей, але має спільні характеристики та рекомендації, а саме: діяльність повинна бути спрямована на підвищення цінності та якості туристичного продукту для відвідувачів, забезпечуючи конкурентоспроможність та сталість дестинації; бути на рівні зі збереженням природних та культурних пам'яток в довготривалому періоді та спричиняти переваги для місцевої економіки та жителів.

Структура управління такою організацією відрізняється від країни до країни. В якихось країнах, це повністю державна установа, в інших – модель державно-приватного партнерства [13]. В меншій кількості країн зустрічаються повністю приватні моделі – але всі з єдиною метою – ініціація, координація та управління визначеними функціями.

Ми пропонуємо для впровадження в Україні – модель використання принципів державно-приватного партнерства, де в одній установі перетинаються функції, грошові джерела та компетентності всіх зацікавлених сторін. Структура такої організації може бути наступною ( див. рис. 1.)





**Рис. 1. Можлива організаційна структура регіональних організацій управління туристичними дестинаціями**

Керівним органом організації є Рада директорів, на чолі з Головою (або генеральним директором). Вона складається не більше ніж з дев'яти учасників. Учасники визначаються відсотком вкладу в організацію. Також Рада директорів може включати незалежних експертів з ключових туристичних напрямків: маркетингу, інвестицій, регіонального та сталого розвитку туризму, природо охорони тощо. Рада забезпечує розподіл відповідальності прийнятих рішень, а також їх легітимність, протидіє корупції та лобіюванню інтересів конкретних підприємств, а не галузі в цілому. В РОУТД (ОМД) створюються постійно діючі департаменти: фінансів та аудиту, маркетингу, розвитку людських ресурсів, продукту і продажів. Обирається виконавчий директор та потрібний персонал для забезпечення поставлених статуту цілей сталого розвитку організації. Формуються учасники та збираються загальні збори учасників (в разі юридичної форми Асоціації) або формується Громадська Рада при

державній формі власності. В загальних зборах учасників або Раді директорів приймають участь представники об'єднаних територіальних громад (ОТГ), міст та сіл в рамках обраного регіону, представники від національних парків та інших державних або муніципальних туристичних об'єктів, бізнесу, громадських організацій. Вони мають право виносити актуальні для них питання, рекомендації щодо розподілу бюджету, вносити пропозиції в діяльність, а також вислуховувати звіти Голови, Ради і Директора про діяльність даного органу управління. Додатковий контроль забезпечується комітетом фінансів та аудиту.

Для забезпечення ефективної діяльності та виконання покладених на неї функцій, фінансування подібної РОУТД повинно формуватись за рахунок регіонального бюджету, місцевих бюджетів, членських та цільових внесків бізнесу, грантовими програмами, а також цільовими державними програмами підтримки. Така диверсифікація фінансових надходжень дозволяє,

по-перше, акумулювати серйозні бюджети, які дійсно будуть в змозі про-сувати дестинацію на всеукраїнсько-му та міжнародних ринках, по-друге, дасть захист від зміни політичного курсу країни та посилить увагу до сфери туризму, по-третє, дасть можливість заробляти кошти за рахунок комерційної діяльності, на забезпечення функціонування організації та виконання визначеної статуту діяльності. В рамках такої організації пропонується створення цільових фондів, які дозволять робити інкубацію бізнес та соціальних проектів в сфері туризму, та повне або часткове фінансування таких проектів.

Для забезпечення запропонованої структури потрібно вдосконалення юридичної форми взаємодії. На сьогодні існують Асоціації та Громадські спілки, Комунальні підприємства, договори про державно-приватне партнерство, саморегульовані організації. Кожна з них має ряд переваг та недоліків, але жодна на сьогоднішній день не дає легітимного та прозорого механізму фінансування одночасно як з державного бюджету, так і приватних внесків від бізнесу. А отже, існує потреба в окремому положенні щодо роботи таких організацій на законодавчому рівні.

З іншого боку, існує ряд факторів, що можуть негативно впливати на діяльність РОУТД. Головним є наявність сильних зацікавлених сторін в регіоні, що зможуть об'єднатись та стати реальними лідерами галузі, викликати довіру всіх сторін та мати змогу забезпечити покладені на таку організацію функції. Також додаткового дослідження потребує розподіл функцій між державними органами влади, органами місцевого самоврядування та

РОУТД. На наш погляд функції контролю ліцензування, категоризації засобів розміщення, сплати туристичного збору тощо доцільно залишити на виконання органами управління.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Таким чином, створення та ефективне функціонування запропонованої нами моделі управління через регіональні туристичні організації на засадах ДПП, призведе до появи об'єданого лідера в регіоні, що вирішить більшість основних проблем управління туристичною сферою України, а саме: інституційна неупорядкованість: відсутність єдиної системи управління туризмом в регіонах; нерівномірне розподілення бюджетів та їх використання; відсутність стратегії розвитку регіонів; інформаційний вакуум, закритість; відсутність сформованого туристичного продукту або низька його якість. Це також посприє вирішенню такої проблеми як збереження та використання природних, історичних, архітектурних ресурсів.

Для вирішення такої нагальної проблеми на сьогодні як ефективно управління сферою туризму на регіональному рівні в рамках децентралізації влади в Україні потрібно відшукати практичні шляхи та створити юридичне поле для взаємодії між урядом України, громадянським суспільством та бізнесом. Потрібно розробити практичні рекомендації щодо створення РОУТД, розподілу функцій між державними та місцевими органами управління, легальної взаємодії та об'єднання державних та приватних бюджетів, інституціональної спроможності та вимоги до таких організацій. Слід також врахувати світові тенденції щодо удосконалення діяльності

організацій з управління туристичними DESTINAЦІЯМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ та здійснити їх адаптацію до законодавства та системи управління сферою туризму в Україні.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Жук І. Туристична реформа як інструмент соціально-економічного розвитку України [Електронний ресурс] / Ірина Жук // Соціально-економічні проблеми і держава. — 2016. — №. 1 (14). — С. 152-159. — Режим доступу до журн.: <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2016/16zizdou.pdf>.

2. Алексеева Ю. Використання досвіду європейських країн у реформуванні системи управління туристичною галуззю України // Теорія та практика державного управління. №. 6: Нові механізми регіонального розвитку: Матеріали наук.-практ. конф., 12 груд. 2003 р. — Х.: Вид-во ХРІДУ НАДУ “Магістр”, 2004. — С. 10-12.

3. Биркович В.І. Удосконалення державного регулювання розвитку туризму на регіональному рівні / Віктор Іванович Бірковський // Стратегічні пріоритети. — 2007. — №. 4(5). — С. 157-163.

4. Бойко О. В. Особливості формування та реалізації туристичної політики держави: міжнародний, національний, регіональний досвід : монографія / О. В. Бойко ; за ред. А. Ю. Парфіненка. — Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2013. — 279 с.

5. Біль М.М. Механізм державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні: теоретико-прикладний аспект [Текст] / М. М. Біль; за наук. ред. д. е. н. О. П. Крайник. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 228 с. — ISBN 978-966-8687- 91-4.

6. Мальська М. Удосконалення державного регулювання розвитку туризму в Україні з урахуванням міжнародного досвіду/ Марта Мальська//Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини. — 2012. — №. 29 (ч. 2). — С. 143-151.

7. Borzyszkowski, Jacek. (2013). Destination management organizations (DMOs) and crisis management. *Journal of Tourism and Services*.

8. Weston, R. and Davies, N. (2007) ‘The Future of Transport and Tourism: A Delphi Approach’, *Tourism and Hospitality Planning & Development*, Vol. 4, No. 2, 121-133.

9. Anszperger Andrzej. (2017). The Role of Public Administration in Tourism Development in the Case of the Torun County. *Public policy and administration*, Vol. 16, No 4, p. 553-566.

10. Офіційні визначення ЮНВТО. — Режим доступу: <https://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284420858>.

11. UNWTO Guidelines for Institutional Strengthening of Destination Management Organizations (DMOs). — Режим доступу: <http://www2.unwto.org/publication/unwto-guidelines-institutional-strengthening-destination-management-organizations-dmos-p>

12. Transforming our world: The 2030 agenda for Sustainable development. — Режим доступу: <http://sustainabledevelopment.un.org/A/RES/70/1>

13. Офіційний сайт туристичного офісу м. Берлін, Німеччина — Режим доступу: <https://about.visitberlin.de/en/our-corporate-structure>.

#### **REFERENCES:**

1. Zhuk, I. (2016). Turystychna reforma yak instrument socialno-ekonomichnogo rozvytku Ukrayiny [Tourism Reform as a tool for socio-economic development of Ukraine]. *Socialno-ekonomichni problemy i derzhava — Socio-economic problems and the State*, 1(14), 152-159. Retrieved from <http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2016/16zizdou.pdf> [in Ukrainian].

2. Alieksieieva, Yu. (2003). Vykorystannya dosvidu yevropeiskykh kraiin u reformuvanni systemy upravlinnya turystychnoiu galuzziu Ukrainy [Appliance of the European countries

- experience in reforming the management system of the Ukrainian tourism industry]. *Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia – Public administration theory and practice: Proceedings from the Tenth Scientific and Practical Conference «New mechanisms of regional development»*. (Vols. 6). (pp. 10-12). Kharkiv: HRIDU NADU «Magistr» [in Ukrainian].
3. Byrkovych, V.I. (2007). Udoskonalennia derzhavnogo reguliuvannia rozvytku turyzmu na regionalnomu rivni [Improvement of state regulation of tourism development at the regional level]. *Strategichni priorytety – Strategic priorities*, 4(5), 157-163 [in Ukrainian].
4. Bojko, O. V., & Parfinenko, A.Yu. (2013). *Osoblyvosti formuvannya ta realizaciyi turystrychnoyi polityky derzhavy: mizhnarodnyj, nacionalnyj, regionalnyj dosvid [Features of forming and implementation of the state tourism policy: international, national, regional experience]*. Kharkiv: KHNU n.a. Karazin V. N. [in Ukrainian].
5. Bil, M.M., & Krajnyk, O. P. (2011). *Mekhanizm derzhavnogo upravlinnia turystrychnoiu galuzziu na regionalnomu rivni: teoretyko-prykladnyi aspekt [The mechanism of state management of the tourism industry at the regional level: theoretical and applied aspect]*. Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
6. Malska, M. (2012). Udoskonalennia derzhavnogo reguliuvannia rozvytku turyzmu v Ukraini z urahuvanniam mizhnarodnogo dosvidu [Improvement of state regulation of tourism development in Ukraine taking into account international experience]. *Visnyk Lvivskogo universytetu. Seriya mizhnarodni vidnosyny – Bulletin of the University of Lviv. International Relations Series*, 29(2), 143-151 [in Ukrainian].
7. Borzyszkowski, J. (2013). Destination management organizations (DMOs) and crisis management. *Journal of Tourism and Services*, January, 6-17 [in English].
8. Weston, R. & Davies, N. (2007). The Future of Transport and Tourism: A Delphi Approach. *Tourism and Hospitality Planning & Development*, 4(2), 121-133 [in English].
9. Anszperger Andrzej. (2017). The Role of Public Administration in Tourism Development in the Case of the Torun County. *Public policy and administration*, 16(4), 553-566 [in English].
10. *UNWTO Tourism Definitions*. (2019). Madrid: World Tourism Organization. Retrieved from <https://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284420858> [in English].
11. *UNWTO Guidelines for Institutional Strengthening of Destination Management Organizations (DMOs)*. (2019). Madrid: World Tourism Organization. Retrieved from <http://www2.unwto.org/publication/unwto-guidelines-institutional-strengthening-destination-management-organizations-dmos-p> [in English].
12. *Transforming our world: The 2030 agenda for Sustainable development*. (2015). Retrieved from <http://sustainabledevelopment.un.org/A/RES/70/1> [in English].
13. Official web site of visitBerlin. *visit-berlin.de*. Retrieved from <https://about.visit-berlin.de/en/our-corporate-structure> [in English].

---

## МУНІЦИПАЛЬНИЙ КРАУДФАНДИНГ ЯК ПОТЕНЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Анотація.** В статті розглянутий краудфандинг як форма безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Зокрема, через аналіз краудфандингових платформ «Kickstarter», «Indiegogo», «Аукціон проектів» та «Спільнокошт» були виділені ознаки краудфандингу як приватно-правового інституту.

Визначено, що основними суб'єктами у процесі краудфандингу є спонсори, ініціатори проектів та краудфандингові платформи. На підставі виділених ознак надана авторська дефініція краудфандингу.

У статті також здійснений порівняльний аналіз інститутів краудфандингу та самооподаткування, як найближчого нормативно-врегульованого інституту в українському законодавстві. Зазначено, що, через низьку популярність інституту самооподаткування, відсутність у ньому добровільності участі та свободи у визначенні розмірів внесків зазначений інститут не буде конкурувати з потенційно інтегрованим інститутом муніципального краудфандингу.

В роботі розроблена модель та основні принципи створення та нормативно-правового закріплення муніципального краудфандингу як форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування.

Зокрема, визначені потенційні ризики адаптації приватно-правової природи інституту краудфандингу до публічно-правових потреб, окреслені ролі органів місцевого самоврядування та членів територіальної громади у публічно-правових відносинах муніципального краудфандингу, а також означені критерії відбору проектів, реалізація яких допоможе вирішити питання місцевого значення.

В статті окреслюються ключові принципи потенційного нормативно-правового закріплення муніципального краудфандингу як інструменту членів територіальної громади.

**Ключові слова:** краудфандинг, муніципальний краудфандинг, місцеве самоврядування, територіальна громада, члени територіальної громади, форми безпосередньої участі у здійсненні місцевого самоврядування.

---

## MUNICIPAL CROWDFUNDING AS A POTENTIAL INSTRUMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Abstract.** The article considers crowdfunding as a form of direct participation of the members of local community in the local self-government. In particular, through the analysis of crowdfunding platforms «Kickstarter», «Indiegogo», «Project Auction» and «Spilnokosht» were identified the features of crowdfunding as a private-law institute.

It has been identified that the main actors in the crowdfunding process are sponsors, project initiators and crowdfunding platforms. On the basis of selected features author provided his own definition of crowdfunding.

The article also makes a comparative analysis of the institutions of crowdfunding and self-taxation, as the closest institution in Ukrainian law. It is noted that, due to the low popularity of the institute of self-taxation, its lack of voluntary participation and freedom to determine contributions, the institute of self-taxation will not compete with the potentially integrated institution of municipal crowdfunding.

The paper develops the model and basic principles of creation and regulation of municipal crowdfunding as a form of direct participation of the local community in the local self-government.

In particular, the potential risks of adaptation of the private-legal nature of the crowdfunding institute of crowdfunding to public-law needs were identified, the roles of local self-government bodies and members of the territorial community in the public-legal relations of the municipal crowdfunding are outlined, as well as the criteria for selecting projects to be addressed.

The article outlines the key principles of the potential legal support for municipal crowdfunding as an instrument for members of the territorial community.

**Key words:** crowdfunding, municipal crowdfunding, local self-government, local community, members of the local community, forms of direct participation in the realization of local self-government.

**Постановка проблеми.** Інститут краудфандингу є новаційним інструментом в контексті форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування.

Члени територіальних громад вже використовують різноманітні приватно-правові краудфандингові платформи для фінансування проєктів, що допомагають жителям різних населених пунктів у вирішенні питань місцевого значення.

Водночас, наразі краудфандинг законодавчо не закріплений як форма безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування та не інтегрований у систему місцевого самоврядування, цілеспрямовано майже не використовується як форма безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. До того ж, краудфандинг не має норма-



тивно-правового регулювання. Крім цього, цей інститут не досліджувався вітчизняними вченими-конституціоналістами, тож становить інтерес для конституційно-правової науки.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** У своїх працях добровільне фінансування територіальними громадами вирішення проблем місцевого значення досліджували у роботах В. Андрущенко, В. Зайчиков, Ю. Іванов, О. Кириленко, В. Кравченко, А. Крисоватий, І. Лунін, В. Письменний, Ю. Пасічник та ін. Перспективи інтеграції краудфандингу як публічно-правового інституту вченими не розглядалися.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Аналіз інституту краудфандингу, виділення його ознак та дефініції, а також надання рекомендацій щодо потенційної інтеграції муніципального краудфандингу як форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. Однак в законодавстві України відсутній вичерпний перелік способів вирішення питань місцевого значення, і, тому, для вирішення одного й того самого питання члени територіальних громад можуть використовувати різні інструменти. Вони все частіше виходять за рамки публічно-правових відносин місцевого самоврядування. Так, члени територіаль-

них громад почали використовувати краудфандинг як приватно-правовий інструмент для вирішення різноманітних питань місцевого значення: від будівництва освітнього центру [2] до створення радіо [3].

Краудфандинг – відносно новий для України інститут. На жаль, наразі не існує єдиного визначення поняття краудфандингу. Так, українська краудфандингова онлайн-платформа «Спільнокошт» зазначає своєю метою збір актуальних, суспільно значущих проектів ініціаторів на сайті, а також акумулювання внесків доброчинців з метою їх подальшого перерахування на користь обраного доброчинцем проекту» [4]. Визначення краудфандингу варіюються й на інших платформах для краудфандингу, зокрема на «Kickstarter», «Indiegogo», платформі «Аукціон проектів», зокрема, через різні підходи до збору коштів, обов'язки «спонсорів», ініціаторів подачі проектів, власне платформи. Проаналізувавши зазначені платформи, можна охарактеризувати цей інститут як збір добровільних внесків на створення чи розвиток певного проекту/проектів в мережі інтернет чи поза нею[5, 6, 7].

Перші краудфандингові онлайн-платформи (Kickstarter, Indiegogo) з'явилися в 2008-2009 роках. Наразі на платформі Kickstarter було зібрано 4,7 мільярди доларів від 17 мільйонів людей для понад 175 тисяч успішно проспонсованих проектів [6]. На платформі Indiegogo 9 мільйонів осіб з 235 країн виступали у ролі спонсорів чи стартаперів, допомігши реалізувати понад 800 тисяч ідей[5]. В Україні національний краудфандинговий рух лише набирає оберти. Так, український сервіс Biggggidea та їхній про-

ект «Спільнокошт» має за весь час від початку створення допоміг зібрати понад 24 мільйони гривень, які були отримані від близько 39 тисяч осіб [4].

Проаналізувавши різні платформи для краудфандингу, зокрема «Kickstarter», «Indiegogo», «Спільнокошт», «Аукціон проектів» можна виділити ознаки краудфандингу.

По-перше, у відносинах краудфандингу завжди є три види суб'єктів: ініціатори подачі проектів, «спонсори», власне платформи. Ініціатори подачі проектів («спонсовані») – суб'єкти, які ініціюють збір коштів на створення, розробку, підтримку, розширення певного проекту. Спонсори (також донори або бекери – від англ. backers) – особи, які добровільно надають свої кошти на ті конкретні проекти, які вони самі обирають. Платформи – суб'єкт, що організовує збір коштів на той чи інший проект. В онлайн-краудфандингу платформи існують у вигляді сайтів, в офлайн – у вигляді організацій.

По-друге, кошти збираються на конкретну мету. Наприклад, для завершення будівництва освітнього центру для дітей та дорослих на Вінниччині на платформі «Спільнокошт» ініціювали збір понад 376 тисяч гривень.

По-третє, процес збору коштів є прозорим. Кількість необхідних коштів встановлює ініціатор подання проекту. Однак проект може зібрати як суму коштів, необхідну для його реалізації, так і суму вище вказаної ініціатором. В обох випадках проект буде реалізовуватись. Натомість, в разі, якщо проект в процесі краудфандингу не зібрав потрібної суми коштів, гроші повертаються спонсорам (виняток – «Аукціон проектів», на якому кошти не повертають).

При цьому відсутня чітко вказана сума, яку має внести спонсор. Тобто суми внесків можуть коливатись від 1 у.о. до тисяч чи навіть десятків тисяч у.о. Це надає можливості для участі в процесі краудфандингу різних верств населення.

По-четверте, збір коштів зазвичай має певні обмеження в часі, що встановлюються платформою для запобігання підтримки проектів, що не зібрили необхідної суми. Деякі платформи (наприклад, Kickstarter) здійснюють попередній розгляд проектів «стартаперів», аби відсіяти проекти, які скоріше за все не зберуть необхідну суму через непопулярність, непродуманість чи занадто велику суму [6].

На основі перелічених ознак можна визначити краудфандинг як обмежений у часі процес добровільної передачі довільної суми коштів на підтримку конкретного проекту (проектів), що розпочав ініціатор подання проекту на базі певної платформи.

З врахуванням позитивних прикладів застосування різних краудфандингових платформ як інструментів для вирішення питань варто також розглянути перспективи інтеграції краудфандингу як публічно-правової форми безпосередньої участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування.

Прикладом ефективного використання краудфандингу як форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування є «Аукціон проектів», який щорічно організовують у Вінниці. Захід має на меті добровільне фінансування проектів, більшість з яких спрямовані на вирішення проблем територіальної громади Вінниці. Як

повідомляють організатори платформи, за чотири щорічних «Аукціони» (з 2016 по 2019 рік) було підтримано 19 проектів на суму понад 300 тисяч гривень. Проекти, зокрема, передбачали проведення інформаційних кампаній, еко-ініціативи, організацію соціально-орієнтованих конкурсів для дітей тощо [7].

Щоправда, в українському законодавстві наразі існує схожий на краудфандинг інститут – самооподаткування, який існує саме на базі місцевого самоврядування вже доволі давно. Так, згідно з чинним Законом України «Про місцеве самоврядування», «самооподаткування – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру» [8].

Відповідно до Указу Президії Верховної Ради Української РСР від 23 квітня 1984 року «Про самооподаткування сільського населення» (далі – Указ), самооподаткування населення може проводитись у сільській місцевості з метою залучення додаткових коштів для здійснення заходів по благоустрою і соціально-культурному розвитку населених пунктів на території сільських Рад народних депутатів. Самооподаткування організує сільська Рада народних депутатів, однак рішення про самооподаткування приймають загальні збори громадян [9]. Конкретні приклади заходів, на які можуть залучатись кошти шляхом самооподаткувань можна знайти в Постанові Ради Міністрів від 2 липня 1984 р. N 270 «Про встановлення примірного переліку заходів, на які

можуть витратитись кошти самооподаткування» (втратила чинність). Такими заходами, відповідно до згаданої постанови, були: будівництво й ремонт клубів, бібліотек, шкіл, лікарень, фельдшерсько-акушерських пунктів і придбання господарського інвентаря для них, будівництво й ремонт житлових будинків при школах, автомобільних шляхів, мостів, колодязів, громадських бань, благоустрій та радіофікація сіл, упорядкування кладовищ. [10]

Самооподаткування, як і краудфандинг, має на меті акумулювання грошових коштів на добровільних засадах. І наслідком такого акумулювання є чітко виражений матеріальний результат. Проте, незважаючи на цю спільність, між краудфандингом та самооподаткуванням є значна різниця.

По-перше, сума, яка буде стягуватись в разі самооподаткування, є єдиною для всіх членів територіальної громади. Натомість, в краудфандингу внески не є фіксованими.

По-друге, в разі прийняття рішення про самооподаткування всі члени територіальної громади або її частини будуть зобов'язані сплачувати кошти на фінансування заходів, передбачених самооподаткуванням. Натомість, у випадку краудфандингу спонсування є виключно добровільним.

Зрештою, як зазначає Віталій Письменний, в Україні залучення фінансових ресурсів у формі самооподаткування для надання суспільних послуг не набуло широкого розповсюдження. Як виняток, вчений називає сплату платежів на благоустрій і впорядкування кладовищ у м. Чернівці, яку запровадили у 2000 році. Так, в період з 2000 до 2006 року в м. Чернівці

платники податків сплатили 252,4 тис. грн, що за такий період в масштабах обласного центру є сумнівним результатом.

Причиною низьких показників, на думку Віталія Письменного, може бути відсутність належного контролю з боку органів місцевого самоврядування, зокрема виконавчого комітету Чернівецької міської ради, за сплатою платежів на благоустрій і впорядкування кладовищ, а також низьким рівнем податкової культури у переважній більшості мешканців міста [11].

Вказані риси, попри схожість окремих характеристик, відображають різну природу краудфандингу та самооподаткування.

Так, через відсутність добровільності участі та свободи у визначенні розмірів внесків, інститут самооподаткування не нівелює перспективність інтеграції краудфандингу як форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування.

Проте, враховуючи приватно-правову природу діючих краудфандингових платформ, а також негативні сторони інституту самооподаткування, необхідно попередити труднощі інтеграції інституту краудфандингу в публічно-правові відносини місцевого самоврядування.

Так, можна запропонувати модель функціонування муніципального краудфандингу як факультативного, нормативно-закріпленого інструменту на базі органів місцевого самоврядування для вирішення проблем місцевого значення за допомогою безпосередньої участі територіальної громади.

При цьому, нормативно-правове регулювання основних засад функці-

онування муніципального краудфандингу має здійснюватись окремим законом, однак особливості реалізації цього інституту на місцях мають деталізуватись нормативно-правовими актами відповідних органів місцевого самоврядування.

Проекти, які зможуть брати участь в процесі краудфандингу, повинні стосуватись відповідного населеного пункту (адміністративно-територіальної одиниці). Наприклад, створення пам'ятника на території місцевої громади, започаткування освітніх курсів для її членів тощо.

Втім, у випадку, якщо проект може вплинути на благоустрій території місцевої громади, виникає необхідність попередньої консультації з громадськістю відповідного населеного пункту як обов'язкової вимоги до проекту, що подаватиметься. Повноваження відмовити в можливості реалізації проекту мають бути і в органу місцевого самоврядування, однак лише у випадку невідповідності проекту законодавству України чи існуючим нормативно-правовим актам органів місцевого самоврядування. Така відмова має бути вмотивованою та оприлюднюватись.

Водночас, спірною є можливість спонсування проектів не лише членами відповідної територіальної громади, а й іншими громадянами України. Адже, з одного боку, ширше коло потенційних спонсорів дозволить прискорити процес збору коштів, а з іншого боку, може ускладнити процедуру через відсутність єдиної електронної системи взаємодії органів місцевого самоврядування з персональними даними та власне членами інших територіальних громад.

В пропонуваній моделі органи місцевого самоврядування повинні виступати як офіційна платформа муніципального краудфандингу. Водночас, органи місцевого самоврядування або ж органи державної влади мають забезпечити контроль та/або моніторинг за реалізацією успішно профінансованих громадянами проєктів, що допомагатимуть вирішити питання місцевого значення; а також повернення коштів спонсорам у разі, якщо необхідна для проєкту сума не була зібрана.

Для мотивації членів територіальних громад брати участь у процесі муніципального краудфандингу, як і на деяких звичайних краудфандингових платформах, може бути використана система заохочень. Так, в залежності від суми внеску, спонсору можуть надаватись різного роду подарунки. Однак, в муніципальному краудфандингу такі заохочення зможуть здійснюватись не лише ініціатором проєкту, але й органами місцевого самоврядування, позаяк місцева влада зацікавлена у вирішенні питань місцевого значення безпосередньо членами територіальних громад.

Водночас, загальнообов'язковість краудфандингу є недопустимою, як і фіксована сума внеску. Адже далеко не всі члени територіальної громади матимуть бажання чи можливість брати участь у процесі краудфандингу. Тож встановлювати мінімальну чи максимальну суму внеску недоцільно.

Водночас, у процесі краудфандингу необхідні гарантії для членів територіальної громади, що проєкт, який успішно зібрав кошти, буде реалізований. Для цього, у випадку бездіяльності стартапера, якого успішно про-

фінансували, потрібно забезпечити судовий захист прав членів територіальної громади. Представником інтересів членів територіальної громади у суді повинен виступати відповідний орган місцевого самоврядування.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Інститут краудфандингу може органічно інтегруватись як форма безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування з врахуванням вже наявних в Україні прикладів. Прикладами успішного переходу приватно-правових інститутів до публічно-правової сфери можуть слугувати інститути адміністративного договору та публічних закупівель.

Загалом, інститут муніципального краудфандингу потребуватиме законодавчого регулювання основних засад функціонування для запобігання випадкового (чи умисного) порушення прав людини органами місцевого самоврядування окремих територіальних громад. Зокрема, на рівні закону необхідно: встановити вимоги до суб'єктів, які матимуть право ініціювати збір коштів на краудфандингових платформах, а також до суб'єктів, які матимуть право спонсувати подані проєкти; зазначити ознаки проєктів, що не можуть фінансуватись коштом муніципального краудфандингу за предметним критерієм; встановити загальні засади функціонування муніципальних краудфандингових платформ.

Натомість органи місцевого самоврядування та територіальні громади зможуть визначити, зокрема, додаткові вимоги до проєктів, що зможуть подаватись, способи внесення проєктів, строки реалізації успішно проспонсо-

ваних проектів, способи заохочення за внески; шляхи популяризації інституту краудфандингу.

Інститут муніципального краудфандингу може стати постійним дієвим інструментом для участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування поряд з партисипативним бюджетуванням та безпосереднім виділенням бюджетних коштів на реалізацію проектів. Проте необхідно враховувати особливості приватно-правової природи інституту краудфандингу, публічно-правової природи місцевого самоврядування та негативних сторін застосування інституту самооподаткування.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. //Відомості Верховної Ради України – № 30. – стаття 141
2. «Боже,вільна школа» Відновлення із попелу»: проект на «Спільнокошті» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://biggggidea.com/project/bozhevilna-shkola-vidnovlennya-iz-popelu/>
3. «Громадське радіо збирає кошти на FM-частоту у Києві та Київщині»: проект на «Спільнокошті» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://biggggidea.com/project/fm-chastota-u-kievi-dlya-gromadskogo-radio/>
4. Спільнокошт – краудфандинг в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://biggggidea.com>
5. Indiegogo: Crowdfund Innovations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.indiegogo.com>
6. Kickstarter [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kickstarter.com>
7. Сайт «Аукціон проектів – 2019» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://sites.google.com/view/auction2019-vinnnytsia/>

8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР //Відомості Верховної Ради України -1997, -№ 24, -ст.170.

9. Про самооподаткування сільського населення: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 23 квітня 1984 року № 6853-X //Відомості Верховної Ради -1984, -№ 19, ст. 364.

10. Про встановлення примірною переліку заходів, на які можуть витрачатись кошти самооподаткування: Постанова Ради Міністрів Української РСР від 2 липня 1984 р. N 270 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP840270.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP840270.html)

11. Письменний В. В. Самооподаткування: історичний досвід та сучасні проблеми [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sf.tneu.edu.ua/index.php/sf/article/view/278>

## **REFERENCES:**

1. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnya 1996 r. [The Constitution of Ukraine from June 26 1996] *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30. Art. 141[in Ukrainian].
2. «Bozhe, vilna shkola» Vidnovlennya iz popelu»: Proekt na «Spilnokoshti» [«Bozhe, vilna shkola» Ashes Recovery»: project on «Community Fund»]. *biggggidea.com*. Retrieved from <https://biggggidea.com/project/bozhevilna-shkola-vidnovlennya-iz-popelu> [in Ukrainian].
3. Gromadske radio zbiraye koshti na FM-chastotu u Kiyevi ta Kiyivshini: Proekt na «Spilnokoshti» [«Public radio raises funds for FM frequency in Kyiv and Kyiv region»: project on «Community Fund»]. *biggggidea.com*. Retrieved from <https://biggggidea.com/project/fm-chastota-u-kievi-dlya-gromadskogo-radio> [in Ukrainian].



4. Spilnokosht – kraudfanding v Ukrayini [«Community Fund»- crowdfunding in Ukraine]. *biggggidea.com*. Retrieved from <https://biggggidea.com> [in Ukrainian].

5. Indiegogo: Crowdfund Innovations. *www.indiegogo.com*. Retrieved from <https://www.indiegogo.com> [in English].

6. Kickstarter. *www.kickstarter.com*. Retrieved from: <https://www.kickstarter.com> [in English].

7. Sayt «Aukcion proektiv – 2019» [Website «Project Auction – 2019»]. *sites.google.com*. Retrieved from <https://sites.google.com/view/auction2019-vinnitsia/> [in Ukrainian].

8. Zakon Ukrayini “Pro misceve samovyaduvannya v Ukrayini” : vid 21 travnya 1997 roku, № 280/97-VR [Law of Ukraine “On local self-government in Ukraine” from May 21 1997, № 280/97-VR]. (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 24. Art. 170 [in Ukrainian].

9. Ukaz Prezidiyi Verhovnoyi Radi Ukrayinskoyi RSR “Pro samoopodatkovannya silskogo naselennya” : vid 23 kvitnya 1984

roku № 6853-X [Decree of the Presidium of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR “On self-taxation of the rural population” from April 23 1984, № 6853-X]. (1984). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 19. Art. 364 [in Ukrainian].

10. Postanova Rady Ministriv Ukrayinskoyi RSR “Pro vstanovlennya primirnogo pereliku zahodiv, na yaki mozhut vitrachatis koshti samoopodatkovannya” : vid 2 lipnya 1984 r., № 270 [Resolution of the Council of Ministers of the Ukrainian SSR “On establishing an approximate list of measures that can be spent on self-taxation” from July 2, 1984, № 270]. (1984). *search.ligazakon.ua*. Retrieved from [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/KP840270.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KP840270.html) [in Ukrainian].

11. Pismenniy, V. V. (2008). Samoopodatkovannya: istorichnij dosvid ta suchasni problemi [Self-taxation: historical experience and contemporary problems]. *Svit finansiv – The world of finance*, 3(16). Retrieved from <http://sf.tneu.edu.ua/index.php/sf/article/view/278> [in Ukrainian].

*Хруц Сергій Вікторович, аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, вулиця Гоголя, 29, Дніпрó, Дніпропетровська область, 49000, тел.: 050 682 82 71, email: aspirant.dridu@gmail.com.*

ORCID: 0000-0002-5840-4804

---

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

**Анотація.** В статті обґрунтовано, що в умовах орієнтації вітчизняної економіки на європейські засади зростання за принципами сталості, ефективна державна політика є каталізатором ініціювання та реалізації системних трансформацій, передусім, у напрямі розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Окреслено, що розвиток територіальної громади вимагає ефективного використання її потенціалу з урахуванням усіх його аспектів під час розроблення та реалізації стратегії розвитку й інших місцевих нормативно-правових документів. Автор зазначає, що історичне минуле територіальної громади в Україні сягає часів слов'янської традиції племінних зборів. З розвитком суспільства громадівське самоврядування постійно розвивалося, залишаючись елементом демократичної моделі управління.

На думку автора, потрібно виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам. Слід ідентифікувати, стандартизувати та оприлюднити певні види державних послуг з метою їх поліпшення і спрощення порядку надання (дерегуляції), делегування повноважень іншим управлінським рівням та секторам.

Доведено, що об'єднані територіальні громади є першоосною та лейтмотивом формування та імплементації нової політики сталого розвитку територій України. Розкрито зміст та сутність територіальної громади. Проаналізовано нормативно-правову базу, яка є законодавчою основою функціонування територіальних громад в Україні.

На даний час Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України прийнята значна кількість нормативно-правових актів, що дозволяють реалізовувати реформу децентралізації влади, але ще залишаються невирішеними питання діяльності територіальних громад, зазначені в цій статті, що потребують законодавчого врегулювання.

**Ключові слова:** децентралізація, територіальна громада, об'єднана територіальна громада, нормативно-правове забезпечення, нормативно-правовий акт, закон.

## **REGULATORY PROVISION OF THE FUNCTIONING OF THE INSTITUTE OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE**

**Annotation.** The article proves that in the conditions of orientation of the domestic economy to the European principles of growth on the principles of sustainability, effective state policy is a catalyst for initiating and implementing systemic transformations, primarily in the direction of development of local self-government and territorial organization of power. It was emphasized that the development of the territorial community requires the effective use of its potential, taking into account all its aspects in the development and implementation of the development strategy and other local legal documents. The author notes that the historical past of the territorial community in Ukraine reaches the times of the Slavic tradition of tribal gatherings. With the development of society, public self-government has constantly developed, remaining an element of the democratic model of governance.

According to the author, it is necessary to develop a new management ideology aimed at updating the administrative culture, forming the readiness of management personnel to make decisions in conditions of increasing freedom of action and increasing personal responsibility with a focus on serving citizens. Certain types of public services should be identified, standardized and made public in order to improve them and simplify the way they are provided (deregulation), delegating authority to other management levels and sectors.

It is proved that the United territorial communities are the primary basis and leitmotif of the formation and implementation of a new policy of sustainable development of the territories of Ukraine. The content and essence of the territorial community is revealed. The article analyzes the legal framework that is the legal basis for the functioning of territorial communities in Ukraine.

Currently, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine adopted a significant number of legal acts that allow to implement the reform of decentralization of power, but there are still unresolved issues of activity of territorial communities specified in this article that require legislative settlement.

**Keywords:** decentralization, territorial community, United territorial community, legal support, legal act, law.

**Постановка проблеми.** Характерною ознакою останніх років є те, що з різним ступенем активності процеси децентралізації в Україні відображали концепцію відповідних реформ у сфері місцевого самоврядування. Сьогодні вже можна говорити про деякі успіхи: зміцнення фінансової самостійності суб'єктів місцевого самоврядування, підвищення ступеня їх участі у розвитку адміністративно-територіальних одиниць, регіонів, і, як наслідок, позитивні відгуки громадян щодо облагородження територій населених пунктів, вирішення проблем комунального господарства, що накопичувалися протягом десятиліть, розвитку інфраструктури, муніципального транспорту і т. п. І все це при досить складній економічній ситуації по країні: спаді виробництва, скорочення обсягів зовнішньої торгівлі, зниженні економічної активності в цілому. Можна сказати, що децентралізація як явище стала деяким локомотивом розвитку економіки на місцях, що дозволило згладити вищевказану загальну економічну картину в країні.

У будь-якій країні розвиток держави залежить від стану місцевого самоврядування та можливостей територіального колективу впливати на суспільне життя, брати в ньому активну участь.

Важливим елементом сталого та ефективного розвитку країни є розвиток місцевого самоврядування. Відомо, що громада є суттєвим елементом, який характеризує “звичайну природу” місцевого самоврядування.

Функціонування територіальної громади не може відбуватися хаотично, потрібні чіткі нормативи державного регулювання їх діяльності, які, у

першу чергу, представлені нормативно-правовою базою. Саме тому питання нормативно-правового регулювання функціонування територіальної громади є проблемним та дуже актуальним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, присвячених вивченню нормативно-правової бази функціонування територіальних громад в сучасних умовах показав, що дане питання досліджувалися недостатньо, що пояснюється, по-перше, складністю даного питання, а по-друге, мінливістю та нестабільністю вітчизняної законодавчої бази. Зважаючи на постійне реформування та оновлення законодавства у сфері місцевого самоврядування, є дуже актуальним аналіз нових нормативно-правових актів, що регламентують діяльність територіальних громад у нашій країні. Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні. Різні аспекти досліджуваної проблеми відображено в наукових працях науковців Гуркула Т.В., Скупченко Д.О., Серьогіна С.М., Гончарук Н.Т., Дрешпак В.М., Вакуленко В.М., Дробот І.О., Куц Ю.О., Мамонової В.В. та ін. Разом з тим, не зважаючи на значну увагу науковців до зазначеної проблематики, багатоаспектність і комплексність аналізу нормативно-правової бази, цілісного дослідження законодавчої бази створення, функціонування та розвитку територіальних громад в Україні не проводилося.

**Метою статті** є аналіз нормативно-правового забезпечення розвитку територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема оптимізації публічного управління, зокрема, його вдоскона-

лення на регіональному та місцевому рівнях сьогодні залишається актуальною. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель державотворення, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. Все це переконливо свідчить про необхідність реформування публічної адміністрації в Україні відповідно до сучасних, європейських стандартів публічного управління. Найбільш вдалою концепцією для України є концепція децентралізації влади.

Основними перевагами децентралізації державної влади є: прозорість і спрощення процесу прийняття рішень, покращання якості розгляду звернень громадян до органів влади, сприяння розвитку місцевих економік та стратегічному плануванню, більш цілеспрямоване використання видатків бюджету на місцеві першочергові потреби та ін. До недоліків можна віднести наступне: диспропорції і нерівномірність у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам, неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків з ресурсами для виконання державних функцій тощо [1, с. 111].

Переваги децентралізації в період становлення та розвитку демократичного суспільства засвідчує досвід посткомуністичних країн. Так, адміністративна децентралізація в Польщі сприяла самостійному розвитку місцевого самоврядування, покращанню якості життя її громадян і, насамкінець, після вступу країни до

ЄС дала можливість новоствореним адміністративним одиницям виступати рівноправними партнерами в міжнародному співробітництві. Вивчення зарубіжного досвіду впровадження реформ децентралізації влади може сприяти уникненню деяких упереджених і неправильних підходів, характерних для сучасної української практики управління «з центру», тому передовий досвід децентралізації має для України на етапі зміцнення державності передусім змістове значення [1, с. 113].

Забезпечення процесу децентралізації публічної влади має бути розпочате з прийняття Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», який покликаний врегулювати об'єднання громад, визначення території і меж адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою. У загальному вигляді на нинішньому етапі необхідно встановити раціональні відносини між МДА та органам місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування має зберегти свої права з одночасним здійсненням частини функцій виконавчої влади. Межі взаємодії між цими органами та способи вирішення між ними конфліктів має встановлювати законодавство.

Потрібно виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам. Слід ідентифікувати, стандартизувати та оприлюднити певні види

державних послуг з метою їх поліпшення і спрощення порядку надання (дерегуляція), делегування повноважень іншим управлінським рівням та секторам (децентралізація і деконцентрація), а також удосконалення управлінських процедур та запровадження достатніх апеляційних інституцій і механізмів, зокрема стосовно оскарження дій державних службовців. Отже, децентралізація публічного управління має здійснюватися в межах цілісного пакету політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну. Тому проведення реформи передбачає плідну співпрацю Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України з урахуванням інтересів місцевого самоврядування.

Процес децентралізації публічного управління передбачає посилення спроможності територіальних громад у всіх сферах їх діяльності, що знайшло відображення у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Під «правовою спроможністю територіальних громад» ми розуміємо правову здатність усвідомлювати та захищати інтереси громадян, що є їх мешканцями, включаючи правову допомогу. До правової спроможності територіальних громад варто також включати й правову спроможність їх громадян. Водночас, доцільно мати на увазі й розвиток «правової можливості» територіальних громад, що означає, на нашу думку, наявність умов, сприятливих для зростання їх правового потенціалу та задоволення інтересів громадян.

Розвиток територіальної громади вимагає ефективного використання її потенціалу з урахуванням усіх його аспектів під час розроблення та реалізації стратегії розвитку й інших місцевих нормативно-правових документів. Такий підхід безпосередньо стосується забезпечення життєдіяльності територіальної громади, має відповідати інтересам населення і європейським засадам державної регіональної політики. Яка ж конкретна роль у забезпеченні розвитку сучасного суспільства належить територіальній громаді? Громада є суттєвим елементом, що характеризує “звичайну природу” місцевого самоврядування. Окрім нормативного визначення громади, встановленого Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, існують інші, наприклад під територіальною громадою окремими авторами розуміється єдине природне і соціальне утворення, що діє у просторових межах держави, реалізуючи повсякденні потреби та інтереси жителів [2, с. 15–16].

Однак запровадження такої загальнодержавної реформи, як реформа з децентралізації влади, потребує прийняття законів та підзаконних нормативно-правових актів, які б забезпечили правове регулювання діяльності новостворених об'єднаних територіальних громад пропорційно до наданих їм широких повноважень, що дозволить безперешкодно реалізувати вказану реформу та завершити процес децентралізації влади.

Історичне минуле територіальної громади в Україні сягає часів слов'янської традиції племінних зборів. З розвитком суспільства громадівське самоврядування постійно розвивало-



ся, залишаючись елементом демократичної моделі управління.

Для того, щоб проаналізувати функціонування місцевого самоврядування необхідно розпочати з вивчення основних нормативно-правових актів, якими воно врегульовано. По-перше, це Закон України «Про місцеве самоврядування», у якому визначено, що територіальна громада – це жителі об'єднані постійним проживанням у межах села, селища та міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або ж добровільне об'єднання жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр [3].

Серьогін С.М. в одному зі своїх наукових досліджень вказує, що реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади має здійснюватися на основі Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості; прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [1, с. 115].

У Постанові Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. «Про за-

твердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» зазначено, що метою децентралізації влади в Україні є відхід від централізованої моделі управління, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування [4].

Щоб вирішити проблеми на рівні територіальних громад, необхідно об'єднати зусилля громад і їхніх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою було ухвалено два закони України – “Про добровільне об'єднання територіальних громад” і “Про співробітництво територіальних громад”, адже, незважаючи на те, що Конституція України надає право жителям сіл на добровільних засадах об'єднуватися в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного припису на законодавчому рівні до цього часу було не врегульовано [5].

Закон «Про співробітництво територіальних громад» [6] створив умови для запровадження в Україні 5-ти юридичних форм співпраці, що стало особливо актуально для громад після початку реального процесу децентралізації, коли важливі повноваження органів виконавчої влади передаються місцевому самоврядуванню при умові, що воно може реалізовувати ці повноваження. Наприклад, передача повноважень від Державної Архитектурно-Будівельної Інспекції органу місцевого самоврядування вимагає створення останнім власного бюро, де повинен працювати сертифікований

архітектор. Більшість сільських громад не в змозі створити і утримувати таке бюро (службу), але вони можуть його створити в рамках співпраці.

Закон «Про добровільне об'єднання громад» [5] став фактично головним інструментом реформи, оскільки саме він закладає вимоги щодо порядку ОТГ. Завдяки цьому закону сьогодні в Україні вже створено 159 нових об'єднаних громад, в яких призначені вибори. За півроку в Україні об'єдналося понад 7% всіх територіальних громад, що є безсумнівним рекордом серед усіх європейських держав, де був період добровільного об'єднання.

Прийняті у грудні 2014 року Зміни до Бюджетного [7] і Податкового кодексів можна розглядати як перший крок уряду і Парламенту в напрямку проведення реформи децентралізації влади. І цей крок вимагає зробити наступні логічні кроки по зміні адміністративно-територіального устрою та розподілу повноважень між різними гілками влади. Адже, протягом 2014 року однією з найбільш популярних реформ, яка звучала у промовах Президента, депутатів Парламенту і міністрів була реформа місцевого самоврядування, децентралізація влади, яка базується на кількох важливих складових: визначення нової територіальної основи місцевого самоврядування (зміна адміністративно-територіального устрою) та передача повноважень і ресурсів на місцевий рівень.

Метою Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; формування ефективних рад

та їхніх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [5].

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [5] декларуються концептуальні положення формування спроможних та фінансово незалежних територіальних громад. При цьому, превалювання гармонійності приватних і державних інтересів у поєднанні із громадськими пріоритетами виступає основою подальшого реформування у напрямі становлення самодостатніх формувань, розвиток яких базується на ustalених принципах демократичності. Добровільним об'єднанням членів ОТГ передбачається отримання можливості розпоряджатися матеріальними та нематеріальними ресурсами, якими володіє громада, зокрема трудовими, фінансовими, матеріально-технічними, природними, інформаційними, маркетинговими, інноваційними, управлінськими тощо. Отримання самостійності у прийнятті рішень щодо формування й використання ресурсного потенціалу ОТГ є потужною передумовою їх активного поширення, підтвердженням чому є відповідні індикатори оцінки динаміки їх формування.

Окремої уваги, на нашу думку, заслуговує Закон України “Про співробітництво територіальних громад” розроблено з використанням найкращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми та

кого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачало лише загальні рамки упровадження міжмуніципального співробітництва, припускало об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво [6].

Крім того, дуже важливу роль у розвитку територіальних громад в Україні відіграє Закон України “Про засади державної регіональної політики”. Цей Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [8].

Дуже значний розвиток відбувся у сфері нормативно-правового забезпечення бюджетного законодавства. Завдяки прийняттю Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів” було значно розширено джерела доходів новостворених територіальних громад [7].

Наприкінці 2015 р. було прийнято низку законів щодо оптимізації розподілу повноважень – передачі їх від органу виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що дозволить посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування. Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” та деяких інших законодавчих актів Украї-

ни щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань” виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення передаються повноваження з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань та передбачена можливість іншим виконавчим органам рад набувати таких повноважень. До цього Закону увійшли норми щодо державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб, спрямовані на усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад у частинах: встановлення спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, усунення недоліків правового регулювання правонаступництва об'єднаних територіальних громад, їхніх рад та виконавчих комітетів (рішення, договори, виконання окремих бюджетів до прийняття об'єднаного тощо) [9, с. 28–29].

Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг” наділив органи місцевого самоврядування додатковими повноваженнями щодо можливості створення центрів надання адміністративних послуг, можливості ведення реєстру територіальної громади, надання відомостей з Державного земельного кадастру, реєстрації місця проживання громадян та з інших питань [10].

**Висновки.** Стратегічним пріоритетом становлення України як соціально орієнтованої європейської держави є розвиток системи місцевого самоврядування, без реформування якої у напрямі децентралізації владних повноважень на місця неможливо досягти гармонійного та зрівноваженого розвитку територіальних громад, а відтак – забезпечити високий рівень якості життя населення. На даний час Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України прийнята значна кількість нормативно-правових актів, що дозволяють реалізовувати реформу децентралізації влади, але ще залишаються невирішеними питання діяльності територіальних громад, зазначені в цій статті, що потребують законодавчого врегулювання.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук // *Аспекти публічного права*. 2015. – № 4. – С. 111–120. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2015\\_4\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16).

2. Куц Ю. О., Решевець О. В. Територіальна громада: управління розвитком: монографія / за заг. ред. Ю. О. Куца. – Харків: Константа, 2013. – 540 с., с. 15–16

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>

4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npras/247566248>

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII (із змінами). – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

6. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів: Закон України від 8 верес. 2016 р. № 1509-VIII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1509-19>

8. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

9. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. – Київ: НІСД, 2016. – 61 с.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 888-VIII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.

#### **REFERENCES:**

1. Serohin, S. M., Honcharuk, N. T. (2015). *Teoretychni zasady ta osnovni napriamky reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia y detsentralizatsii vlady v Ukraini* [Theoretical bases and main directions of reforming local self-government and decentralization of power in Ukraine]. *Aspekty publichnoho prava – Aspects of Public Law*, 4, 111–120. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2015\\_4\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16) [in Ukrainian].

2. Kuts, Yu. O., Reshevets, O. V. (2013). *Terytorialna hromada: upravlinnia rozvytkom* [Territorial community: development

management]. Kharkiv: Konstanta [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» [Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”]. (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 24. Art. 170. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku” : vid 6 serp. 2014 r., № 385 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the State Regional Development Strategy for the period up to 2020” from 6 August 2014, № 385]. (n.d.). *www.kmu.hov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.hov.ua/npas/247566248> [in Ukrainian].

5. Zakon Ukrainy “Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad” : vid 5 liut. 2015 r., № 157-VIII [Law of Ukraine “On voluntary association of territorial communities” from February 5 2015, № 157-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.hov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.hov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].

6. Zakon Ukrainy “Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad” : vid 17 cherv. 2014 r., № 1508-VII [Law of Ukraine “On cooperation of territorial communities” from June 17 2014, № 1508-VII]. (n.d.). *zakon.rada.hov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.hov.ua/laws/show/1508-18> [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy “Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo

zarakhuvannia okremykh administratyvnykh zboriv do mistsevykh biudzhetyv” : vid 8 veres. 2016 r., № 1509-VIII [Law of Ukraine “On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the Entry of Separate Administrative Fees into Local Budgets” from September 8 2016, № 1509-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.hov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.hov.ua/laws/show/1509-19> [in Ukrainian].

8. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 5 liut. 2015 r., № 156-VIII [Law of Ukraine “On the Principles of State Regional Policy” from February 5 2015, № 156-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.hov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.hov.ua/laws/show/156-19> [in Ukrainian].

9. *Terytorialna hromada yak bazova lanka administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy: problemyta perspektyvyreformuvannia [Territorial community as a basic element of the administrative and territorial structure of Ukraine: problems and prospects for reform]*. (2016). Kyiv: NISD [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy “Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo rozshyrennia povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia ta optymizatsii nadannia administratyvnykh posluh” : vid 10 hrud. 2015 r., № 888-VIII [Law of Ukraine On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Expanding the Authorities of Local Self-Government Bodies and Optimizing the Provision of Administrative Services” from December 10 2015, № 888-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.hov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.hov.ua/laws/show/888-19> [in Ukrainian].

# СУЧАСНІ ТЕХНОЛОГІЇ УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВІ

---

УДК: 351

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4\(6\)-186-200](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4(6)-186-200)

*Кириченко Ганна Володимирівна, Заступник начальника відділу аспірантури, Приватне акціонерне товариство «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом», м. Київ, 03039, вул. Фрометівська, 2, тел.: +380679878034; e-mail: kabasis87@gmail.com.*

ORCID: 0000-0003-1067-8758

---

## НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗА РАХУНОК РОЗВИТКУ ПОТЕНЦІАЛУ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

**Анотація.** У розвинених демократичних країнах, співпраця між владою та суспільством, багато в чому, базується на механізмах зв'язків з населенням та інформаційному обслуговуванні громадськості. Відповідно, органи державної влади, що надають послуги населенню, повинні створити відкритий процес спілкування, зрозумілий для всіх його учасників. Головна мета такого процесу – налагодити тісне спілкування з громадянами та іншими неурядовими суб'єктами, залучити їх до процесу прийняття державно-управлінських рішень та підтримувати постійний діалог, який дає можливість зрозуміти потреби та бажання суспільства. Виконання цього важливого завдання для суспільства можливе за умови створення належної державної інформаційно-комунікативної політики та забезпечення ефективної системи громадського спілкування в органах управління на всіх рівнях.

У статті визначено основні напрями формування позитивного іміджу органів державного управління за рахунок розвитку потенціалу інформаційних технологій та проаналізовано шляхи реалізації напрямів формування позитивного іміджу органів державного управління.

Встановлено різноманітні організаційні форми комунікації, які використовуються для розповсюдження інформації про підсумки роботи органів державної влади. Зокрема, зазначено, що втілення проектів електронного уряду має здійснюватися у співпраці з усіма національними структурами та органами місцевого самоврядування і повинне мати схвалення міжнародних партнерів. Розглянуто основні проекти електронного урядування: електронні послуги, Digital by Default, електронний документообіг, «Трембіта», відкритість даних.

В статті визначено також і роль нових інструментів взаємодії з державними установами, якими є соціальні мережі (Facebook, Twitter, Youtube тощо). Вони зосереджу-



ються на розміщенні фотографій, використанні сучасних інструментів інфографіки та описових відео, замість текстових описів і впливають на публіку на більш глибокому та інтуїтивно-зрозумілому рівні.

На даний час, існує багато проблем із комунікаційним процесом в області зв'язків з громадськістю. В уряді продовжується розробка його модернізації, під час якої виникають проблеми з інформацією та просуванням інтересів державної політики. У статті сформульовано основні проблеми, що перешкоджають розвитку позитивного іміджу органів влади та знижують ефективність державних відносин у зв'язках із громадськістю.

Для оптимізації впливу влади на перебіг соціальних процесів у суспільстві, на даний час, потрібна підтримка громадськості та ефективний зворотній зв'язок між нею та державою. Зв'язки з громадськістю сприяють забезпеченню діалогу між державними установами та громадянами, з урахуванням громадської думки, через стимулювання процесів залучення громадян до роботи державних установ. Встановлення діалогу з громадськістю, наразі, стало важливим інструментом впровадження процесів демократизації та забезпечення публічності влади.

**Ключові слова:** інформаційно-комунікаційні технології, імідж органів державної влади, електронний уряд, соціальні мережі, комунікація.

*Kyrychenko Ganna Volodymyrivna, Deputy Head of the Post-graduate Studies Department, Private Joint-Stock Company Higher Educational Institution "Interregional Academy of Personnel Management", Kyiv, 03039, st. Frometovskaya, 2, tel .: +380679878034; email: kabasis87@gmail.com.*

ORCID: 0000-0003-1067-8758

---

## FORMATION DIRECTIONS OF A POSITIVE IMAGE OF PUBLIC GOVERNMENT BODIES BY THE ACCOUNT OF THE DEVELOPMENT OF THE INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES POTENTIAL

**Abstract.** In developed democracies, cooperation between government and society is, in many respects, based on public relations mechanisms and public information services. Accordingly, public authorities providing services to the public should create an open communication process that is clear to all participants. The main purpose of this process is to establish close communication with citizens and other non-governmental actors, involve them in the decision-making process of government, and maintain a constant dialogue that enables them to understand the needs and desires of society. The fulfillment of this important task for the society is possible provided that the proper state information and communication policy is created and the effective system of public communication in the bodies of management at all levels is ensured.

The article defines the main directions of formation of positive image of public administration bodies at the expense of development of the potential of information

technologies and analyzes the ways of realization the directions of positive image formation of public administration bodies.

Various organizational forms of communication have been established, which are used to disseminate information on the results of the work of public authorities. In particular, it is stated that the implementation of e-government projects should be carried out in cooperation with all national structures and bodies of local self-government and should have the approval of international partners. The main projects of e-government are considered: electronic services, Digital by Default, electronic document flow, Trembita, openness of data.

The article also identifies the role of new tools for engaging with government agencies such as social networks (Facebook, Twitter, Youtube, etc.). They focus on posting photos, using state-of-the-art infographic tools and descriptive videos instead of text captions, and affecting the public at a deeper and more intuitive level.

Nowadays, there are many problems with the communication process in the field of public relations. The government is continuing to work on its modernization, which raises problems with information and advancing public policy interests. The article outlines the main problems that impede the development of a positive image of the authorities and reduce the effectiveness of public relations in social relations.

In order to optimize the influence of the authorities on the course of social processes in the society, the support of the public and effective feedback between it and the state is needed at present. Public relations helps to facilitate dialogue between government agencies and citizens, taking into account public opinion, by encouraging processes of involving citizens in the work of public institutions. Establishing a dialogue with the public has now become an important tool in the implementation of democratization processes and ensuring public visibility of the authorities.

**Keywords:** information and communication technologies, image of public authorities, e-government, social networks, communication.

**Постановка проблеми.** Розвиток держави, що базується на засадах демократії, практично, неможливий без ефективного діалогу між державними установами, неурядовими організаціями та окремими громадянами, а державне управління, в свою чергу, неможливе без спілкування як форми взаємодії між різними суб'єктами та організаціями, оскільки, демократичний режим вимагає координації між владою та громадськістю, перебування у безперервному діалозі. Саме засоби масової комунікації надають інформацію населенню, органам влади та інститутам громадянського суспільства і допомагають вести діалог з

людьми, видавати накази та приймати законодавчі рішення [1, С. 57–61].

Розвиток позитивного іміджу влади потребує певних технологій, впровадження яких означає тривалий і складний процес, що, в свою чергу, потребує значних старань та зусиль, особливо з огляду на загальний напрям розвитку сучасної політики, яка характеризується складністю парадигми формування іміджу (візуалізації іміджу). Тому, слід зазначити, що процес формування позитивного іміджу влади прогнозує свідому побудову засобів використання, поширення та зберігання інформації, за допомогою необхідних інструментів (іміджева реклама, зв'язки з громадськістю) та базується на іміджевій стра-

тегії, яка враховує те, що імідж створюється для виконання певного завдання, наприклад для: побудови конструктивних відносин з громадськістю; підвищення легітимності влади; забезпечення ефективного виконання функцій управління та відповідає соціальним уявленням, сподіванням [2, С. 134-135].

У розвинених демократичних країнах, співпраця між владою та суспільством, багато в чому, базується на механізмах зв'язків з населенням та інформаційному обслуговуванні громадськості. Відповідно, органи державної влади, що надають послуги населенню, повинні створити відкритий процес спілкування, зрозумілий для всіх його учасників. Головна мета такого процесу – налагодити тісне спілкування з громадянами та іншими неурядовими суб'єктами, залучити їх до процесу прийняття державно-управлінських рішень та підтримувати постійний діалог, який дає можливість зрозуміти потреби та бажання суспільства. Виконання цього важливого завдання для суспільства можливе за умови створення належної державної інформаційно-комунікативної політики та забезпечення ефективної системи громадського спілкування в органах управління на всіх рівнях.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У працях К. Глущенко [3, С. 85-88], Ю. Кізілова [4, С. 57 – 65], І. Пантелейчук [5], Р. Сторожева [6, С. 111-116], і багатьох інших науковців можна виокремити окремі аспекти по створенню іміджу для державного службовця, а також по формуванню механізмів реалізації іміджу державних установ, розвитку взаємин органів державної влади з суспільством в процесі державного управління.

Вітчизняними дослідниками, такими як: О. Бухтатий, Н. Галайда, Н. Ільчанінова, О. Кваша, С. Тимофеев [7, С. 61-66] та іншими вивчаються різні аспекти комунікаційної діяльності державних установ та комунікаційної політики органів влади. Ці та інші науковці широко висвітлювали теоретичні та методологічні аспекти комунікаційної діяльності у державному управлінні; основні принципи інформатизації суспільства; основи розвитку українських засобів масової інформації; проблеми прозорості та ясності влади в інформуванні громадськості.

У той же час, багато аспектів комунікаційної діяльності органів державної влади залишаються недостатньо дослідженими у зв'язку з викликами сьогодення, насамперед, щодо формування позитивного іміджу органів державної влади, особливо, в контексті трансформації галузі інформації, на принципах планомірності, комплексності, реальності та в контексті реформування державної сфери, що, на нашу думку, потребує подальшого вивчення і поглиблення.

**Метою статті** є визначення основних напрямів формування позитивного іміджу органів державного управління та шляхів їх реалізації за рахунок розвитку потенціалу інформаційних технологій.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні, на сьогоднішній день, інформаційно-комунікаційна діяльність, що стосується взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськістю, здійснюється у спеціально сформованих структурних підрозділах, які можуть мати різні назви: прес-служба, відділ, управління по зв'язках з громадськістю та інші. Їх

ключове призначення – здійснення зв'язків з громадськістю, а їх головне завдання – створення позитивного іміджу влади та її посадових осіб.

Для розповсюдження інформації про підсумки роботи органів державної влади відділ зв'язків з громадськістю використовує різноманітні організаційні форми комунікації, серед яких [8, С. 1-6]:

- публікація та розповсюдження інформаційних бюлетенів, прес-релізів, рецензій, фото та відеоматеріалів, інформаційних збірників, експрес-інформації;
- організація прес-конференцій, теледебатів, брифінгів, політичних діалогів, прес-клубів, «круглих столів» та інтерв'ю з керівниками органів влади та працівниками засобів масової інформації;
- розробка та реалізація теле-та радіопрограм;
- підготовка для керівників органів влади, чи інших посадових осіб, публікацій (виступів) у засобах масової інформації;
- формування інформаційних архівів про діяльність влади;
- створення веб-сторінок в Інтернеті про органи влади та її діяльність тощо.

Інші форми поширення державної інформації, також, використовуються державними установами та органами місцевого самоврядування. Тому, було створено інтегрований веб-портал органів виконавчої влади для формування системи інформування громадськості про їх діяльність та досягнення прозорості у роботі українських урядових структур. Портал є центральною частиною електронної інформаційної системи «Електронний уряд», робота

якого спрямована на інтеграцію інших веб-сайтів, електронних інформаційних систем діяльності державних установ та процедур надання послуг громадянам через Інтернет.

20 вересня 2017 року Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, що описує головні цілі, пріоритетні напрями розвитку інформаційних ресурсів для діяльності державних органів, органів регіонального і місцевого самоврядувань та державних підприємств, установ і організацій до 2020 року [9]. Необхідно зазначити, що Україна піднялася на 25 позицій у світовому рейтингу роботи електронного уряду та на 30 позицій у рейтингу надання відкритих даних, за останні два роки. Тільки при застосуванні інноваційного підходу та найперспективніших технологій можливий ефективніший розвиток, що й передбачається у проекті Концепції [10].

Втілення проектів електронного уряду має здійснюватися у співпраці з усіма національними структурами та органами місцевого самоврядування і повинне мати схвалення міжнародних партнерів. Розглянемо більш детально основні проекти електронного урядування.

• **Електронні послуги.** Основним напрямом роботи системи електронного уряду є надання електронних послуг, оскільки, воно стосується як всіх громадян, так і кожного окремо. Одним із визначених Концепцією розвитку електронного урядування в Україні завдань було впровадження 100 електронних послуг до кінця 2018 року. Ухвалений урядом список включав найпріоритетніші послуги для бізнесу та громадян, які зменшили корупційні ризики. Цього

вдалося частково досягти і, наразі, на урядовому порталі доступно 118 електронних служб, які діють як «єдине вікно» для доступу до всіх онлайн-сервісів. Серед них такі соціально важливі послуги як: послуги для бізнесу, послуги по оформленню допомоги при народженні дитини, послуги із землекористування та будівництва тощо [11].

У минулому році, був запущений важливий «пакет» електронних послуг для водіїв та перевізників, який зараз доступний у електронних кабінетах оператора та водія, відповідно. Наразі, такі послуги користуються широким попитом. Загалом, у 2018 році, рівень використання електронних послуг в Україні зріс утричі [11]. 30 січня 2019 р. Уряд ухвалив Резолюцію про ратифікацію Плану дій стосовно виконання Концепції розвитку електронного урядування в Україні на 2019-2020 роки, який передбачав впровадження щонайменше 50 електронних послуг, що охоплюватимуть фармацевтичне виробництво, водовідведення, будівництво, реєстрацію водійських прав тощо [11].

Крім того, важливо зазначити, що філософія розвитку електронних послуг почала змінюватися. Відтепер, відомства органів влади не лише створюватимуть нові електронні сервіси, але й оптимізуватимуть їх у контексті життєвих та ділових ситуацій. Перший подібний проект, який зараз реалізується у багатьох установах, це послуга «Е-малятко», що буде об'єднувати в собі дев'ять адміністративних послуг [11]. Мова йде про такі послуги [12]:

- реєстрація народження дитини;
- реєстрація місця проживання дитини;
- допомога при народженні дитини;

- розміщення інформації про дитину в електронній системі охорони здоров'я;

- за потреби – видача посвідчень батькам та дитині, що сім'я є багатодітною;

- запис у демографічному реєстрі;

- простежування походження дитини (для позашлюбних дітей);

- реєстрація у державному реєстрі фізичних осіб-платників податків;

- визначення громадянства дитини.

Широкому використанню електронних послуг сприяє розповсюдження звичних та надійних електронних ідентифікаційних способів. Зокрема, наприкінці минулого року, українці мали змогу скористатися послугою мобільної ідентифікації (більшість електронних послуг вже, за замовчуванням, доступні за допомогою додатку Mobile ID) [10].

- **Digital by Default.** Адаптація законодавства України до процесу цифровізації важлива для прискорення темпів впровадження електронного уряду. У цьому напрямі був зроблений важливий крок, Кабінетом Міністрів України ухвалена Постанова, що регулює впровадження принципу «цифровий за замовчуванням» – Digital by Default. Згідно з цим принципом, урядові постанови підлягають цифровій експертизі [10]. Відповідно, у всіх нормативно-правових актах уряду основним способом реалізації принципу «цифровий за замовчуванням» буде визначений саме електронний. З цією метою, акти будуть проходити цифрову експертизу [11]. Прийняття Постанови ініціює поетапну якісну тран-

сформацію всієї нормативно-правової бази діяльності органів влади [11].

- **Електронний документообіг.**

Також, важливим напрямом діяльності у сфері електронного уряду є запровадження електронного документообігу в органах влади. У минулому році до Проекту електронної співпраці адміністративних органів було підключено 193 керівні органи, установи та організації. Відтоді, 673 організації здійснюють електронний міжвідомчий діалог. Щодня, у систему надсилається близько 5 400 електронних документів [11]. Цьогорічний план – підключити щонайменше 300 нових абонентів до системи, перш за все, за рахунок органів місцевого самоврядування, включаючи новостворені територіальні громади. До того ж, впродовж наступного року, відбуватиметься послідовна «модуляція» державних установ до європейських стандартів формування електронних документів, затверджених наприкінці минулого року.

Електронна система узгодження законопроектів вже розроблена та перебуває на стадії випробувань. Система, також, забезпечує моніторинг ходу дій та створення відповідного аналізу роботи працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України.

- **«Трембіта».** В кінці минулого року, Проект електронної співпраці державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта» отримав експертне заключення Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, у якому йдеться про те, що компоненти «Трембіти» відповідають вимогам технічного захисту інформації [10]. Вже розпочалось впровадження «Трембіти» шляхом інтеграції інформаційних ресурсів державних пред-

ставництв. Пріоритетами державних агентств щодо цього річного електронного управління є підключення до первинних реєстрів «Трембіти», особливо, Міністерства юстиції України, Міністерства соціальної політики України, Пенсійного фонду України, Державного бюро фінансів, Міністерства внутрішніх справ України.

- **Відкритість даних.** У 2018 році, Україна посіла 17 місце у світі за рівнем реалізації принципу відкритості даних та 2-е – за темпами розвитку цього принципу за чотири роки. Це підтверджено у всесвітньому звіті рейтингу Open Data Barometer [11]. У 2018 році було надано, у відкритому доступі, інформацію про транспортний сектор і дані про нього, що надходять із місцевих адміністрацій. Тому інформація Міністерства внутрішніх справ України щодо зареєстрованих транспортних засобів стала однією з найпопулярніших, оскільки, відображає фактичний стан українського автомобільного ринку. На основі цього, був створений корисний онлайн-сервіс, який вже понад мільйон разів використали громадяни та який впливає на позитивний імідж державних установ.

Особливо, слід зазначити важливість даних про ліцензії на автомобільний транспорт для пасажирських та вантажних перевезень, які стали доступними для українців у попередньому році. Тепер, всього за кілька секунд, кожен, хто має номер транспортного засобу, може перевірити ліцензію на нього і, виходячи з цих знань, вирішувати, чи довіряти своє життя такому перевізнику.

Важливою ініціативою Міністерства фінансів України стала публікація



даних із 9 683 місцевих бюджетів на порталі openbudget.gov.ua, на якому розмістилися відомості про статистику їхньої роботи. Це дозволяє всім українцям контролювати використання бюджетних коштів, як на рівні держави, так і на рівні села [10]. Аудиторські громадські органи оприлюднили дані про понад 143 000 перевірок бізнесу, запланованих на 2019 рік. Цього року, також, розширився список наборів даних, які потребують відкриття. Крім того, у центрі уваги Державного агентства з питань електронного врядування в Україні – підвищення якості вже опублікованих наборів даних.

Зауважимо, що найбільш поширеними формами зв'язку між «Електронним урядом» та громадянами є наступні [13, С. 333]:

- надання публічних послуг громадянам та організаціям;
- розповсюдження державної інформації;
- електронізація внутрішньої діяльності органів влади тощо.

Провідним напрямом зростання ефективності державного управління у сфері утворення та функціонування «електронного уряду» є розвиток адміністративно-правових інститутів, які забезпечують максимальне досягнення соціальних інтересів та потреб громадськості. У даному контексті, визначимо основні напрями формування позитивного іміджу органів державного управління за рахунок розвитку потенціалу інформаційних технологій (див. Рис. 1).



Рис. 1. Напрями формування позитивного іміджу органів державного управління

Процеси, спрямовані на використання нових можливостей інформаційних технологій для формування позитивного іміджу органів державної

влади, реалізуються шляхом створення його основних напрямів забезпечення (див. Табл. 1).

Таблиця 1

**Шляхи реалізації напрямів формування позитивного іміджу органів державного управління**

<b>Напрямок формування позитивного іміджу</b>	<b>Шляхи реалізації напрямів формування позитивного іміджу органів державного управління</b>
<i>Вдосконалення офіційних сайтів органів влади</i>	З урахуванням змін в законодавстві України, вдосконалення офіційних сайтів органів влади для розміщення відповідної інформації та її подальшого корегування
<i>Розвиток нормативно-правової бази</i>	Забезпечення органів публічного управління необхідною нормативно-методичною базою по використанню інформаційних технологій
<i>Вдосконалення інформаційних систем</i>	Створення та постійне вдосконалення інформаційних систем, що забезпечують ефективну реалізацію повноважень органів виконавчої влади
<i>Формування єдиної системи управління кадровим складом</i>	Формування єдиної системи управління кадровим складом державної служби України
<i>Розвиток організаційно-технічної інфраструктури</i>	Розвиток організаційно-технічної інфраструктури для здійснення електронних платежів за надання певних державних послуг
<i>Удосконалення процедур державних торгів та закупівель</i>	Забезпечення функціонування та вдосконалення інформаційних систем у сфері публічних торгів та закупівель
<i>Удосконалення напрямів електронного обслуговування</i>	Вдосконалення інформаційної системи, яка забезпечує незалежну реєстрацію організації та проведення електронних аукціонів на електронних торгових платформах
<i>Оптимізація роботи владних структур</i>	Вдосконалення інформаційно-технічної системи підтримки ефективного використання національних інформаційних ресурсів в усіх сферах життя і діяльності громадянина, суспільства й держави
<i>Підвищення ефективності інформаційно-аналітичного забезпечення</i>	Формування систем інформаційно-аналітичного забезпечення спеціального призначення з урахуванням національних особливостей і інтересів під час забезпечення інформаційної безпеки на внутрішньодержавному та міжнародному рівнях
<i>Налагодження електронного документообігу</i>	Формування захищеної системи міжвідомчого електронного документообігу шляхом створення необхідних економічних і соціокультурних умов та правових і організаційних механізмів
<i>Захист мережі Інтернет</i>	Захист мережі Інтернет шляхом оптимізації державної політики інформатизації щодо забезпечення науково-технічних, виробничо-технологічних та організаційно-економічних умов використання інформації

Склад та структура інформації, що надається органами виконавчої влади на власних веб-сайтах, а, також, її оформлення визначаються вимогами Постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [14] № 3 від 04.01.2002 та Порядком інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади [15].

Інтернет спонукає до діалогу між громадянами та державою. Цей новітній спосіб зв'язку для громадян дає можливість віртуального надання послуг з меншими фінансовими та часовими затратами, відкриваючи нові можливості безпосередньо залучати суспільство до політичного життя. Вивчаючи досвід інших країн, ми переконалися, що комп'ютерні технології «Електронного уряду» значно покращують роботу органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів, зменшують непродуктивність їх роботи [16]. Проекти, які попередньо відображаються на веб-сторінках електронного уряду для громадського обговорення, підвищують ефективність прийняття кінцевих державно-управлінських рішень. Науковці, підприємці та інші громадяни надсилають корисні поради та оригінальні ідеї, які не лише мають важливий економічний та соціальний впливи, але й сприяють формуванню позитивного іміджу державних органів влади.

Зразком нових підходів до надання інформації для громадськості та до розвитку принципів відкритості урядової політики є офіційне опублікування на веб-сайті Кабінету Міністрів України матеріалів про засідання

урядових комітетів, порядок денний нарад уряду та всі прийняті нормативно-правові акти та розпорядження [17].

Варто відмітити, що новими інструментами взаємодії з державними установами є соціальні мережі (Facebook, Twitter, Youtube тощо). Вони зосереджуються на розміщенні фотографій, використанні сучасних інструментів інфографіки та описових відео, замість текстових описів і впливають на публіку на більш глибокому та інтуїтивно-зрозумілому рівні.

В Україні, процес інституціоналізації комунікаційних відносин у сфері публік-релейшнз є, відносно, стабільним. Уряд, насамперед, виконує свій обов'язок інформувати громадськість про свою діяльність. Зв'язки з громадськістю стали невід'ємною частиною всіх рівнів влади. З розвитком українського громадянського суспільства створені умови для його активної участі у процесі управління, а його кращі представники залучаються до управлінських рішень. За допомогою механізмів залучення громадськості були розроблені стратегії для вирішення особливо важливих та дискусійних питань уряду у напрямі соціального прогресу країни, розроблені програми розвитку та оцінена якість роботи державних установ. У сучасному розвитку нашої держави суспільні відносини вважаються важливим елементом ділових стосунків у всіх сферах повсякденного життя.

На даний час, існує багато проблем із комунікаційним процесом в області зв'язків з громадськістю. В уряді продовжується розробка його модернізації, під час якої виникають проблеми з інформацією та просуванням інтере-

сів державної політики. Процес обміну інформацією між громадянами, засобами масової інформації, органами державної влади та іншими об'єктами відбувається непросто. Висвітлення державної політики, інформації про діяльність уряду та влади, в цілому, розпливчате, несистематичне, імпульсивне, а його наслідки часто непередбачувані [18, С. 38-46]. Це пов'язано з відсутністю уваги влади до проблем

недостатньої сформованості демократичних традицій у роботі органів державного управління та у публічному спілкуванні, що є важливими елементами розвитку нації. Інші проблеми, що перешкоджають розвитку позитивного іміджу та знижують ефективність державних відносин у зв'язках із громадськістю, систематизовані на Рис. 2.



**Рис. 2. Проблеми, що перешкоджають розвитку позитивного іміджу органів влади та знижують ефективність державних відносин у зв'язках із громадськістю**

Отже, результати дослідження дали підстави сформулювати деякі **ВИСНОВКИ:**

1. Багаторічні зв'язки з громадськістю у демократичній країні впевнено

увійшли в сучасний український життєвий простір. Поступово, усвідомлюється їх важливість і необхідність у процесі здійснення реформ державного управління. Україна, перебуваючи

у стані реформ, перейшла від монопольного використання влади урядом до взаємодії влади та громадськості на основі партнерства та публічності, що позитивно сприяє механізмам формування іміджу органів державної влади в Україні.

2. Для оптимізації впливу влади на перебіг соціальних процесів у суспільстві, на даний час, потрібна підтримка громадськості та ефективний зворотній зв'язок між нею та державою. Зв'язки з громадськістю сприяють забезпеченню діалогу між державними установами та громадянами, з урахуванням громадської думки, через стимулювання процесів залучення громадян до роботи державних установ. Встановлення діалогу з громадськістю, наразі, стало важливим інструментом впровадження процесів демократизації та забезпечення публічності влади.

3. Розуміння специфіки застосування PR-технологій у державному управлінні дозволяє визначити взаємозв'язок між управлінням та суспільними інтересами. Найповніше, технологія зв'язків з громадськістю реалізується у процесі розробки та реалізації маркетингових комунікаційних технологій держави, що є невід'ємною частиною демократичного процесу прийняття державно-управлінських рішень.

Відносно перспектив подальших наукових досліджень щодо питань розробки зв'язків з громадськістю та їх ролі у формуванні іміджу органів державної влади в Україні то, на наш погляд, це питання є досить актуальним для реалізації процесу демократизації та забезпечення відкритості влади.

Підсумовуючи, можна зробити висновки, що комунікативна діяльність кожної державної установи має бути спрямована на встановлення ефективної комунікації з іншою установою та громадськістю для впровадження ефективного соціально-економічного розвитку країни.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Акімов О.О. Світовий досвід комунікаційної діяльності органів публічної влади / О.О. Акімов // Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством : матеріали наук.-практ. конф. 28 квітня 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – С. 57–61.

2. Павельєва А.Р. Теоретичні та практичні аспекти формування іміджмейкінгу в органах публічної влади / А.Р. Павельєва // Соціально-гуманітарний випуск. – 2018. – Вип. 24. – С. 134-135. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.newroute.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Vypusk-24.pdf>

3. Глущенко К.С. Зарубіжний досвід підготовки фахівців у сфері державного PR / К.С. Глущенко // Інвестиції: практика і досвід. – 2016. – № 16. – С. 85-88

4. Кізілов Ю.Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи / Ю.Ю. Кізілов // Аспекти публічного управління. – 2016 – № 6 – 7 (червень-липень). – С. 57 – 65.

5. Пантелейчук І.В. Механізми формування та реалізації державної іміджевої стратегії. / І.В. Пантелейчук // Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. наук. фах. вид. – 2012. – № 9.

6. Сторожев Р.І. Резерв вищих керівних кадрів – один із механізмів формування позитивного іміджу державного управління / Р.І. Сторожев // Право та державне

управління: зб. наук. праць. – Запоріжжя: КПУ. – 2015. – № 1. – С. 111-116.

7. Тимофеев С.П. Зв'язки органів публічного управління з громадськістю як важливий елемент розбудови громадянського суспільства / С.П. Тимофеев, О.В. Кириленко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія : Державне управління. – 2017. – Т. 305, Вип. 293. – С. 61-66. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2017\\_305\\_293\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2017_305_293_13)

8. Дяченко М.І., Коваленко Г.О. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади з громадськістю регіону. / М.І. Дяченко, Г.О. Коваленко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2018. – № 3. – С. 1-6 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=1202>

9. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/649-2017-%D1%80>

10. Урядовий портал / Уряд схвалив Концепцію розвитку електронного урядування в Україні до 2020 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/250283206>

11. Урядовий портал / Е-урядування – ключ до реформ в Україні // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/e-uryaduvannya-klyuch-do-reform-v-ukraini>

12. Джерело: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://cnap.gov.ua/node/1077>

13. Крихтіна Ю.О., Островерх Н.І. Підвищення ефективності державного управління за рахунок використання передових інформаційно-комунікаційних технологій / Ю.О. Крихтіна, Н.І. Островерх // Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ: зб. тез доповідей III Всеукраїнської науково-практичної ін-

тернет-конференції, 18-19 квітня 2019 р. – Херсон: ДВНЗ «ХДАУ». – 2019. – С. 333.

14. Постанова КМУ від 04.01.2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3-2002-%D0%BF>

15. Наказ від 25.11.2002 р. № 327/225 «Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z1021-02>.

16. Габро І.В. Особливості використання засобів та інструментів медіа-дипломатії в зовнішній політиці Великобританії та Німеччини / І.В. Габро // Міжнародні відносини. Серія «Політичні науки». – 2017 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol\\_n/article/view/3124](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/3124)

17. Гуріна Л. Зв'язки із громадськістю в органах державної влади / Л. Гуріна // Науковий блог // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://naub.oa.edu.ua/2013/zvyazky-iz-hromadskisty-v-orhanah-derzhavnoji-vlady/>

18. Горбань Ю.О. Новітні комунікативні можливості у взаємодії ЗМІ, органів державної влади та громадських організацій / Ю.О. Горбань // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2013. – № 4. – С. 38-46. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2013\\_4\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_4_8)

## REFERENCES:

1. Akimov, O.O. (2016). Svitovyi dosvid komunikatsiinoi diialnosti orhaniv publichnoi vlady [World experience in communication activities of public authorities]. *Zabezpechennia konstruktyvnoho dialohu mizh vladoiu ta suspilstvom – Ensuring a constructive dialogue between government and society: Proceedings*



of Scientific and Practical Conference. (pp. 57–61). Odesa : ORIDU NADU [in Ukrainian].

2. Pavelieva, A.R. (2018). Teoretychni ta praktychni aspekty formuvannya imidzheikinhu v orhanakh publichnoi vlady [Theoretical and practical aspects of the formation of image-making in public authorities]. *Sotsialno-Humanitarnyi Visnyk – Socio-Humanitarian Journal*, 24, 134-135. Retrieved from <http://www.newroute.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Vypusk-24.pdf> [in Ukrainian].

3. Hlushchenko, K.S. (2016). Zarubizhnyi dosvid pidhotovky fakhivtsiv u sferi derzhavnogo PR [Foreign experience in training specialists in public PR]. *Investystsii: praktyka i dosvid – Investment: practice and experience*, 16, 85-88 [in Ukrainian].

4. Kizilov, Yu.Yu. (2016). Zarubizhnyi dosvid prokhodzhennia derzhavnoi sluzhby ta mozhlyvosti yoho vykorystannia v Ukraini v umovakh administratyvnoi reformy [Foreign experience of passing civil service and possibility of its use in Ukraine under the conditions of administrative reform]. *Aspekty publichnoho upravlinnia – Aspects of Public Management*, 6-7, 57-65 [in Ukrainian].

5. Panteleichuk, I.V. (2012). Mekhanizmy formuvannya ta realizatsii derzhavnoi imidzhevoi stratehii [Mechanisms of formation and implementation of the state image strategy]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public Administration: Improvement and Development*, 9. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=464> [in Ukrainian].

6. Storozhev, R.I. (2015). Rezerv vyshchykh kerivnykh kadrov – odyv iz mekhanizmiv formuvannya pozytyvnoho imidzhu derzhavnogo upravlinnia [The reserve of senior executives as one of the mechanisms of forming a positive image of public administration]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia – Law and public administration*, 1, 111-116. [in Ukrainian].

7. Tymofieiev, S.P., Kyrylenko, O.V. (2017). Zviazky orhaniv publichnoho upravlinnia z hromadskistiu yak vazhlyvyi element rozbudovy hromadianskoho suspilstva

[Public relations governance as an important element of civil society development]. *Naukovi pratsi. Serii : Derzhavne upravlinnia – Scientific works. Series: Public Administration*, 305(293), 61-66. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2017\\_305\\_293\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2017_305_293_13) [in Ukrainian].

8. Diachenko, M.I., Kovalenko, H.O. (2018). Vzaiemodiiia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia ta orhaniv derzhavnoi vlady z hromadskistiu rehionu [Interaction of local self-government bodies and public authorities with the public of the region]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 3, 1-6. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1202> [in Ukrainian].

9. Rozporiadzhennia KМУ «Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini» [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approving the Concept of E-Government Development in Ukraine”]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/649-2017-%D1%80> [in Ukrainian].

10. Uriad skhvalyv Kontseptsiiu rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini do 2020 roku [The Government approved the Concept of eGovernment Development in Ukraine by 2020]. (2017). *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/250283206> [in Ukrainian].

11. E-uriaduvannia – kliuch do reform v Ukraini [E-governance is the key to reform in Ukraine]. (2019). *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/e-uryaduvannya-klyuch-do-reform-v-ukrayini> [in Ukrainian].

13. «Ye-Maliatko»: Povnyi Kompleks Reiestratsiinykh Posluh Dlia Novonarodzhenykh [“E-Maliatko”: The Complete Complex of Registration Services For Newborns]. (2019). *cnap.gov.ua*. Retrieved from <http://cnap.gov.ua/node/1077> [in Ukrainian].

14. Krykhtina, Yu.O., Ostroverkh, N.I. (2019). Pidvyshchennia efektyvnosti derzhavnogo upravlinnia za rakhunok vykorystannia peredovykh informatsiino-komunikat-

siinykh tekhnolohii [Improving the efficiency of public administration through the use of advanced information and communication technologies]. *Publichne upravlinnia ta administruvannia u protsesakh ekonomichnykh reform – Public administration and administration in economic reform processes*: Proceedings from All-Ukrainian scientific and practical Internet conference III (p. 333). Kherson: DVNZ «KhDAU». [in Ukrainian].

15. Postanova KMU «Pro Poriadok oprylyudnennia u merezhi Internet informatsii pro diialnist orhaniv vykonavchoi vlady» : vid 04.01.2002, № 3 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «About the Procedure for publishing on the Internet information about the activity of executive bodies» from 04.01.2002, № 3]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3-2002-%D0%BF> [in Ukrainian].

16. Nakaz Derzhavnoho Komitetu Informatsiinoi Polityky, Telebachennia ta Radiomovlennia Ukrainy Derzhavnyi Komitet Zviazku ta Informatyzatsii Ukrainy «Pro zatverdzhennia Poriadku informatsiinoho napovnennia ta tekhnichnoho zabezpechennia Yedynoho veb-portalu orhaniv vykonavchoi vlady» : vid 25.11.2002, № 327/225 [Order of State Committee of Information Policy, Television and Radio Broadcasting of State Committee of Communication and Informatization of Ukraine “On Approval of the Procedure of Information Content and Technical Support of the Uniform Web Portal of Exec-

utive Bodies” from 25.11.2002, № 327/225]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z1021-02> [in Ukrainian].

17. Habro, I.V. (2017). Osoblyvosti vykorystannia zasobiv ta instrumentiv media-dyplomatii v zovnishnii politytsi Velykobrytanii ta Nimechchyny [Features of the use of media diplomacy tools and instruments in the foreign policy of Great Britain and Germany]. *Mizhnarodni vidnosyny. Seriiia «Politychni nauky» – International Relations Series “Political Science”*, 15. Retrieved from [http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol\\_n/article/view/3124](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/3124) [in Ukrainian].

18. Hurina, L. (2013). Zviazky iz hromadskistiu v orhanakh derzhavnoi vlady [Public relations in public authorities]. *naub.oa.edu.ua*. Retrieved from <https://naub.oa.edu.ua/2013/zvyazky-iz-hromadskistyuv-orhanah-derzhavnoji-vlady> [in Ukrainian].

19. Horban, Yu.O. (2013). Novitni komunikatyvni mozhlyvosti u vzaiemodii ZMI, orhaniv derzhavnoi vlady ta hromadskykh orhanizatsii [New communication opportunities in the interaction of mass media, public authorities and public organizations]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 4, 38-46. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2013\\_4\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_4_8) [in Ukrainian].

*Яровой Тихон Сергійович*, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: 097-956-39-63, e-mail: [tikhon\\_9563963@ukr.net](mailto:tikhon_9563963@ukr.net)

ORCID: 0000-0002-7266-3829

---

## OSINT, ЯК ПЕРСПЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ КОНТРОЛЮ ЗА ЛОБІСТСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

**Анотація.** Статтю присвячено дослідженню механізму отримання розвідувальної інформації з відкритих джерел (OSINT), як перспективного інструменту контролю за лобістською діяльністю в контексті державної безпеки.

Автором проаналізовано як вітчизняні так і зарубіжні підходи до розуміння процесу отримання розвідувальної інформації з відкритих джерел та запропоновано власне визначення OSINT. Окрему увагу присвячено класифікації джерел, які можуть бути використані у OSINT.

З огляду на те, що в Україні набуває дедалі більшої актуальності потреба регулювання лобізму, автором запропоновано створення Національної ради України з питань регулювання лобізму (НРУРЛ), як колегіального органу, орієнтованого на захист національних інтересів України та реалізацію державної безпеки.

У процесі дослідження визначено переваги OSINT для використання у процесі наглядової діяльності Національної ради України з питань регулювання лобізму. До таких віднесено: економію часу та ресурсів шляхом первинного збору інформації з відкритих джерел щодо діяльності суб'єктів лобіювання; можливість надання керівництву країни якісної аналітичної інформації про потенційно небезпечну діяльність суб'єктів лобіювання; можливість оприлюднення отриманої шляхом застосування OSINT інформації про порушення, здійснені суб'єктами лобіювання в процесі їх діяльності, з огляду на відкритий характер такої інформації (що дозволить відбивати інформаційні атаки недобросовісних лобістів та відкидати звинувачення у деспотії НРУРЛ). Додатково ефективність OSINT для НРУРЛ буде обумовлено тим, що до складу НРУРЛ входять фахівці з різних галузей знань та сфер діяльності.

На переконання автора, активне використання OSINT у діяльності НРУРЛ має стати запорукою ефективності регулювання лобізму в Україні, особливо у контексті державної безпеки.

**Ключові слова:** розвідка, відкриті джерела, інформація з відкритих джерел, збір розвідданих, OSINT, державна безпека, лобізм, Національна рада України з питань регулювання лобізму.

---

## OSINT AS A PROMISING TOOL FOR CONTROLLING LOBBYING ACTIVITIES IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY

**Abstract.** The article focuses on exploring the mechanism for obtaining open source intelligence (OSINT) as a promising tool for controlling lobbying activities in the context of national security.

The author analyzes both domestic and foreign approaches to understanding the process of obtaining intelligence from open sources and proposes his own definition of OSINT. Particular attention is given to classifying sources that can be used in OSINT.

Given the increasing need for lobbying in Ukraine, the author proposes the creation of a National Council of Ukraine on Lobbying Regulation (NCULR) as a collegial structure focused on protecting Ukraine's national interests and realizing national security.

The study identified the benefits of OSINT for use in the oversight activities of the National Council of Ukraine on lobbying regulation. These include: saving time and resources through the initial collection of open source information on the activities of lobbying entities; the ability to provide the country's leadership with high-quality analytical information on potentially dangerous activities of lobbying entities; the possibility of publicizing the information obtained through the use of OSINT regarding the illegal activities of lobbyists, given the open nature of such information (which will repel information attacks by unscrupulous lobbyists and dismiss for charges NCULR as a despot). Additionally, the effectiveness of OSINT for NURRL will be driven by the fact that NCULR is comprised of professionals from various fields of expertise and areas of activity.

According to the author, the active use of OSINT in NCULR activities should be the key to the effectiveness of lobbying regulation in Ukraine, especially in the context of state security.

**Key words:** intelligence, open source, open source information, intelligence collection, OSINT, state security, lobbying, National Council of Ukraine on Lobbying Regulation.

**Постановка проблеми.** Перехід українського суспільства у інформаційну епоху обумовив як зміну існуючих механізмів захисту національних інтересів та реалізації політики державної безпеки, так і запровадження нових механізмів, зокрема – підходів, форм, інструментів обробки великих

масивів інформації як у цивільній, так і у військовій сферах.

Особливим інструментом роботи з інформації, який проявив себе у військовій розвідці, а згодом набув поширення у цивільній сфері, є діяльність по отриманню розвідувальної інформації з відкритих джерел (Open Source INTelligence, надалі – OSINT), що набу-

ває дедалі більшого значення, в тому числі – у процесі тотальної комп'ютеризації бізнесу, промисловості, державного управління, транспарентності всіх сфер життя у глобальній інформаційній мережі Інтернет.

Наразі, за результатами різних експертних оцінок, американські розвідувальні служби з відкритих джерел добувають від 35 % до 95 % розвідданих. У провідних країнах світу система OSINT є важливим інструментом захисту національних інтересів та основною складовою в діяльності профільних силових відомств. Зокрема, в США та країнах НАТО існують окремі мережі центрів, що займаються збиранням та обробкою інформації з подальшим формуванням відповідних баз даних та практичним їх застосуванням для прийняття необхідних рішень. [1, с. 64]. В Україні, з 2014 року здійснюються окремі спроби використання OSINT у військовій діяльності, однак використання цього інструменту у державному управлінні все ще перебуває на етапі наукових розробок, що й обумовлює актуальність теми нашого дослідження.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Дослідженню проблематики контролю за лобістською діяльністю, в тому числі – в контексті забезпечення як національної безпеки в цілому, так і державної безпеки зокрема, присвячували свою увагу ряд вітчизняних вчених. Підґрунтям для даного дослідження стали окремі ідеї, напрацювання таких дослідників як О. В. Гросфельд, О. В. Дягілев, Р. М. Мацкевич, І. П. Мігус, М. П. Недюха, В. Ф. Нестерович, А. М. Онупрієнко, О. Порфирович, В. В. Ровний, Є. О. Романенко, Г. П. Ситник, В. В. Сумська,

Є. Б. Тихомирова, В. Л. Федоренко та інших. Окрім того, в роботі використано напрацювання щодо отримання розвідувальної інформації з відкритих джерел (OSINT) таких авторів як К. В. Власов, О. Ю. Іохов, О. В. Минько, В. Т. Оленченко, Н. Ф. Ржевська, та ряду інших.

Однак, дослідження перспективи використання OSINT для оцінки загроз державній безпеці у лобістській діяльності, досі лишаються по за увагою вітчизняної наукової спільноти, що ми й спробуємо надолужити.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Дослідження механізму отримання розвідувальної інформації з відкритих джерел (OSINT), як перспективного інструменту контролю за лобістською діяльністю в контексті державної безпеки.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для повноцінної аргументації доречності застосування розвідувальної інформації з відкритих джерел у процесі контролю за лобістською діяльністю та з огляду на відносну новизну такого інструменту розвідки як OSINT в українській науковій думці, в першу чергу вважаємо за доречне зупинитися на природі цього процесу.

На думку ряду вітчизняних дослідників отримання розвідувальної інформації з відкритих джерел (О. В. Минько, О. Ю. Іохов, В. Т. Оленченко, К. В. Власов), обмежується отриманням інформації з кіберпростору [2]. Ми не можемо погодитися з таким визначенням, як занадто звуженим. У вільному доступі перебуває величезна кількість джерел інформації, і обмежувати їх коло виключно кіберпростором – означає розглядати лише одну нішу OSINT.

Інші дослідники (Н.Ф. Ржевська, О. О. Кожушко), узагальнивши праці зарубіжних колег, вважають, що OSINT – одна з форм процесу організації та управління збором розвідувальних даних (Intelligence Collection Management), що включає їх пошук і відбір із публічних загальнодоступних джерел, добування та аналіз інформації, формування розвідувального документу для прийняття відповідного рішення [3, 4, 5]. Оскільки особливу увагу OSINT було присвячено в США, і зрештою, саме в США було вперше виокремлено цей інструмент розвідки, ми вважаємо, що доцільно також врахувати визначення, яке є унормованим в цій країні. Зокрема, відповідно до Закону США «National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006», розвідка відкритих джерел – це розвідка, що здійснюється шляхом збору, обробки та передачі цільовому адресату інформації з загально доступних відкритих джерел з метою вирішення конкретних завдань розвідки [6]. З огляду на це, вважаємо за доречне розглядати OSINT як таку форму роботи з розвідувальними даними, що включає їх пошук і відбір з публічних загальнодоступних джерел, подальшу класифікацію та аналіз інформації, з формуванням висновків, що надаються керівництву та можуть слугувати підставою для прийняття управлінських рішень.

В цілому, до джерел, що застосовуються в OSINT, відносять: у академічній сфері – програмне забезпечення, дисертації, лекції, презентації, дослідницькі роботи, знання в друкованому та електронному вигляді з економіки, географії (фізична, культурна, військово-політична), міжнародних

відносин, регіональної безпеки, науки і технологій; у державних, міждержавних та недержавних організаціях (NGOs) – бази даних, оприлюднена інформація, і друковані звіти, огляди широкого спектру в економіці, навколишньому середовищі, географії, гуманітарних науках, безпеки, науці і техніці; у комерційній та громадській сферах – поширені, оприлюднені, друковані новини поточних міжнародних, регіональних і локальних подій; архіви (бібліотеки) і дослідницькі центри – друковані документи і цифрові бази даних по ряду питань таких, як знання і навички інформаційного пошуку; у індивідуальній і груповій сферах – рукописна, мальована, опублікована, друкована або поширена інформація (наприклад мистецтво, графіті, листівки, постери або веб-сайти) [7]. Тобто мова йде про вкрай широкий перелік джерел, який охоплює практично всі сфери діяльності людини.

Щодо пошуку інформації у відкритих джерелах, представлених в мережі Інтернет, то як зазначають з цього приводу згадувані вітчизняні дослідники OSINT, для цього використовуються різні пошукові системи. Це як універсальні пошукові системи, такі як Google, Yahoo, Ask, так і спеціалізовані (для пошуку мультимедійного контенту: фотографії, ілюстрації, малюнки, відео та аудіо файли тощо), такі як TinEye та Bing. Кожна з представлених пошукових систем має власні механізми та синтаксис запитів, що значно спрощує процес пошуку інформації, аналізу та відбору джерел [2, с. 81]. Таким чином, навіть для пошуку інформації в мережі Інтернет, потрібно мати певні ресурси, інакше



ефективність такого пошуку буде доволі низькою.

При цьому, в США існує і певна узагальнена класифікація відкритих джерел інформації. Їх розділяють на чотири основні категорії:

1. широко розповсюджені дані та інформація;
2. цільові комерційні дані;
3. експертні оцінки;
4. «сіра» література [8].

Доволі розмитий, на перший погляд, пункт «сіра література» має, тим не менш, доволі конкретне наповнення. Довідник НАТО (NATO Open Source Intelligence Reader) до «сірої літератури» відносить наукові доповіді, технічні інструкції, економічні звіти, робочу документацію, неофіційні урядові документи, дисертації, маркетингові дослідження, інформаційні бюлетені та багато іншого. Всі ці матеріали охоплюють наукову, політичну, соціально-економічну та військову сфери [9]. Тобто мова йде про інформацію, яка не є таємною, але переважно використовується виключно фахівцями в тій чи іншій галузі і тому є важкодоступною або важкозрозумілою для нефахівця. Тобто ефективність застосування OSINT значною мірою залежатиме від наявності у складі структури, що збирає інформацію, фахівців різних галузей знань. Цей момент, в контексті нашого дослідження, є вкрай важливим.

У своїх попередніх дослідженнях автор неодноразово наполягав на потребі не лише легалізації лобіювання в Україні, але й створення відповідного регулятора – наглядового органу, здатного запобігти загрозам національній безпеці, які можуть стати наслідком безконтрольної лобістської діяльності.

Зокрема, ключове місце в розробленому автором законопроекті посідає Національна рада України з питань регулювання лобізму (далі – НРУРЛ), яка є конституційним, постійно діючим колегіальним центральним органом виконавчої влади, що здійснює свою діяльність з метою забезпечення національної безпеки й інтересів України у процесі реєстрації та нагляду за лобістською діяльністю.

Відповідно до запропонованої концепції, Національна рада складається з двадцяти чотирьох осіб. З них сім членів НРУРЛ призначаються Верховною Радою України, сім членів НРУРЛ призначаються Президентом України, десять членів НРУРЛ є докторами наук (2 – доктори юридичних наук, 2 – доктори наук з державного управління, 2 – доктори економічних наук, 2 – доктори технічних наук, 2 – доктори медичних наук), яких обирає з'їзд представників вищих навчальних закладів та наукових установ, що є профільними у відповідних науках [10]. З урахуванням згаданих нами вимог до ефективного OSINT, стає очевидним, що наявність у складі НРУРЛ науковців різних галузей знань сприятиме належному пошуку та аналізу інформації стосовно дій суб'єктів лобізму, які можуть нести загрозу національній безпеці у будь-якій сфері діяльності.

Доречність застосування OSINT у якості інструменту в контрольній та наглядовій діяльності НРУРЛ, обумовлена рядом специфічних переваг цього розвідувального методу. Для наглядності розуміння переваг застосування OSINT, звернемося до висловлювань американських та західноєвропейських фахівців. Відповідно

до даних зі згадуваного довідника НАТО по OSINT, застосування системи OSINT цінне тим, що дозволяє раціоналізувати інші розвідувальні ресурси, використавши їх на пошук лише тієї інформації, яка не може бути знайдена у відкритих джерелах [9]. Таким чином, застосування OSINT, як первинного інструменту контролю за діяльністю суб'єктів лобіювання, дозволить знизити витрати часу та ресурсів суб'єкту контролю, дозволяючи відсіювати несуттєві моменти, або ж навпаки – виявляти найбільш суперечливі, потенційно загрозливі для державної безпеки моменти в діяльності суб'єктів лобіювання уже на первинному етапі спостереження.

Також, на переконання військового керівництва США, розвідка відкритих джерел є значущим напрямом розвідувальної діяльності, який повинен бути інтегрований у розвідувальний цикл для гарантій того, що особи, які приймають рішення, формують політичний курс, цілком і повністю проінформовані [8]. У сфері контролю за лобістською діяльністю, активне застосування OSINT з боку НРУРЛ, дозволить не лише вчасно виявляти підстави для застосування тих чи інших санкцій до суб'єктів лобіювання, які порушують «правила гри», але й своєчасно інформувати Президента України, Прем'єр-Міністра України, інших посадових осіб, щодо спроб опосередкованого лобістського впливу на них та можливих наслідків цих спроб (наприклад, поширення суб'єктами лобіювання у ЗМІ матеріалів, спрямованих на активізацію протестних настроїв, з метою тиску на об'єкти лобіювання). Особливої ваги це набуває в контексті підтримання політичної стабільності

в Україні, вжиття превентивних заходів, у тому числі – для забезпечення державної безпеки.

Окрім того, американські аналітики цінують OSINT за те, що розповсюдження та використання перевіреної інформації з відкритих джерел, дає змогу здійснювати обмін такою інформацією з зарубіжними союзниками, оскільки при її добуванні не використовуються приховані методи та секретні джерела [8]. Такий, здавалося б очевидний момент, означає, що регулятор лобістської діяльності (НРУРЛ), за потреби, може подавати інформацію, отриману з відкритих джерел, не лише до правоохоронних органів, з метою проведення розслідування та притягнення до відповідальності потенційних правопорушників, але і до засобів масової інформації. Це дозволить НРУРЛ значно послабити можливі (а з огляду на вітчизняні реалії, радше не просто можливі, а ймовірні, і дуже ймовірні) інформаційні атаки на себе з боку недобросовісних суб'єктів лобіювання, звинувачення в упередженості, обмеженні їх прав тощо. Адже, як відомо, транспарентність регулятора є одним з найбільш ефективних методів захисту його репутації від викривлення інформації та відвертої «демонізації» в очах громадськості.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** В процесі аналізу існуючих підходів до визначення OSINT, нами запропоновано власне визначення OSINT як такої форми роботи з розвідувальними даними, що включає їх пошук і відбір з публічних загальнодоступних джерел, подальшу класифікацію та аналіз інформації, з формуванням висновків, що надаються керівництву та можуть слугувати

підставою для прийняття управлінських рішень.

Доречність застосування OSINT у якості інструменту контрольної та наглядової діяльності НРУРЛ, обумовлена рядом специфічних переваг цього розвідувального методу.

По-перше, застосування OSINT, як первинного інструменту контролю за діяльністю суб'єктів лобіювання, дозволить знизити витрати часу та ресурсів суб'єкту контролю, дозволяючи відслідковувати несуттєві моменти, або ж навпаки – виявляти найбільш суперечливі, потенційно загрозливі для державної безпеки моменти в діяльності суб'єктів лобіювання уже на первинному етапі спостереження.

По-друге, активне застосування OSINT з боку НРУРЛ, дозволить не лише вчасно виявляти підстави для застосування тих чи інших санкцій до суб'єктів лобіювання, які порушують «правила гри», але й своєчасно інформувати Президента України, Прем'єр-Міністра України, інших посадових осіб, щодо спроб опосередкованого лобістського впливу на них та можливих наслідків цих спроб.

По-третє, НРУРЛ, за потреби, може подавати інформацію, отриману з відкритих джерел, не лише до правоохоронних органів, з метою проведення розслідування та притягнення до відповідальності потенційних правопорушників, але і до засобів масової інформації. Це дозволить НРУРЛ значно послабити можливі інформаційні атаки на себе з боку недобросовісних суб'єктів лобіювання, звинувачення в упередженості, обмеженні їх прав тощо.

Наше дослідження, однак, не вичерпує всієї проблематики застосу-

вання OSINT з боку НРУРЛ. Більш детальне вивчення OSINT і перспектив його застосування органами державної влади, зокрема і в контексті забезпечення державної безпеки, ще чекає на своїх дослідників.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Пашенко Т. П. Гібридна війна та соціальні мережі. Інформаційний вимір гібридної війни: досвід України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Київ: НУОУ, 2017. С. 62-65.
2. Минько О. В. Використання технологій OSINT для отримання розвідувальної інформації / О. В. Минько, О. Ю. Іохов, В. Т. Оленченко, К. В. Власов // Системи управління, навігації та зв'язку. 2016. Вип. 4. С. 81-84.
3. Ржевська Н.Ф. Розвідка відкритих джерел (OPEN SOURCE INTELLIGENCE) Ржевська Н. Ф., Кожушко О. О. Розвідка відкритих джерел. URL: <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/19232/1/53-Rzhevska-257-261.pdf>.
4. Доронин А. И. Бизнес-разведка / А.И. Доронин. 2-е изд., перераб. и доп. М., Ось-89, 2003. 384 с. URL: <http://www.fb2book.com/?kniga=6313&strn=1&cht=1>
5. Heather J. Williams, Ilana Blum. Defining Second Generation Open Source Intelligence (OSINT) for the Defense Enterprise [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1964.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1964.html)
6. National defense authorization act for fiscal year 2006. URL: <http://www.dod.gov/dodgc/olc/docs/PL109-163.pdf>
7. Open source intelligence (Headquarters, Department of the Army) URL: <https://fas.org/irp/doddir/army/fmi2-22-9.pdf>
8. Open Source Intelligence (OSINT): Issues for Congress, December 5, 2007. URL: [www.fas.org/sgp/crs/intel/RL34270.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL34270.pdf)

9. NATO Open Source Intelligence Handbook, November 2001. URL: [http://www.oss.net/dynamaster/file\\_archive/030201/ca5fb66734f540fbb4f8f6ef759b258c/NATO%20OSINT%20Handbook%20v1.2%20-%20Jan%202002.pdf](http://www.oss.net/dynamaster/file_archive/030201/ca5fb66734f540fbb4f8f6ef759b258c/NATO%20OSINT%20Handbook%20v1.2%20-%20Jan%202002.pdf)

10. Правове регулювання лобіювання в Україні: проблеми та перспективи: матеріали круглого столу (Київ, 24 квіт. 2019р.) / [ред. кол.: Мищак І. М., Телькінен Т. Е., Яровой Т. С.] Київ, «Видавництво Людмила». 2019. 104 с.

## REFERENCES:

1. Pashchenko, T. P. (2017). Hibrydna viina ta sotsialni merezhi [Hybrid war and social networks]. *Informatsiyni vymir hibrydnoi viiny: dosvid Ukrainy – Information dimension of hybrid warfare: Ukraine's experience: Proceedings of international scientific practical conference.* (pp. 62-65). Kyiv: NUOU [in Ukrainian].

2. Mynko, O. V., Iokhov, O. Yu., Olenchenko, V. T., Vlasov, K. V. (2016). Vykorystannia tekhnologii OSINT dlia otrymannia rozviduvalnoi informatsii [Use of OSINT technologies for intelligence acquisition]. *Systemy upravlinnia, navihatsii ta zviazku – Control, navigation and communication systems, 4*, 81-84 [in Ukrainian].

3. Rzhavska, N. F., Kozhushko, O. O. (n.d.). Rozvidka vidkrytykh dzherel (OPEN SOURCE INTELLIGENCE) [Open Source Intelligence]. <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/19232/1/53-Rzhavska-257-261.pdf> [in Ukrainian].

4. Doronin, A. I. (2003). *Biznes-razvedka [Business Intelligence]*. (2nd ed.). Moscow: Os'-89 Retrieved from <http://www.fb2book.com/?kniga=6313&strn=1&cht=1> [in Russian].

5. Williams, H. J., Blum, I. (n.d.). Defining Second Generation Open Source Intelligence (OSINT) for the Defense Enterprise. [www.rand.org](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1964.html). Retrieved from [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1964.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1964.html) [in English].

6. National defense authorization act for fiscal year 2006. (n.d.). [www.dod.gov](http://www.dod.gov). Retrieved from <http://www.dod.gov/dodgc/olc/docs/PL109-163.pdf> [in English].

7. Open source intelligence (Headquarters, Department of the Army). (2006). [fas.org](https://fas.org/irp/doddir/army/fmi2-22-9.pdf). Retrieved from <https://fas.org/irp/doddir/army/fmi2-22-9.pdf> [in English].

8. Open Source Intelligence (OSINT): Issues for Congress, December 5, 2007. (n.d.). [fas.org](http://www.fas.org). Retrieved from [www.fas.org/sgp/crs/intel/RL34270.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/intel/RL34270.pdf) [in English].

9. NATO Open Source Intelligence Handbook. (2001). [www.oss.net](http://www.oss.net). Retrieved from [http://www.oss.net/dynamaster/file\\_archive/030201/ca5fb66734f540fbb4f8f6ef759b258c/NATO%20OSINT%20Handbook%20v1.2%20-%20Jan%202002.pdf](http://www.oss.net/dynamaster/file_archive/030201/ca5fb66734f540fbb4f8f6ef759b258c/NATO%20OSINT%20Handbook%20v1.2%20-%20Jan%202002.pdf) [in English].

10. Myshchak, I. M., Tielkiniena, T. E., Yarovoi, T. S. (Eds.). (2019). *Pravove rehuliuвання lobiiuvannya v Ukraini: problemy ta perspektyvy: materialy kruhloho stolu – Legal Regulation of Lobbying in Ukraine: Problems and Prospects: Proceedings of Round Table.* Kyiv, «Vydavnytsvo Liudmyla» [in Ukrainian].

УДК 35.081.7

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4\(6\)-209-219](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4(6)-209-219)

*Сизон Володимир Григорович, Тарасівський сільський голова, Київська область, Києво-Святошинський район, село Тарасівка, провулок Патріотів, буд. 4, тел. (04598) 31-195, e-mail: tarasivskarada-ks@ukr.net*

ORCID: 0000-0002-7265-5263

---

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

**Анотація:** У статті визначено особливості державно-громадського управління у зарубіжних країнах, зокрема проаналізовано досвід трьох європейських країн, що увійшли в першу десятку за результатами міжнародного дослідження PISA-2018: Естонії, Фінляндії та Польщі. Розглядався досвід побудови системи управління освітою на демократичних засадах, у співпраці органів влади і громади. Для цього аналізувалися повноваження органів місцевого самоврядування, основні підходи до фінансування освіти, участь громадськості в управлінні освітою на місцевому рівні.

Визначено, що освіта в досліджуваних країнах є одним із пріоритетів держави і суспільства. Виявлено наявність схожих підходів до управління та фінансування. З'ясовано характерну для всіх країн тенденцію: держава гарантує безкоштовну освіту та забезпечує рівний доступ до якісної освіти. Визначено притаманні для кожної країни механізми фінансування освіти та основні джерела фінансування. Досліджено процеси децентралізації управління освітою; залучення громадськості до управлінських процесів, зокрема участь батьків, учнів в управлінні школою.

Визначено основні підходи до управління освітою на рівні територіальної громади, які можна імплементувати в Україні, зокрема – це: участь органів місцевого самоврядування у підборі педагогічних кадрів у закладах освіти; фінансова автономія закладів освіти; поповнення шкільного бюджету через надання додаткових платних послуг; залучення аутсорсингових компаній до виконання певних повноважень; мотивування висококваліфікованих вчителів до роботи у сільських закладах освіти; створення національного реєстру, який би містив вичерпну інформацію про заклади освіти незалежно від підпорядкування; утримання громадами малокомплектних закладів освіти.

**Ключові слова:** управління у сфері освіти, територіальна громада, державно-громадське управління освітою, фінансування освіти, органи місцевого самоврядування.

---

## FOREIGN EXPERIENCE IN EDUCATION MANAGEMENT AT THE LOCAL LEVEL

**Annotation:** The article identifies the features of public-private administration in foreign countries, in particular, it has been analysed the experience of three European countries included in the top ten according to the results of the international study PISA-2018: Estonia, Finland and Poland. The experience in development of education management system on democratic principles was considered, in cooperation between public bodies and community. For this, the powers of local self-government bodies, the main approaches to education funding, and public participation in the management of education at the local level were analysed.

It was defined that education in the studied countries is one of the priorities of the state and society. The existence of similar approaches to management and financing has been revealed. A country-specific trend has been identified: the state guarantees free education and provides equal access to quality education. The mechanisms of education funding and the main sources for funding have been identified typical for each country. The decentralization processes for education management has been researched; involving the public in management processes, including the participation of parents and pupils in school management.

The main approaches to the management of education at the level of the territorial community were determined, that can be implemented in Ukraine, in particular: participation of local self-government bodies in the selection of teaching staff in educational institutions; financial autonomy of educational institutions; school budget replenishment by providing additional paid services; involvement of outsourcing companies in the exercise of certain powers; motivation of highly qualified teachers to work in rural educational institutions; creation of a national registry that would contain comprehensive information about educational institutions regardless of subordination; community maintenance of underfilled educational institutions.

**Key words:** management in the field of education, territorial community, public-private administration of education management, education funding, local self-government bodies.

**Постановка проблеми.** Сучасні реформи, які переживає наше суспільство, спрямовані на забезпечення стабільності та економічний розвиток. Серед основних реформ – децентралізація, яка сприятиме ефективному управлінню в галузі освіти органами місцевого самоврядування (далі

– ОМС), а також підвищенню якості освіти на всіх рівнях, адаптації системи освіти до сучасних вимог. Вивчення тенденцій та особливостей розвитку освіти, удосконалення системи управління освітою в інших країнах, має важливе значення для реформування освіти України, надає можли-



вості для прогнозування, визначення ймовірних ризиків, а також для ефективного управління освітою на місцевому рівні. У процесі реалізації реформ особливої актуальності набуває досвід зарубіжних країн, які успішно вирішують проблеми в освіті та управлінні нею.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанням світового досвіду децентралізації управління освітою на місцевому рівні, а також забезпечення організації участі громадян у вирішенні локальних справ присвятили свої праці такі вітчизняні та зарубіжні учені: Іванова Т., Лебідь Є., Філіпова В. та ін. Проте питання управління освітою на місцевому рівні – рівні територіальної громади в зарубіжних країнах залишається недостатньо вивченим.

**Метою статті є** дослідження зарубіжного досвіду управління освітою на місцевому рівні та виокремлення основних підходів, які можна імплементувати в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** У розвиненому громадянському суспільстві влада є залежною від громадян, адже громадськість має вплив на планування роботи органів влади, прийняття рішень. Разом із тим органи влади налагоджують тісну взаємодію з громадськістю, здійснюють моніторинг громадської думки, забезпечують своєчасне інформування громадськості про свою діяльність [1]. У системі управління освітою вплив громади відчувається найбільше.

За результатами міжнародного дослідження PISA-2018 у ТОП-10 країн з найкращими показниками увійшли Естонія, Фінляндія та Польща [2]. Це одні з небагатьох європейських кра-

їн, що отримали такі високі рейтинги. Естонія – країна колишнього Радянського Союзу, яка у 2004 році вступила до Європейського Союзу. Досвід Фінляндії покладено в основу реформи освіти «Нова Українська Школа». Країна, якій серед країн ОЕСР вдалося мінімізувати різницю між сільськими та міськими школами [2]. Польща – стратегічний партнер України, схожа за адміністративно-територіальним устроєм. Зупинимось на окремих аспектах управління у сфері освіти у цих країнах, зокрема, на повноваженнях ОМС у сфері освіти; основних підходах до фінансування закладів дошкільної та загальної середньої освіти; та участі громадськості в управлінні освітою на місцевому рівні.

**Естонія.** Управління освіти в Естонії децентралізоване – чітко визначено розподіл повноважень між державою, місцевою владою та школою. На місцеву владу (local government) – муніципалітет/міську територію (municipality/town) покладається основна відповідальність за доступність загальної освіти (від дошкільної до загальної середньої освіти), за обов'язкове відвідування учнями школи, утримання дошкільних закладів та шкіл. Місцева влада є засновником муніципальних шкіл, до основних повноважень якої належать [3]: планування програм розвитку освіти в межах їх адміністративної юрисдикції та їх виконання; створення, реорганізація та закриття муніципальних навчальних закладів та забезпечення їх економічної підтримки та фінансування; призначення/звільнення керівників навчальних закладів, що знаходяться під їх юрисдикцією; організація підвезення учнів та вчителів;

забезпечення медичної допомоги та харчування дітей у школі; облік осіб з особливими потребами та організація навчання для них.

Держава гарантує безкоштовну загальну середню освіту. З цією метою з державного бюджету у вигляді освітньої субвенції виділяються кошти як муніципальним так і приватним закладам освіти. Ці видатки спрямовані на заробітну плату педагогічних працівників та керівників закладу освіти, підвищення їх кваліфікації, підручники та навчальні посібники, харчування учнів. Значною мірою на розрахунок освітньої субвенції впливає наповнюваність класів. Окрім того, державою фінансуються витрати, пов'язані зі створенням у школі інтернатів. Решту витрат шкіл покриває орган управління школою (тобто, як правило, місцева влада або, з приватними школами, юридична особа приватного права). З місцевих бюджетів фінансуються муніципальні школи (комунальні послуги, прибирання в школах, робота соціальних працівників і психологів, ремонт приміщень тощо). Співвідношення видатків із державного бюджету та місцевих бюджетів на загальну середню освіту складає 42 % та 58 % відповідно [3].

Для поповнення місцевого бюджету ОМС як засновники закладів освіти, можуть надавати додаткові платні послуги (абонементи на відвідування спортзалу/басейну); а також здавати в оренду приміщення (спортивні зали, басейни тощо) в після урочний час [4]. Заклади освіти можуть отримувати благодійні внески чи матеріальну допомогу.

Для економії коштів, питання підвезення, прибирання та харчування

більшість муніципалітетів вирішили шляхом залучення аутсорсингових компаній: наприклад, ОМС укладає договір на підвезення учнів до закладу освіти з місцевою компанією, що займається перевезенням пасажирів – у визначений час автобуси їдуть по визначеному маршруту. Таким чином перед ОМС не стоїть питання утримання автобусу, найму на роботу водіїв та оплати їх праці [4].

У школах Естонії є діють педагогічні ради вчителів, які уповноважені вирішувати питання щодо навчання та виховання у школі. Постійним органом, який надає підтримку у діяльності закладу освіти, та надає пропозиції ОМС щодо вирішення питань, пов'язаних із дошкільним закладом чи школою, є опікунська рада закладу освіти. До складу цієї ради входять представники адміністрації закладу освіти, педагогічної ради, учнівської ради, батьки, випускники закладу освіти. Керівник закладу освіти підзвітний опікунській раді. Діяльність опікунської ради визначається статутом закладу освіти [3].

У школах діють органи учнівського самоврядування – учнівські ради, які мають право самостійно вирішувати та організовувати питання шкільного життя [5]. Представник учнівської ради бере участь у діяльності педагогічної ради.

Опікунська рада, учнівська рада, педагогічна рада, запрошені експерти спільно з керівництвом школи розробляють та затверджують план розвитку школи (мінімум на 3 роки), де визначені цілі та рекомендації щодо розвитку школи [5].

Особливістю естонської освітньої системи можна вважати веб-націо-

нальний реєстр EHIS (Естонська інформаційна система освіти), де зібрані дані про естонську освітню систему [6]. EHIS містить інформацію про навчальні заклади, учнів, викладачів (їх заробітну плату також), навчальні програми, права на навчання та документи, що засвідчують здобуття освіти. Крім того, база візуальних навчальних статистичних даних Haridussilm дозволяє порівнювати школи на основі ряду показників [7]. Такий підхід забезпечує принцип прозорості та відкритості у діяльності закладів освіти, що у свою чергу дозволяє громаді контролювати діяльність закладів освіти та органів управління освітою.

**Фінляндія.** На муніципальному рівні, основним завданням органів влади (муніципалітетів або спільних муніципальних органів влади) є забезпечення можливості вчитися відповідно до своїх здібностей усіх дітей дошкільного та шкільного віку, в тому числі дітей з особливими потребами. Обов'язковою є дошкільна освіта (рік до школи) та базова освіта (9 років навчання). Муніципалітети уповноважені: розподіляти фінансування на освіту; формувати зміст навчання через місцеві навчальні програми (в рамках національної основної навчальної програми); підбирати персонал; забезпечувати практичні умови навчання, ефективність та якість освіти; забезпечувати підвезення учнів; управляти закладами освіти; забезпечувати умовами навчання на двох мовах (за необхідності: шведською); організація та проведення конкурсного відбору керівників закладів освіти. Муніципалітети відповідають за організацію освітньої підтримки та освіти

дітей з особливими потребами відповідно до їх конкретної ситуації [8].

Окрім організації навчання, кожен місцевий орган влади, як правило, відповідає за послуги соціального забезпечення учнів, до яких належать: безкоштовне шкільне харчування; безкоштовна охорона здоров'я в школі; безкоштовна стоматологічна допомога; безкоштовні послуги працівників соціальних служб та шкільних психологів. Місцеві органи влади не мають законодавчих зобов'язань організовувати загальну середню освіту та професійну освіту та навчання, але вони зобов'язані сприяти їх фінансуванню.

Частина повноважень фінські муніципалітети можуть делегувати закладам освіти, зокрема, підбір персоналу та розпорядження шкільним бюджетом; визначення методів викладання, навчальних матеріалів та підручників [9]. Фінансова автономія шкіл варіюється від муніципалітету до муніципалітету. Відділ освіти в муніципалітеті вирішує рівень самостійності шкіл, які можуть мати бюджет.

У Фінляндії кожен муніципалітет зобов'язаний надавати основні послуги: медичні та соціальні, освітні (дошкільна та базова освіта). Фінансування основних послуг розподіляється між державою та муніципалітетами. Частка фінансування поділяється приблизно таким чином: муніципалітет – 75 %, держава – 25 % [10].

Держава покриває витрати на шкільне харчування та проїзд учнів, медичні послуги. Муніципалітети отримують частину коштів від держави, але найбільшим джерелом доходів є податкові надходження, оскільки муніципалітети мають право стягувати

податки. Державне фінансування не виділяється цілеспрямовано. Тому муніципалітети мають повну автономію у вирішенні питання про розподіл коштів між різними основними послугами – такими, як медичні, соціальні та освітні. Розрахунок необхідних видатків на базову освіту у Фінляндії здійснюється за формулою, яка включає основні показники: вартість навчання одного учня; кількість жителів муніципалітету у віці від 6 до 15 років. Також враховується віддаленість розташування муніципалітету, демографічні фактори (щільність населення, віковий діапазон, захворюваність населення у кожному районі). Фінансування приватної освіти визначається за тими ж критеріями, що і державна освіта [10].

Програма Уряду Фінляндії «Право на навчання – рівний початок навчальних шляхів на 2020-2022 роки» охоплює дошкільну та базову освіту, яка включає проекти, що покращують якість освіти та рівність у доступі до освіти. Програма спрямована на зменшення відмінностей у результатах навчання, пов'язаних із соціально-економічним походженням дітей, статтю та імміграцією [9].

**Польща.** Найнижчий рівень адміністративного поділу є гміни. До власних повноважень гмін належать: створення та управління дитячими садками громади, початковими школами; утримання будівель закладів дошкільної та початкової освіти; організація підвезення учнів; призначення на посаду керівника закладу освіти, що знаходиться у юрисдикції місцевого органу влади [11]. Варто зазначити, що початкова школа у Польщі – це 8 річна школа, що поділяється

на два етапи: перший етап – навчання у 1-3 класах, другий етап – навчання у 4-8 класах. Педагогічний нагляд за цими закладами освіти є обов'язком їх керівників. Гміна, подібно до повіту, в межах повноважень, може створювати та керувати громадськими центрами підготовки вчителів, інститутами підготовки вчителів та центрами освітніх ресурсів [12]. Повіт несе відповідальність за останні три роки навчання у рамках середньої школи, професійної та спеціальної шкіл.

У польській системі освіти відповідальність за керівництво школою чи установою покладається на одну особу – на керівника (закладу) школи.

Загальна середня освіта фінансується в основному (91 %) за рахунок державного бюджету [13]. Кошти на освіту, що надходять у гміни, складаються з декількох джерел: освітня субвенція, цільові дотації органам місцевого самоврядування, власні прибутки гмін, а також через фонди ЄС. Найбільша частина з цієї суми – освітня субвенція, яка не має прямого цільового призначення. При цьому враховується кількість учнів у польських школах і використовується так званий «Стандарт А» – розмір витрат на навчання одного учня у великому місті. Однак на загальний розподіл субвенції впливає близько 40 показників – сільська школа чи міська, навчаються там представники нацменшин чи ні, чи є там діти з особливими потребами чи ні, рівень кваліфікації вчителів (якщо у закладі освіти більше вчителів мають високу кваліфікацію, передбачається, що ОМС здійснюють більше витрат на винагороди вчителям [13]). Відповідно, гроші на навчання одного учня у Польщі різняться. Кожна гміна отри-

мує цю суму у перерахунку на кожного учня, тому школи змагаються за кожного учня. Держава фінансує приватні школи через освітню субвенцію, яку гміна передає приватному навчальному закладу і контролює витрати [11].

Цільові дотації спрямовуються на дошкільну освіту, придбання підручників та навчальних матеріалів, на матеріальну соціальну допомогу, на організацію догляду за дітьми до 3 років.

Кошти від регіональних фондів ЄС витрачаються на забезпечення рівного доступу до якісної освіти усім школярам. Тому в бідніші гміни направляється більше грошей. Але, фонди ЄС направляють кошти не в бюджет гміни напряму, а на певні проекти. Їх на конкурсній основі відбирає керівництво воеводства. При цьому, часто ці проекти ведуть різні громадські організації та неприбуткові організації [12].

Оскільки сума освітньої субвенції на кожную гміну вираховується з розрахунку на 1 учня, це змушує їх оптимізувати свої видатки – об'єднуються школи, класи. Якщо ж гміни цього не роблять, то просто матимуть додаткові витрати [11]. Кожна гміна утримує будівлі навчальних закладів із місцевих бюджетів та самостійно визначає яку частку річного бюджету виділити на освіту. Держава встановлює мінімальну заробітну плату вчителів, гарантовану «Карткою вчителя». Окрім того, є доплати, які здійснюють територіальні громади.

Для підтримки сімей учнів, що потребують допомоги, запроваджено державні програми, серед них «Шкільний набір», «Добрий старт», «Їжа в школі та вдома» [12].

Для підтримки статутної діяльності школи чи установи (купівля спор-

тивної форми для учнів школи, допомога дітям із малозабезпечених сімей, дозвілля та додаткові гуртки) рада школи, батьківська рада можуть збирати кошти за рахунок добровільних внесків та інших джерел. Заклади освіти можуть надавати в оренду свої приміщення за погодженням із засновником [12].

Педагогічна рада є колегіальним органом польської школи з широкою компетенцією прийняття рішень та консультацій. Також є органи, що повністю або частково складаються з учасників освітнього процесу: шкільна рада, батьківська рада та рада учнів [13].

Педагогічна рада складається з директора школи чи установи, як голови та всіх вчителів, зайнятих у школі чи установі. У засіданнях педагогічної ради можуть також брати участь особи, запрошені її головою дорадчим голосом або за згодою педагогічної ради, включаючи представників асоціацій та інших організацій, зокрема скаутських організацій, установчими документами яких передбачено діяльність у сфері освіти. До компетенції педагогічної ради належать питання організації освітнього процесу, успішності учнів, професійного розвитку педагогічних працівників, мотивація вчителів та учнів, розподіл педагогічного навантаження, кадрові питання (зокрема внесення клопотання перед засновником щодо звільнення керівника закладу освіти), підготовка чи внесення змін до статуту закладу освіти [11].

Батьківська рада може звернутися до керівника закладу освіти, керівного органу та органу, що здійснює педагогічний нагляд, з висновками та думками з усіх питань школи чи установи.

До компетенції батьківської ради належать питання щодо освітньої програми, ефективності навчання, фінансові питання [14]. Батьки мають право бути у комісіях, які обирають директора закладу. Якщо батьківська громада проти закриття малої школи (менше ніж 70 учнів) у селах, вона бере на себе управління та утримання закладу. Такі школи можуть передаватися в управління «місцевих товариств» без попередньої ліквідації та наступного створення. У таких школах вчителі отримують нижчу заробітну плату, відповідно до Трудового кодексу Польщі, батьки утримують заклад, оплачують комунальні платежі [12].

Учнівська рада – орган самоврядування учнів, який представляє всіх учнів школи та уповноважений звертатися до керівництва закладу, ради школи, педагогічної ради з усіх питань закладу освіти, зокрема щодо реалізації основних прав учнів. Крім того, в закладі освіти можуть діяти асоціації та інші організації, зокрема скаутські організації, статутними цілями яких є навчальна діяльність або розширення та збагачення дидактичної, навчальної та піклувальної діяльності школи чи установи, крім політичних партій та організацій [13].

Прослідковується певна схожість повноважень у сфері освіти на рівні територіальної громади як у Естонії, Фінляндії так і Польщі. Усі органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити дошкільну, початкову та базову освіту; організувати підвищення, харчування учнів; вести облік дітей дошкільного та шкільного віку; утримувати будівлі закладів освіти, забезпечувати матеріальні та технічні ресурси; засновувати, ліквідувати

чи реорганізувати заклади освіти; призначати керівників закладів освіти, що пройшли конкурсний відбір.

У Естонії ОМС зобов'язані вести моніторинг відвідування дітей в закладах освіти. У Фінляндії ОМС займаються кадровим забезпеченням закладів освіти (а можуть делегувати повноваження керівнику закладу), формують зміст навчання, а також забезпечують в закладах освіти медичне обслуговування та стоматологічну допомогу.

Значна кількість країн-учасниць PISA реалізує спеціальні заходи задля підтримання закладів освіти із несприятливими передумовами для навчання. Так, поширеною є практика додаткового фінансування таких закладів або мотивування учителів / викладачів із найвищим рівнем кваліфікації працювати в таких закладах [15].

У багатьох країнах ОЕСР сільські заклади освіти, тобто школи, які розташовані в малонаселених регіонах, мають менше класів і нижче співвідношення числа учнів і вчителів, оскільки є певна обов'язкова потреба в певній кількості вчителів, навіть якщо кількість учнів є невеликою [16]. Це говорить про те, що уряди цих країн зацікавлені у вирівнюванні можливостей дітей на якісну освіту.

У підходах до фінансування також є схожість. Освіта фінансується як з державного так і місцевого бюджетів, дотримується принцип «гроші ходять за дитиною», що створює конкурентне середовище серед закладів освіти. Різниця полягає у співвідношенні та розмірах видатків на освіту, компетенції ОМС та закладів освіти щодо розпорядження коштами на освіту. Видатки на освіту з державного бюджету мають



різні види: освітня субвенція (Естонія, Польща) та цільові субсидії, трансферти, дотації. В Естонії та Польщі оплата праці вчителів здійснюється з освітньої субвенції. Розрахунки видатків на освіту, зокрема освітньої субвенції обов'язково включають наповнюваність у класі. Окрім того є коефіцієнти вирівнювання, які спрямовані на те щоб незалежно від місця проживання, соціального походження, фінансової спроможності батьків тощо, діти мали рівний доступ до якісної освіти. Приватні заклади освіти також отримують державне фінансування.

Із метою економії коштів на місцевому рівні укладаються договори з аутсорсинговими компаніями щодо виконання певних повноважень (перевезення, прибирання, харчування). Вартий уваги підхід громад Польщі до утримання малих шкіл та надання додаткових платних послуг як в Естонії, Польщі.

До управління освітою активно долучається громадськість. З метою залучення молоді до управління, формування їх активної громадянської позиції законодавством визначені права учнів на створення органів учнівського самоврядування, окреслено основні положення їх діяльності. Притаманними для всіх країн є діяльність шкільних та педагогічних рад, опікунських рад, батьківських рад. Позитивним прикладом є активність батьків у зарубіжних країнах, які не байдужі до життєдіяльності школи та готові долучатися до вирішення різноманітних проблем на місцевому рівні. Варто відзначити, що ОМС зобов'язані співпрацювати з громадськістю у питаннях управління освітою. За формальними показниками в Україні схожі підходи

до управління освітою на місцевому рівні: повноваження ОМС суттєво не відрізняються від повноважень місцевих органів влади Естонії, Фінляндії та Польщі – ОМС на рівні територіальної громади опікуються дошкільною, початковою та базовою освітою.

**Висновки.** Проаналізовано досвід країн Європейського Союзу, які в міжнародному дослідженні PISA-2018 увійшли в ТОП-10 країн з найкращими показниками (Естонія, Польща, Фінляндія) щодо управління освітою на місцевому рівні за такими показниками: управління, фінансування, залучення громадськості до процесу управління освітою. Такий підхід дав можливість виявити основні підходи до управління освітою на місцевому рівні, які можна імплементувати в Україні, а саме: залученість ОМС до підбору педагогічних кадрів; фінансова автономія закладів освіти; поповнення шкільного бюджету через надання додаткових платних послуг; зменшення видатків на освіту шляхом залучення аутсорсингових компаній; мотивування висококваліфікованих вчителів до роботи у сільських закладах освіти; створення національного реєстру, який би містив вичерпну інформацію про заклади освіти; утримання громадами малокомплектних закладів освіти.

Перспективними напрямками подальших розвідок є вивчення досвіду управління освітою на місцевому рівні країн Азії, що очолюють усі рейтинги у міжнародних дослідженнях якості освіти.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : монографія / В.В. Кравченко, А.О. Янчук, В.О. Антоненко та ін. ; за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. К., 2007. 864 с.
2. PISA Insights and Interpretations 2018 Andreas Schleicher : [Electronic recourses]. URL : <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>
3. Estonia Overview: Key features of the Education System : [Electronic recourses]. URL : [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/estonia\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/estonia_en)
4. Титиш Г. Як це у них. Естонський досвід реформи середньої освіти : [Електронний ресурс]. URL : <https://life.pravda.com.ua/society/2016/06/13/213508/>
5. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus Vastu võetud 09.06.2010 : [Electronic recourses]. URL : <https://www.riigiteataja.ee/akt/115032014037?leiaKehtiv>.
6. Eesti Hariduse Infosüsteem : [Electronic recourses]. URL : <https://koolikaart.hm.ee/>
7. Haridussilm : [Electronic recourses]. URL : <https://www.haridussilm.ee/>
8. Kuntalaki 10/04/2015 / 410 : [Electronic recourses]. URL : <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>
9. Opetus- ja kulttuuriministeriö : [Electronic recourses]. URL : <https://minedu.fi/en/basic-education>.
10. Finland Overview: Key features of the Education System : [Electronic recourses]. URL : [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/finland\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/finland_en)
11. Prawo oświatowe: USTAWA z dnia 14 grudnia 2016 r. : [Electronic recourses]. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170000059>
12. Титиш Г. Як це у них. Польський досвід реформи середньої освіти : [Електронний ресурс]. URL : <http://life.pravda.com.ua/society/2015/10/25/202280/>.
13. Poland Overview: Key features of the Education System : [Electronic recourses]. URL : [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/poland\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/poland_en).
14. Fazlagić Amir jan. Marketingowe zarządzanie szkołą. Warszawa : Wydawnictwa CODN, 2003. 160 с.
15. OECD. (2018). Effective Teacher Policies: Insights from PISA. In PISA. OECD Publishing, Paris. Doi : [Electronic recourses]. URL : <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301603-en>.
16. Національний звіт за результатами міжнародного дослідження якості освіти PISA-2018 : [Електронний ресурс]. URL : [http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2019/12/PISA\\_2018\\_Report\\_UKR.pdf](http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2019/12/PISA_2018_Report_UKR.pdf)

## **REFERENCES:**

1. Kravchenko V.V., Yanchuk A.O., Antonenko V.O. (2007). Aktualni problemy stanovlennia ta rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. Kyiv.[In Ukrainian].
2. PISA Insights and Interpretations 2018 Andreas Schleicher. Retrieved from: <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>
3. Estonia Overview: Key features of the Education System. Retrieved from: [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/estonia\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/estonia_en)
4. Tytysh H. (2016). Yak tse u nykh. Estonskyi dosvid reformy serednoi osvity :. Retrieved from : <https://life.pravda.com.ua/society/2016/06/13/213508/>[In Ukrainian]
5. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus Vastu võetud 09.06.2010. Retrieved from: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115032014037?leiaKehtiv>. [In Estonian].
6. Eesti Hariduse Infosüsteem. Retrieved from: <https://koolikaart.hm.ee/>. [In Estonian].
7. Haridussilm. Retrieved from: <https://www.haridussilm.ee/>. [In Estonian].

8. Kuntalaki 10/04/2015 / 410. Retrieved from: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>. [In Finnish].
9. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Retrieved from: <https://minedu.fi/en/basic-education>. [In Finnish].
10. Finland Overview: Key features of the Education System. Retrieved from: [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/finland\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/finland_en)
11. Prawo oświatowe: USTAWA z dnia 14 grudnia 2016 r. Retrieved from: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=W-DU20170000059>. [In Polish].
12. Tytysh H. (2015). Yak tse u nykh. Polskyi dosvid reformy serednoi osvity : Retrieved from : <http://life.pravda.com.ua/society/2015/10/25/202280/>. [In Ukrainian].
13. Poland Overview: Key features of the Education System : Retrieved from: [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/poland\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/poland_en).
14. Fazlagić Amir jan. Marketingowe zarządzanie szkołą. Warszawa : Wydawnictwa CODN, 2003. 160 s. [In Polish].
15. OECD. (2018). Effective Teacher Policies: Insights from PISA. In PISA. OECD Publishing, Paris. Doi : Retrieved from: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301603-en>.
16. Natsionalnyi zvit za rezultaty mizhnarodnoho doslidzhennia yakosti osvity PISA-2018 (2019). Retrieved from: [http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2019/12/PISA\\_2018\\_Report\\_UKR.pdf/](http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2019/12/PISA_2018_Report_UKR.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**

№ 4 (6) – грудень 2019

Підп. до друку 20.12.19. Формат 70x100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.

Ум. друк. арк. 18,03. Обл.-вид. арк. 15,48.

Наклад 100 пр.